



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.092/3
van 10 oktober 2016

avis 60.092/3
du 10 octobre 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 15, § 2 van de wet van
1 april 1971 houdende
oprichting van een Regie der
Gebouwen'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 15, § 2 de
la loi du 1^{er} avril 1971 portant
création d'une Régie des
Bâtiments'

Op 8 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 15, § 2 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frederic EGGERMONT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 oktober 2016.

*

Le 8 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 15, § 2 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 octobre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frederic EGGERMONT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2016.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de in artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’ bedoelde controlemaatregelen nader te regelen.

Hiertoe wordt bepaald dat de lijst van vastgoedverrichtingen die de Regie der Gebouwen in het vooruitzicht stelt, jaarlijks voor eind mei ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. De Inspectie moet de verkopen goedkeuren en vervolgens worden ze voor akkoord voorgelegd aan de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen (hierna: de minister) (artikel 2, § 1, van het ontwerp). De Inspectie van Financiën en de minister kunnen een tweede raming vragen aan de Regie der Gebouwen of aan het Federaal aankoopcomité (artikel 2, § 2). Voor elke verkoop wordt er aan de Inspectie van Financiën meegedeeld waarom er geen bestemming meer kan worden gevonden en wat de waarde van de verrichting is (artikel 3, § 1). De verkoopprijs van elk goed is gelijk aan ten minste 90% van het goedgekeurde bedrag of, indien er een tweede raming was, aan 90% van het gemiddelde bedrag over de twee ramingen (artikel 3, § 2). Wanneer die drempel niet wordt bereikt, wordt een tweede advies gevraagd aan de Inspectie van Financiën (artikel 3, § 3). Een vastgoedverrichting mag niet worden uitgevoerd zolang de voormelde lijst niet is goedgekeurd (artikel 4). Alvorens een vastgoedverrichting kan worden afgerond, moet er een rapport aan de Inspectie van Financiën worden overgemaakt met alle informatie over de verschillende stappen die in het dossier werden doorlopen (artikel 5). De Regie der Gebouwen mag aanpassingen aan de lijst voorstellen (artikel 6). Elk kwartaal wordt er een overzicht met de voortgang van elke verrichting ter informatie aan de Inspectie van Financiën en aan de minister bezorgd (artikel 7). De Minister van Financiën en de Ministerraad ontvangen jaarlijks een lijst met verrichtingen die het jaar voordien werden uitgevoerd (artikel 8).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 9).

RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit wordt onder meer rechtsgrond gezocht in artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971. Die bepaling luidt:

“De vastgoedverrichtingen vereisen telkens het voorafgaand akkoord van de Inspectie van Financiën. Iedere voltrokken verrichting wordt medegedeeld aan de Minister van Financiën. Aan de Ministerraad wordt jaarlijks een lijst van de voltrokken verrichtingen medegedeeld.

De Koning bepaalt, via een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de voorwaarden en de modaliteiten betreffende de toepassing van deze controlemaatregelen.”

Uit die bepaling, en inzonderheid uit het woord “telkens”, vloeit voort dat de Inspectie van Financiën voorafgaandelijk zijn akkoord dient te verlenen aan de vastgoedverrichtingen met betrekking tot de goederen waarvoor de Regie der Gebouwen bevoegd is. Onder vastgoedverrichtingen wordt verstaan “de aankoop, de verkoop, de onteigening evenals het verwerven en het toekennen van zakelijke rechten” (artikel 15, § 1, tweede lid, van de wet van 1 april 1971).

3.1.1. Het opzet van het ontworpen besluit lijkt te zijn dat, in plaats van per vastgoedverrichting een dossier voor te leggen aan de Inspectie van Financiën, er jaarlijks, voor eind mei een lijst met verrichtingen ter goedkeuring zou worden voorgelegd aan diezelfde Inspectie.¹

Ofschoon artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971 niet uitsluit dat de Inspectie van Financiën voorafgaandelijk om advies wordt gevraagd of dat een raming van de prijs ter goedkeuring aan de Inspectie wordt voorgelegd, kan dat advies of die goedkeuring niet het door die bepaling vereiste voorafgaande akkoord van de Inspectie van Financiën over elke vastgoedverrichting vervangen. Te dien aanzien is het ontworpen besluit op verschillende punten gebrekkig.

3.1.2. Ofschoon luidens artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontworpen besluit “[d]e lijst met verrichtingen [lees: de lijst]² voor het komende jaar (...) jaarlijks vóór eind mei ter goedkeuring [wordt] voorgelegd aan de Inspectie van Financiën”, wordt in het tweede lid van dat artikel bepaald dat de Inspectie van Financiën *de verkopen* moet goedkeuren.

Uit het voormelde artikel 15, § 1, tweede lid, van de wet van 1 april 1971 vloeit evenwel voort dat de vastgoedverrichtingen waarvoor het voorafgaande akkoord van de Inspectie van Financiën is vereist, niet beperkt zijn tot de verkopen, maar ook de aankopen, de onteigeningen evenals het verwerven en het toekennen van zakelijke rechten betreffen. Bijgevolg moet de Inspectie van Financiën ook die vastgoedverrichtingen goedkeuren.

3.1.3. Zelfs indien hieraan zou worden verholpen, blijkt uit het ontworpen besluit dat de Inspectie van Financiën niet zijn akkoord geeft aan een vastgoedverrichting, maar aan een lijst met goederen, waarbij voor elk goed wordt meegedeeld waarom er geen bestemming meer voor kan worden gevonden (artikel 3, § 1, van het ontwerp), evenals een raming van de vraagprijs. Op het ogenblik van het tot stand komen van die lijst zijn essentiële bestanddelen van de verrichting nog niet bekend. Zo is nog niet geweten met welke partij wordt gecontracteerd, welke prijs met die partij wordt overeengekomen en welke de bedingen zijn van de overeenkomst. Vermits het voorafgaande akkoord van de Inspectie van Financiën betrekking moet hebben op de vastgoedverrichting, moet de Inspectie over die elementen kunnen beschikken.

¹ Het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën schrijft dienaangaande in een nota aan de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen: “Individuele verkoopdossiers worden niet meer ex-ante aan IF voorgelegd, tenzij het hoogste bod niet 90% van de raming haalt: dan wordt aan IF een advies gevraagd over een alternatief voorstel.”

² Zie opmerking 7.

Weliswaar wordt in artikel 5 van het ontworpen besluit bepaald dat, alvorens een vastgoedverrichting kan worden afgerond, er een rapport moet worden opgemaakt met alle informatie over de verschillende stappen die in het dossier werden doorlopen en dat het rapport aan de Inspectie van Financiën wordt voorgelegd “die daaraan alle opmerkingen kan toevoegen die ze nodig acht”.

Zoals uit die bepaling evenwel blijkt, zou de Inspectie van Financiën naar aanleiding van dat verslag niet haar akkoord moeten verlenen met de te sluiten vastgoedverrichting, maar zou ze enkel de gelegenheid krijgen om opmerkingen te maken. Zodoende wordt ten onrechte geen rekening gehouden met het gegeven dat de Inspectie van Financiën zijn voorafgaand akkoord moet geven voor de vastgoedverrichting in kwestie.

3.1.4. Daarbij komt nog dat de prijs die uiteindelijk wordt overeengekomen, niet dient overeen te stemmen met de raming waaraan de Inspectie van Financiën zijn goedkeuring heeft gegeven. Uit artikel 3, §§ 2 en 3, van het ontworpen besluit vloeit immers voort dat die prijs tot 10% lager mag liggen dan het door de Inspectie van Financiën goedgekeurde bedrag of, indien er een tweede raming was, van het gemiddelde bedrag over de twee ramingen. De Inspectie van Financiën kan zich niet verzetten tegen de toekenning van een dergelijke prijsvermindering, zelfs in de gevallen dat ze van oordeel is dat die niet verantwoord is, bijvoorbeeld omdat de vraag voldoende groot is of omdat, sinds haar goedkeuring van de geraamde prijs, de prijzen in stijgende lijn zijn geëvolueerd.

Bovendien wordt in artikel 3, § 3, van het ontworpen besluit bepaald dat, wanneer de verkoopprijs minder zou bedragen dan 90% van het door de Inspectie van Financiën goedgekeurde bedrag of, indien er een tweede raming was, van het gemiddelde bedrag over de twee ramingen, er een tweede *advies* wordt gevraagd aan de Inspectie van Financiën en dat de Inspectie kan *voorstellen* hetzij om door te gaan met de verkoop, hetzij om “opnieuw te beginnen”. Een dergelijk advies of voorstel kan echter niet worden gelijkgesteld met een voorafgaand *akkoord*.

3.1.5. Een gelijkaardige opmerking moet worden gemaakt ten aanzien van artikel 6 van het ontworpen besluit. Uit die bepaling vloeit voort dat, wanneer de Regie der Gebouwen aanpassingen aan de lijst voorstelt, hierover het voorafgaande *advies* van de Inspectie van Financiën wordt gevraagd. Vermits het enkel om een advies gaat, is de Regie der Gebouwen niet verplicht het te volgen.

Dit zou betekenen dat wanneer, overeenkomstig die bepaling, vastgoedverrichtingen aan de lijst worden toegevoegd, of de geraamde prijs wordt aangepast, de Inspectie van Financiën deze niet dient goed te keuren, maar enkel over een adviesbevoegdheid beschikt. Een dergelijke regeling is volledig onbestaanbaar met hetgeen wordt vereist in artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971.

3.2. Daarnaast wordt in artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontworpen besluit bepaald dat de door de Inspectie van Financiën goedgekeurde verkopen voor akkoord aan de minister worden voorgelegd. Hetzelfde geldt voor de door de Regie der Gebouwen voorgestelde aanpassingen aan de lijst (artikel 6, tweede lid, van het ontworpen besluit).

De draagwijdte van die bepalingen is niet volledig duidelijk.

Ofwel kadert het voorgeschreven akkoord van de minister in diens bevoegdheid om “alle daden van beschikking en beheer te stellen”.³ Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 juni 2016 ‘tot wijziging van de artikelen 2, 3, 8, 13, 14 en 15 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’ blijkt dat de bevoegdheid van de minister om alle daden van beschikking te stellen, ook “alle verkoophandelingen” omvat.⁴ In dat geval is het niet nodig om in het ontworpen besluit het akkoord van de minister voor te schrijven, vermits hij die per definitie geeft door de daad van beschikking te stellen.

Ofwel betreft het voorgeschreven akkoord andere verrichtingen dan die waarop artikel 3, tweede lid, van de wet van 1 april 1971 betrekking heeft. In dat geval wordt een andere controlemaatregel toegevoegd aan diegene waarin wordt voorzien door artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971. Hiervoor biedt de in die bepaling vervatte machtiging aan de Koning evenwel geen rechtsgrond.

In beide gevallen moet derhalve het in de artikelen 2, § 1, tweede lid, en 6, tweede lid, van het ontworpen besluit vereiste akkoord van de minister worden weggelaten.

3.3. Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de algemene bevoegdheid verleent om de wet uit te voeren. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet duidelijk voor welk onderdeel van het ontworpen besluit een beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid. De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet is dan ook overbodig.

3.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het ontworpen besluit grondig zal moeten worden herwerkt om het in overeenstemming te brengen met de rechtsgrond. Het is onder dat voorbehoud dat de volgende opmerkingen worden gemaakt betreffende de tekst van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. Uit het zevende lid van de aanhef vloeit voort dat het ontwerp mede wordt voorgedragen door de Minister van Financiën, die tevens belast wordt met de uitvoering ervan (artikel 10) en die het mede ondertekent.

Gevraagd naar het waarom hiervan, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is misschien een vergissing van ons want de Minister van Financiën zal [inderdaad] alleen maar jaarlijks een lijst ontvangen met verrichtingen die het jaar voordien werden uitgevoerd (artikel 8 van het KB). Dan moet misschien ook het aanhef aangepast worden (...).”

³ Artikel 3, tweede lid, van de wet van 1 april 1971.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1816/001, 6.

Het loutere gegeven dat wordt bepaald dat de Minister van Financiën jaarlijks een lijst met verrichtingen ontvangt,⁵ kan niet verantwoorden dat hij het ontwerp mede voordraagt en met de uitvoering ervan wordt belast. Bijgevolg moet in het zevende lid van de aanhef en in artikel 10 van het ontwerp de verwijzing naar de Minister van Financiën worden weggelaten. Het is bovendien niet vereist dat die minister het ontwerp mede ondertekent.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, moet om de in opmerking 3.3 uiteengezette redenen worden weggelaten.

5.2. In de Nederlandse versie van het tweede lid van de aanhef moet worden geschreven “27 juni 2016”, in plaats van “27 juin 2016”.

Artikel 1

6.1. In de Nederlandse versie van artikel 1, 3°, van het ontwerp, schrijve men “artikel 15, § 1, tweede lid” (niet: “artikel 15, §1, 2° lid”).

6.2. In de Nederlandse versie van artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de “erfpachtrente”. Die vergoeding heeft derhalve enkel betrekking op een erfpachtovereenkomst, niet op een opstalovereenkomst. Het in de Franse versie gebruikte woord “canon” daarentegen heeft betrekking op de twee soorten van overeenkomsten. De Nederlandse versie van het ontwerp moet dan ook in overeenstemming worden gebracht met de Franse versie.

Artikel 2

7. Luidens de Nederlandse versie van artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt jaarlijks “[d]e lijst met verrichtingen” ter goedkeuring voorgelegd aan de Inspectie van Financiën.

Gelet op de definitie van het begrip “lijst” in artikel 1, 4°, van het ontwerp, is de toevoeging van de woorden “met verrichtingen” in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp overbodig.

In de Franse versie van artikel 2, § 1, eerste lid van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “[l]a liste (...) pour les transactions de l’année qui suit”. Voor dezelfde reden schrappe men de woorden “pour les transactions”.

Evenwel wordt nagelaten om in die bepaling op enige wijze te preciseren welke informatie die lijst dient te bevatten. Zo kan enkel uit het gegeven dat in artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid om een *tweede* raming te vragen, worden afgeleid dat

⁵ Zie dienaangaande bovendien opmerking 8.

de lijst per vastgoedverrichting een eerste raming moet bevatten. Luidens artikel 3, § 1, van het ontwerp wordt voor elke verkoop aan de Inspectie van Financiën meegedeeld waarom er geen bestemming meer kan worden gevonden voor het te verkopen goed en wat de waarde van de verrichting is. Allicht dient die informatie samen met de voormelde lijst te worden meegedeeld.

Het strekt dan ook tot aanbeveling om, hetzij in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, hetzij in een nieuw artikel dat die bepaling voorafgaat, te bepalen welke informatie (de eerste raming, in geval van een verkoop, de reden waarom er geen bestemming meer kan worden gevonden voor het te verkopen goed, ...) in de aan de Inspectie van Financiën voor te leggen lijst moet worden opgenomen.

Artikel 8

8. In artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat de Minister van Financiën en de Ministerraad jaarlijks een lijst ontvangen met verrichtingen die het jaar voordien werden uitgevoerd.

Artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971 bepaalt evenwel reeds dat iedere voltrokken verrichting wordt meegedeeld aan de minister van Financiën en dat aan de Ministerraad jaarlijks een lijst van de voltrokken verrichtingen wordt medegedeeld.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

In dit geval draagt de overname van de vereiste dat jaarlijks een lijst van de verrichtingen aan de Ministerraad wordt medegedeeld, op generlei wijze bij tot de verstaanbaarheid van de ontworpen regeling.

Wat de mededeling aan de minister van Financiën betreft, moet worden vastgesteld dat in artikel 15, § 2, van de wet van 1 april 1971 wordt bepaald dat “[i]edere *voltrokken* verrichting” aan die minister wordt medegedeeld, wat lijkt in te houden dat die mededeling moet gebeuren van zodra de verrichting is voltrokken. Uit artikel 8 van het ontwerp, daarentegen, vloeit voort dat die mededeling slechts éénmaal per jaar moet gebeuren. Zodoende is de overname niet correct.

Artikel 8 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 10

9. Mede gelet op opmerking 4, moet artikel 10 als volgt luiden:

“De minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen is belast met de uitvoering van dit besluit.”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler les modalités des mesures de contrôle visées à l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments'.

À cet effet, il est prévu que la liste des transactions immobilières envisagées par la Régie des Bâtiments est soumise à l'approbation de l'Inspection des Finances avant la fin du mois de mai de chaque année. L'Inspection doit approuver les ventes et celles-ci sont ensuite soumises pour accord au ministre qui a la Régie des Bâtiments dans ses attributions (ci-après : le ministre) (article 2, § 1^{er}, du projet). L'Inspection des Finances et le ministre peuvent demander une seconde estimation à la Régie des Bâtiments ou au Comité d'acquisition d'immeubles fédéral (article 2, § 2). Pour chaque vente, les raisons de la désaffectation et la valeur de la transaction sont communiquées à l'Inspection des Finances (article 3, § 1^{er}). Le prix de mise en vente de chaque bien est égal à minimum 90% du montant approuvé ou, si une deuxième estimation a été effectuée, à 90% de la moyenne du montant des deux estimations (article 3, § 2). Lorsque ce seuil n'est pas atteint, un second avis est demandé à l'Inspection des Finances (article 3, § 3). Une transaction immobilière ne peut être effectuée tant que la liste précitée n'a pas été approuvée (article 4). Avant la conclusion d'une transaction immobilière, un rapport contenant toutes les informations sur les différentes étapes parcourues par le dossier doit être transmis à l'Inspection des Finances (article 5). La Régie des Bâtiments peut proposer des adaptations de la liste (article 6). Un tableau reprenant l'état d'avancement de chaque transaction de la liste est transmis trimestriellement pour information à l'Inspection des Finances et au ministre (article 7). Une liste des transactions réalisées au cours de l'année précédente est transmise annuellement au Ministre des Finances et au Conseil des ministres (article 8).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché, notamment, dans l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Les transactions immobilières exigent chaque fois l'accord préalable de l'Inspection des Finances. Toute transaction effectivement réalisée est communiquée au Ministre des Finances. Une liste des transactions réalisées est transmise annuellement au Conseil des ministres.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et les modalités relatives à l'application des mesures visées par le présent paragraphe ».

Il résulte de cette disposition, et notamment des mots « chaque fois », que l'Inspection des Finances doit donner préalablement son accord aux transactions immobilières concernant les biens pour lesquels la Régie des Bâtiments est compétente. Par transactions immobilières, il faut entendre « l'achat, la vente, l'expropriation ainsi que l'octroi et l'attribution de droits réels » (article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 1^{er} avril 1971).

3.1.1. Plutôt que de soumettre, par transaction immobilière, un dossier à l'Inspection des Finances, il semble qu'il ressorte de l'économie de l'arrêté en projet qu'une liste des transactions serait soumise à l'approbation de cette même Inspection avant la fin du mois de mai de chaque année¹.

Bien que l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 n'exclue pas que l'avis de l'Inspection des Finances soit préalablement demandé ou qu'une estimation du prix soit soumise à l'approbation de l'Inspection, cet avis ou cette approbation ne peut pas remplacer l'accord préalable de l'Inspection des Finances que cette disposition exige pour chaque transaction immobilière. À cet égard, l'arrêté en projet présente des lacunes sur plusieurs points.

3.1.2. Bien que l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet énonce que « [l]a liste est soumise à l'approbation de l'Inspection des Finances avant la fin du mois de mai de chaque année pour les transactions² de l'année qui suit », l'alinéa 2 de cet article dispose que l'Inspection des Finances doit approuver *les ventes*.

Or, il découle de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, précité de la loi du 1^{er} avril 1971 que les transactions immobilières pour lesquelles l'accord préalable de l'Inspection des Finances est requis, ne sont pas limitées aux ventes, mais concernent également les achats, les expropriations ainsi que l'octroi et l'attribution de droits réels. Par conséquent, l'Inspection des Finances doit également approuver ces transactions immobilières.

3.1.3. Même s'il y était remédié, il ressort de l'arrêté en projet que l'Inspection des Finances ne donne pas son accord à une transaction immobilière, mais à une liste de biens, chaque bien faisant l'objet d'une communication des raisons de la désaffectation (article 3, § 1^{er}, du projet), ainsi que d'une estimation du prix demandé. Au moment de l'élaboration de cette liste, des éléments essentiels de la transaction ne sont pas encore connus. Ainsi ne sait-on pas encore qui est la partie contractante, quel prix a été convenu avec celle-ci et quelles sont les clauses du contrat. Dès lors que l'accord préalable de l'Inspection des Finances doit porter sur la transaction immobilière, l'Inspection doit pouvoir disposer de ces éléments.

Certes, l'article 5 de l'arrêté en projet dispose qu'avant la conclusion d'une transaction immobilière, un rapport contenant toutes les informations sur les différentes étapes parcourues par le dossier doit être établi et présenté à l'Inspection des Finances « qui peut émettre toutes ses observations utiles ».

¹ Dans une note à l'administrateur général de la Régie des Bâtiments, le Corps interfédéral de l'Inspection des Finances écrit à ce sujet : « Les dossiers de vente individuels ne sont plus soumis *ex ante* à l'IF, sauf si l'offre la plus élevée n'atteint pas 90% de l'estimation : dans ce cas, un avis est demandé à l'IF sur une proposition alternative ».

² Voir l'observation 7.

Toutefois, cette disposition indique que l'Inspection des Finances, consécutivement à ce rapport, ne devrait pas marquer son accord sur la transaction immobilière à conclure, mais n'aurait que la possibilité de formuler des observations. Ce faisant, il n'est pas tenu compte, à tort, du fait que l'Inspection des Finances doit donner son accord préalable à la transaction immobilière en question.

3.1.4. Par ailleurs, le prix qui est en fin de compte convenu ne doit pas correspondre à l'estimation à laquelle l'Inspection des Finances a donné son approbation. En effet, il résulte de l'article 3, §§ 2 et 3, de l'arrêté en projet que ce prix peut être inférieur de 10% au montant approuvé par l'Inspection des Finances ou, si une deuxième estimation a été effectuée, à la moyenne du montant des deux estimations. L'Inspection des Finances ne peut pas s'opposer à l'octroi d'une telle diminution de prix, même dans les cas où elle estime que celle-ci n'est pas justifiée, par exemple parce que la demande est suffisamment importante ou parce que, depuis qu'elle a approuvé le prix estimé, les prix ont évolué à la hausse.

En outre, l'article 3, § 3, de l'arrêté en projet énonce que si le prix de mise en vente était inférieur à 90% du montant approuvé par l'Inspection des Finances ou, si une seconde estimation a été effectuée, à la moyenne du montant des deux estimations, un second *avis* est demandé à l'Inspection des Finances et celle-ci peut *proposer* soit de continuer la vente, soit de la « recommencer ». Pareil avis ou pareille proposition ne peut cependant pas être assimilé à un *accord* préalable.

3.1.5. Une observation analogue doit être formulée à l'égard de l'article 6 de l'arrêté en projet. Il résulte de cette disposition que, lorsque la Régie des Bâtiments propose des adaptations à la liste, l'*avis* préalable de l'Inspection des Finances est demandé à ce sujet. Dès lors qu'il ne s'agit que d'un avis, la Régie des Bâtiments n'est pas obligée de le suivre.

Cela signifierait que lorsque, conformément à cette disposition, des transactions immobilières sont ajoutées à la liste ou que le prix estimé est adapté, l'Inspection des Finances n'est pas tenue de les approuver, mais dispose uniquement d'une compétence consultative. Pareil dispositif est en tous points incompatible avec le prescrit de l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971.

3.2. Par ailleurs, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet dispose que les ventes approuvées par l'Inspection des Finances sont soumises au ministre pour accord. Il en va de même des adaptations à la liste proposées par la Régie des Bâtiments (article 6, alinéa 2, de l'arrêté en projet).

La portée de ces dispositions n'est pas tout à fait claire.

Soit l'accord du ministre prescrit relève de sa compétence « pour accomplir tout acte de disposition et de gestion »³. Selon les travaux préparatoires de la loi du 27 juin 2016 'modifiant les articles 2, 3, 8, 13, 14 et 15 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments', l'habilitation du ministre à effectuer tout acte de disposition comporte également tout « [acte] de vente »⁴. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que l'arrêté en projet prescrive l'accord du ministre, puisque celui-ci le donne par définition en effectuant l'acte de disposition.

Soit l'accord prescrit porte sur d'autres opérations que celles visées à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} avril 1971. Dans ce cas, une autre mesure de contrôle est ajoutée à celles que prévoit l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971. L'habilitation au Roi inscrite dans cette disposition ne procure toutefois pas le fondement juridique à cet effet.

Dans les deux cas, l'accord du ministre qu'exigent les articles 2, § 1^{er}, alinéa 2, et 6, alinéa 2, de l'arrêté en projet, doit dès lors être omis.

3.3. Il ressort du premier alinéa du préambule qu'un fondement juridique est également recherché dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir général d'exécuter la loi. Toutefois, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas pour quelles dispositions de l'arrêté en projet, il faut invoquer le pouvoir général d'exécution. La référence à l'article 108 de la Constitution est dès lors superflue.

3.4. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté en projet devra être remanié en profondeur pour le mettre en conformité avec le fondement juridique. Les observations qui suivent concernant le texte en projet sont formulées sous cette réserve.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Il résulte du septième alinéa du préambule que le projet est également proposé par le Ministre des Finances, qui est également chargé de son exécution (article 10) et qui le contresigne.

Interrogé sur les raisons de cette option, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het is misschien een vergissing van ons want de Minister van Financiën zal [inderdaad] alleen maar jaarlijks een lijst ontvangen met verrichtingen die het jaar voordien werden uitgevoerd (artikel 8 van het KB). Dan moet misschien ook het aanhef aangepast worden (...) ».

³ Article 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} avril 1971.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1816/001, p. 6.

Le simple fait de prévoir que le Ministre des Finances reçoit annuellement une liste des transactions ⁵ ne peut pas justifier qu'il propose également le projet et qu'il soit chargé de son exécution. Par conséquent, on omettra, au septième alinéa du préambule et à l'article 10 du projet, la référence au Ministre des Finances. En outre, il n'est pas requis que ce ministre contresigne le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5.1. Le premier alinéa du préambule, qui vise l'article 108 de la Constitution, doit être omis pour les raisons exposées dans l'observation 3.3.

5.2. Dans la version néerlandaise du deuxième alinéa du préambule, on écrira « 27 juni 2016 » au lieu de « 27 juin 2016 ».

Article 1^{er}

6.1. Dans la version néerlandaise de l'article 1^{er}, 3°, du projet, on écrira « artikel 15, § 1, tweede lid » (et non: « artikel 15, §1, 2^e lid »).

6.2. La version néerlandaise de l'article 1^{er}, 5°, du projet mentionne « erfpachtrente ». Cette indemnité ne porte dès lors que sur une convention d'emphytéose, et non sur une convention de superficie. Par contre, le mot « canon » utilisé dans la version française porte sur les deux types de convention. La version néerlandaise du projet doit dès lors être mise en concordance avec la version française.

Article 2

7. Selon la version néerlandaise de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, « [d]e lijst met verrichtingen » est soumise annuellement à l'approbation de l'Inspection des Finances.

Compte tenu de la définition de la notion de « lijst » à l'article 1^{er}, 4°, du projet, l'ajout des mots « met verrichtingen » à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet est superflu.

Dans la version française de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, il est question de « [l]a liste (...) pour les transactions de l'année qui suit ». Pour le même motif, on supprimera les mots « pour les transactions ».

Toutefois, cette disposition omet de préciser de quelque manière que ce soit les informations que la liste doit contenir. Ainsi, seul le fait que l'article 2, § 2, du projet prévoit la possibilité de demander une *seconde* estimation permet de déduire que la liste doit contenir une première estimation par transaction immobilière. L'article 3, § 1^{er}, du projet prévoit que pour

⁵ Voir également à ce propos l'observation 8.

chaque vente, les raisons de la désaffectation du bien à vendre et la valeur de la transaction sont communiquées à l'Inspection des Finances. Cette information doit sans doute être communiquée en même temps que la liste précitée.

Il est donc recommandé de prévoir, soit dans l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, soit dans un nouvel article précédant cette disposition, quelles informations (la première estimation, en cas de vente, les raisons de la désaffectation du bien à vendre, ...) doivent figurer dans la liste à soumettre à l'Inspection des Finances.

Article 8

8. L'article 8 du projet énonce qu'une liste des transactions réalisées durant l'année précédente est transmise annuellement au Ministre des Finances et au Conseil des ministres.

Toutefois, l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 prévoit déjà que toute transaction effectivement réalisée est communiquée au Ministre des Finances et qu'une liste des transactions réalisées est transmise annuellement au Conseil des ministres.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de la loi du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

En l'occurrence, la reproduction de l'exigence selon laquelle une liste des transactions est communiquée annuellement au Conseil des ministres ne contribue nullement à l'intelligibilité du régime en projet.

En ce qui concerne la communication au Ministre des Finances, force est de constater que l'article 15, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 dispose que « [t]oute transaction *effectivement réalisée* » est communiquée à ce ministre, ce qui semble impliquer que cette communication doit avoir lieu dès que la transaction est réalisée. Par contre, il découle de l'article 8 du projet que cette communication ne doit être effectuée qu'une fois par an. La reproduction n'est ainsi pas correcte.

L'article 8 doit dès lors être omis du projet.

Article 10

9. Eu égard notamment à l'observation 4, l'article 10 doit être rédigé comme suit :

« Le ministre qui a la Régie des Bâtiments dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT