



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.857/1/V
van 25 augustus 2017

avis 61.857/1/V
du 25 août 2017

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de organieke ordonnantie van
23 februari 2006 houdende de
bepalingen die van toepassing
zijn op de begroting, de
boekhouding en de controle’

un avant-projet d’ordonnance
‘modifiant l’ordonnance
organique du 23 février 2006
portant les dispositions
applicables au budget, à la
comptabilité et au contrôle’

Op 11 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2017^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 augustus 2017.

*

Le 11 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2017^(**), sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 17 août 2017. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 août 2017.

*

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie wijzigt de voorschriften betreffende de vervreemding door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van onroerende goederen die in eigendom zijn van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Hiertoe worden de artikelen 100, 101, § 2, 102bis en 103 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ vervangen. Daarnaast wordt in artikel 101, § 1, van dezelfde ordonnantie de verwijzing naar de “ambtenaren van de Comités tot aankoop van onroerende goederen”, vervangen door een verwijzing naar “de personeelsleden aangesteld krachtens de ordonnantie van 23 juni 2016 betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene wetgevingstechnische opmerking

2. In de inleidende zin van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp dient telkens te worden vermeld dat een artikel of onderdeel ervan van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 wordt gewijzigd of vervangen. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dient de ordonnantie met haar volledige opschrift te worden vermeld. In de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp volstaat het dan te verwijzen naar “dezelfde ordonnantie”. Desgevallend dient ook melding te worden gemaakt van de wetshistoriek van het betrokken artikel of onderdeel ervan.

Artikel 2

3. In het ontworpen artikel 100, derde lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 schrijve men “dit hoofdstuk” in de plaats van “deze afdeling”.

Artikel 3

4. In artikel 3, eerste lid, van het ontwerp vervange men in de Nederlandse tekst de woorden “de personeelsleden” door het woord “personeelsleden” en in de Franse tekst de woorden “les agents” door het woord “agents”.

5. In het ontworpen artikel 101, § 2, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp) vervange men de verwijzing naar “artikelen 100 en 101, § 1” door de verwijzing naar “artikel 100 en paragraaf 1”.

6.1. Luidens het ontworpen artikel 101, § 2, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 kan de Regering een beroep doen op andere gemandateerde openbare ambtenaren of dienstverleners om de in de artikelen 100 en 101, § 1, bedoelde verrichtingen

geheel of gedeeltelijk uit te voeren. In het ontworpen tweede lid van die paragraaf 2 wordt bepaald welke personen als “dienstverlener” worden beschouwd. Het bepalen van die dienstverleners dient te kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Thans bevat de memorie van toelichting geen dergelijke verantwoording. Bovendien rijst in dat verband ook de vraag of de notarissen worden uitgesloten van het uitvoeren van bedoelde verrichtingen, althans voor zover deze niet als “andere gemandateerde openbare ambtenaren” kunnen worden beschouwd, wat op grond van de ontworpen tekst en de bijhorende memorie van toelichting niet kan worden uitgemaakt. Wat dit laatste betreft, heeft de gemachtigde evenwel verklaard dat de notarissen het best ook uitdrukkelijk worden vermeld in de ontworpen bepaling. Met dit voorstel kan worden ingestemd.

6.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 103, § 2, tweede lid, 1°, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 4

7. Het ontworpen artikel 102bis van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 machtigt de Regering om onroerende goederen die toebehoren aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te vervreemden aan een publiekrechtelijke rechtspersoon, met het oog op de bestemming ervan voor het bouwen van sociale of voor de middenklasse bestemde openbare woningen, of aan de Maatschappij voor Stedelijke Inrichting (MSI), in zoverre die nuttig of nodig zijn voor de verwezenlijking van het maatschappelijk doel van de MSI en bovendien met inbegrip van onroerende goederen die behoren tot het openbaar domein. In die gevallen zijn de artikelen 100 tot 102 en 103 van dezelfde ordonnantie niet van toepassing.

7.1. Deze machtiging is bijzonder ruim en impliceert dat de Regering onbeperkt onroerende (openbare domein-)goederen kan vervreemden zonder biedprocedure en zonder dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hiermee moet instemmen, wat de transparantie van die transacties niet ten goede komt en een belangrijke inperking inhoudt van de parlementaire controle.¹

7.2. De Regering dient in elk geval rekening te houden met de mededeling van de Commissie ‘betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties’.² Uit die mededeling volgt dat, in voorkomend geval, transacties die geen volwaardig transparant biedproces hebben doorlopen, zullen moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie als potentiële staatssteun.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het ontworpen artikel 103, § 2, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 (artikel 5 van het ontwerp).

¹ Vgl. met het bij artikel 2 ontworpen artikel 100 en het bij artikel 5 ontworpen artikel 103, § 2, laatste lid.

² PB 10 juli 1997, C 209/3.

8. In de ontworpen bepaling is sprake van “het bouwen van sociale of voor de middenklasse bestemde openbare woningen”. Ter wille van de rechtszekerheid is het raadzaam om minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken wat hieronder moet worden verstaan.

Artikel 5

9. In het ontworpen artikel 103, § 1, eerste lid, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 is de draagwijdte van de zinsnede “[o]nverminderd de toepassing van artikel 102*bis*” niet duidelijk, nu in laatstgenoemd artikel reeds uitdrukkelijk wordt bepaald dat in het geval van toepassing van dat artikel, artikel 103 niet van toepassing is. De verhouding tussen de twee voornoemde artikelen moet worden uitgeklaard. Wellicht is de voornoemde zinsnede overbodig en kan ze worden weggelaten.

10. Met het oog op het gebruik van een uniforme terminologie dient in het ontworpen artikel 103, § 2, tweede lid, 1°, van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 het woord “gewestelijk” te worden weggelaten voor de woorden “Comité tot aankoop van onroerende goederen”.

SLOTOPMERKING

11. De afkondigingsformule is voorbarig en dient uit het nog aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voor te leggen ontwerp te worden weggelaten.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis modifie les prescriptions relatives à l'aliénation par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de biens immeubles appartenant à cette dernière. À cet effet, les articles 100, 101, § 2, 102bis et 103 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' sont remplacés. En outre, à l'article 101, § 1^{er}, de la même ordonnance, la référence aux « fonctionnaires des Comités d'acquisition d'immeubles » est remplacée par une référence visant « les agents désignés en vertu de l'ordonnance du 23 juin 2016 relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale ».

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale d'ordre légistique

2. Dans la phrase liminaire des articles 2 à 5 du projet, il faut chaque fois mentionner qu'un article, ou une division d'article, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 est modifié ou remplacé. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, il y a lieu de mentionner l'ordonnance avec son intitulé complet. Dans les articles 3 à 5 du projet, il suffit alors de faire référence à « la même ordonnance ». Le cas échéant, il faut également mentionner l'historique de l'article concerné ou de sa division.

Article 2

3. Dans l'article 100, alinéa 3, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006, on écrira « ce chapitre » au lieu de « cette section ».

Article 3

4. Dans le texte français de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera les mots « les agents » par le mot « agents » et dans le texte néerlandais, les mots « de personeelsleden » par le mot « personeelsleden ».

5. Dans l'article 101, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 (article 3, alinéa 2, du projet), on remplacera la référence aux « articles 100 et 101 § 1^{er} » par une référence à « l'article 100 et au § 1^{er} ».

6.1. Selon l'article 101, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006, le Gouvernement peut faire appel à d'autres fonctionnaires publics mandatés ou prestataires de service pour exécuter, en tout ou en partie, les opérations visées aux articles 100 et 101 § 1^{er}. L'alinéa 2, en projet, de ce paragraphe 2, précise quelles personnes sont considérées comme « prestataires de service ». La détermination de ces prestataires de service doit pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Pour l'heure, l'exposé des motifs ne

comprend pas une telle justification. En outre, dans ce contexte, la question se pose également de savoir si les notaires sont exclus de l'exécution des opérations visées, à tout le moins dans la mesure où ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme « d'autres fonctionnaires publics mandatés », ce qu'il n'est pas possible d'établir sur la base du texte en projet et de l'exposé des motifs y afférent. En ce qui concerne ce dernier point, le délégué a toutefois déclaré qu'il vaudrait mieux mentionner également expressément les notaires dans la disposition en projet. On peut se rallier à cette proposition.

6.2. La même observation vaut également *mutatis mutandis* pour l'article 103, § 2, alinéa 2, 1^o, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 (article 5 du projet).

Article 4

7. L'article 102bis, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 autorise le Gouvernement à aliéner des biens immeubles appartenant à la Région de Bruxelles-Capitale à une personne morale de droit public, en vue de son affectation à la construction de logements publics, sociaux ou moyens, ou à la Société d'aménagement urbain (SAU), dans la mesure où ceux-ci sont utiles ou nécessaires à la réalisation de l'objet social de la SAU, en ce compris, en outre, les biens immeubles qui relèvent du domaine public. Les articles 100 à 102 et 103 de la même ordonnance ne sont alors pas applicables.

7.1. Cette habilitation est particulièrement large et signifie que le Gouvernement peut, sans limite, aliéner des biens immeubles (du domaine public) sans mise en concurrence et sans que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale soit tenu d'y donner son assentiment, ce qui nuit à la transparence de ces transactions et emporte une limitation considérable du contrôle parlementaire ¹.

7.2. Le Gouvernement doit en tout cas tenir compte de la communication de la Commission 'concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics' ². Il résulte de cette communication que, le cas échéant, les transactions qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'offre en tous points transparente, devront être notifiées à la Commission européenne en tant qu'aide d'État potentielle.

Cette même observation vaut également *mutatis mutandis* pour l'article 103, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 (article 5 du projet).

8. La disposition en projet fait état de « la construction de logements publics, sociaux ou moyens ». Dans un souci de sécurité juridique, il est conseillé de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, ce qu'il y a lieu d'entendre par ces propos.

¹ Comparer avec l'article 100, en projet à l'article 2 et avec l'article 103, § 2, dernier alinéa, en projet à l'article 5.

² JO, 10 juillet 1997, C 209/3.

Article 5

9. Dans l'article 103, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006, on n'aperçoit pas précisément la portée du segment de phrase « [s]ans préjudice de l'article 102bis », dès lors que ce dernier article précise déjà expressément que dans le cas où il s'applique, l'article 103 n'est pas applicable. Le rapport entre les deux articles précités doit être expliqué. Il est probable que le membre de phrase précité soit superflu et qu'il peut être omis.

10. Dans un souci d'uniformité de la terminologie, à l'article 103, § 2, alinéa 2, 1^o, en projet, de l'ordonnance organique du 23 février 2006, on omettra le mot « régional » après les mots « Comité d'acquisition d'immeubles ».

OBSERVATION FINALE

11. La formule de promulgation est prématurée et doit être omise du projet qui doit encore être déposé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH