RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.454/3
van 31 juli 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de vervreemding van de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

Op 4 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de vervreemding van de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2018.

*

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het tot stand brengen van een juridisch kader voor het vervreemden van onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en voor het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten op deze goederen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Bij artikel 22 van het decreet van 20 december 1989 ‘houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap’ is de wet van 31 mei 1923 ‘betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen’, zoals “gewijzigd bij de wetten van 2 juli 1969 en 6 juli 1989”, van overeenkomstige toepassing verklaard op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Die bepaling luidt:

> “De bepalingen van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, gewijzigd bij de wetten van 2 juli 1969 en 6 juli 1989, zijn van overeenkomstige toepassing op de Vlaamse Gemeenschap en op het Vlaamse Gewest, met dien verstande dat de bevoegdheden toegewezen aan de Minister van Financiën worden uitgeoefend door de Vlaamse regering.
>
> Deze bepalingen zijn niet van toepassing op de eigendomsoverdracht van onroerende goederen tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.
>
> De Vlaamse regering zal jaarlijks bij de bespreking van het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting aan het Vlaams Parlement verslag uitbrengen over de uitgevoerde eigendomsoverdrachten van onroerende goederen tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.
>
> Artikel 1, derde lid, en artikel 2, tweede en derde lid, van de in het eerste lid bedoelde wet zijn niet van toepassing op het vervreemden van en het vestigen van zakelijke rechten op bestuursgebouwen van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest.”

Artikel 7 van het voorontwerp strekt tot de opheffing van die bepaling. Om er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat ook de wet van 31 mei 1923 zelf niet meer van

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

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

toepassing is in de rechtsorde van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, dient gelijktijdig ook die wet uitdrukkelijk opgeheven te worden.[2-3]

4. Het voorontwerp bevat een aantal onduidelijke elementen ("van alle aard" in artikel 3, eerste lid, "relevante" in artikel 5, derde lid, …), wat de rechtszekerheid niet ten goede komt.

Ook zijn sommige van de erin opgenomen bepalingen voor tweeërlei interpretatie vatbaar. Zo blijken de omschrijvingen "Vlaamse Gemeenschap" en "Vlaamse Gewest" (bijvoorbeeld in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp) onder meer niet te slaan op de openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid die van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest afhangen.[4] In artikel 2 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van "de vervreemdingen en de vestigingen van zakelijke rechten vermeld in artikel 3, eerste lid", zodat de

---

[2] De wet van 31 mei 1923 is reeds opgeheven voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap; zie:

- artikel 8 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 november 1992 'betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen';

- artikel 4 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 januari 1991 'relatif à l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la communauté française' ;

- artikel 4 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 1990 'über den Verkauf von Domanialliegenschaften'.

[3] De opheffing van de wet van 31 mei 1923 voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest brengt mee dat onder meer de verwijzing ernaar in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende publiek-private samenwerking' aangepast dient te worden. De gemachtigde verklaarde daaromtrent het volgende:

"Het is de bedoeling dat deze specifieke voorschriften (die afwijken van de toepassing van de wet van 31 mei 1923, via art. 22 van het decreet van 20 december 1989) blijven bestaan.

Zo ook de afwijkingen in diverse programmadecreten, zoals bijv. art. 22 van het decreet van 8 juli 2011 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2011 ('Overdracht gronden NV Aquafin'). Het is de bedoeling dat de decretale machtigingen, die in het verleden voor verkopen van specifieke goederen aan specifieke (rechts)personen werden bekomen, behouden blijven."

De stellers van het voorontwerp zullen de verwijzingen naar de wet van 31 mei 1923 moeten opsporen en omzetten in verwijzingen naar het te nemen decreet, voor zover de aldus aangepaste bepalingen sporen met de nieuwe regels. Zo houdt het in stand houden van de afwijkende regeling in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 een verschil in behandeling in (elke vorm van "voorafgaande kennisgeving aan de personen die volgens de laatste kadastrale toestand een principaal zakelijk recht bezitten op de aangrenzende percelen" is bijvoorbeeld uitgesloten), die verantwoord moet kunnen worden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

[4] De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

"Deze regeling is inderdaad enkel van toepassing op de onroerende goederen in eigendom van de rechtspersonen 'Vlaamse Gemeenschap' en 'Vlaamse Gewest'. De vervreemdingen van onroerende goederen in eigendom van (Vlaamse) entiteiten die over eigen rechtspersoonlijkheid beschikken worden geregeld door de respectievelijke oprichtingsdecreten in combinatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel,...).

Artikel 22 van het decreet van 20 december 1989 heeft de wet van 31 mei 1923 enkel van overeenkomstige toepassing verklaard op de (onroerende goederen in eigendom van) de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, en dus niet op de afzonderlijke rechtspersonen die van hen afhangen, noch op de lokale besturen.

Voor de lokale besturen geldt de Omzendbrief BB 2010/02 'Vervreemding van onroerende goederen door de provincies, gemeenten, O.C.M.W.'s en besturen van de erkende erediensten' in combinatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur."

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

verkeerde indruk zou kunnen ontstaan dat de vervreemding van onroerende domeingoederen niet wordt bedoeld.[5]

Een en ander zal duidelijker in de tekst van het te nemen decreet moeten worden verwoord (zie ook hierna, onderzoek van de tekst).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat een opschrift de inhoud nauwkeurig en beknopt dient weer te geven. Het gehanteerde opschrift strookt niet volledig met de draagwijdte van het voorontwerp, omdat erin slechts gewag wordt gemaakt van de vervreemding van onroerende domeingoederen, terwijl de ontworpen regeling bijvoorbeeld ook betrekking heeft op het vestigen van zakelijke rechten op die goederen.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het voorontwerp bevat een overgangsbepaling, die hoort te worden opgenomen na de opheffingsbepaling.[6]

Artikel 3

7. Op de vraag wat in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp wordt bedoeld met "de onroerende domeingoederen (…) van alle aard", antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Met 'onroerende domeingoederen' worden de onroerende private domeingoederen bedoeld. Vervreemding van openbare domeingoederen is slechts mogelijk nadat zij zijn overgegaan tot het privaat domein, wat gebeurt door desaffectatie.

---

[5] De gemachtigde verklaarde:

"Ja, artikel 2 verwijst naar alle transacties vermeld in artikel 3, eerste lid waarop het voorontwerp van decreet van toepassing is:

- vervreemdingen van onroerende domeingoederen (bij wijze van verkoop of ruiling);

- vestigingen van zakelijke rechten (op onroerende domeingoederen);

- vervreemdingen van zakelijke rechten (met uitzondering van het eigendomsrecht, omdat dit onder het eerste streepje valt = vervreemdingen van onroerende domeingoederen) waarvan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest 'houder' is.

In artikel 5, eerste lid, derde lid, vierde lid 1°, 2° en 3°, slaat de term 'vervreemdingen' ook op de vervreemdingen van onroerende domeingoederen. Overal waar in het voorontwerp van decreet sprake is van 'de vervreemdingen' worden zowel de vervreemdingen van onroerende domeingoederen als de vervreemdingen van zakelijke rechten (waarvan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest 'houder' is) bedoeld."

[6] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 145.

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

De zinsnede ‘van alle aard’ heeft betrekking op de (lichamelijke) onroerende goederen uit hun aard, zoals bijv. gronderven en gebouwen (artt. 518 t.e.m. 521 BW en art. 523 BW) en de onroerende goederen door bestemming (artt. 522, 524 en 525 BW).

Worden niet bedoeld: de goederen die onroerend zijn door het voorwerp waarop zij betrekking hebben (onlichamelijk), zoals bijv. de onroerende zakelijke rechten. Met de zinsnede ‘elk zakelijk recht erop’ worden immers de zakelijke rechten bedoeld die betrekking hebben op de onroerende goederen uit hun aard of door bestemming.”

8. Luidens artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp is de voorafgaande toestemming door het Vlaams Parlement vereist, wanneer de vervreemdingen betrekking hebben op onroerende goederen waarvan de geschatte waarde 10.000.000 euro overschrijdt; in de gevallen vermeld in het derde lid, is de voormelde toestemming niet vereist.

Uit de ontworpen bepalingen blijkt niet op welke wijze deze voorafgaande toestemming moet worden gegeven. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit in de praktijk gebeurt met een bepaling in het begrotingsdecreet. Daarover om uitleg verzocht, liet de gemachtigde het volgende weten:

“Deze parlementaire instemming dient inderdaad bij decreet te worden verleend, zoals dit in het verleden (in toepassing van art. 1, lid 3 van de wet van 31 mei 1923) bij programmadecreet gebeurde, zie bijv. art. 56 van het decreet van 21 december 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2013 (Grondruil op het Eiland Zwijnaarde), maar met dien verstande dat deze parlementaire goedkeuring thans vooraf dient te worden bekomen.”

Er kan dan ook worden overwogen het voorontwerp aan te vullen met de vermelding dat de toestemming bij decreet wordt verleend.

Artikel 4

9. Op de vraag waarom in artikel 4 van het voorontwerp niet gewoon wordt verwezen naar “het begrotingsjaar” in plaats van naar “het volledige begrotingsjaar”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De term ‘volledige’ kan worden weggelaten. Bij een vorige versie van het voorontwerp van decreet was artikel 4 opgesteld naar analogie met artikel 22, derde lid van het decreet van 20 december 1989. Het tijdstip waarop er door de Vlaamse Regering gerapporteerd werd, was vastgelegd op het moment waarop het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting werd besproken.

Aangezien er op die manier echter niet gerapporteerd wordt over een volledig kalenderjaar, werd ervoor geopteerd om het tijdstip van de rapportering te verplaatsen naar de bespreking van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting, zodat er wel een volledig kalenderjaar is gevat. De term ‘volledige’ is in de tekst opgenomen omwille van deze gedachtegang (‘volledig kalenderjaar’), maar kan worden weggelaten.”

Vermits het woord “volledige” in de vermelding “in het volledige begrotingsjaar” geen specifieke betekenis heeft, dient het te worden geschrapt.

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡

Artikel 5

10. Artikel 5, derde lid, van het voorontwerp voorziet in een informatieverplichting ten aanzien van eigenaars of vruchtgebruikers van “relevante percelen die grenzen aan onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest”. Op de vraag waarom niet alle aangrenzende percelen worden beoogd en hoe relevante percelen te onderscheiden zijn van niet-relevante percelen, antwoordde de gemachtigde dat alle eigenaars en vruchtgebruikers van aanpalende percelen aangeschreven dienen te worden, zodat het woord “relevante” geschrapt moet worden.

Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen, enerzijds, eigenaars en vruchtgebruikers, die wel worden geïnformeerd, en, anderzijds, andere houders van zakelijke rechten, die niet moeten worden geïnformeerd, zal in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verantwoord moeten kunnen worden. Zo niet moet de informatieverplichting worden verruimd tot alle houders van zakelijke rechten.

11. In het vierde lid, 2° en 3°, van artikel 5 van het voorontwerp wordt telkens gewag gemaakt van een “gemotiveerde beslissing”.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-DBHSQBCBD-GDEFEVT‡