ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 3 février 1989, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative à la compétence du Ministre des Finances en matière d'aliénation et de gestion d'immeubles domaniaux et de recouvrement", a donné le 13 mars 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 februari 1989 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bevoegdheid van de Minister van Financiën inzake de vervreemding en het beheer van onroerende domeingoederen en de invorderingen", heeft op 13 maart 1989 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

OBSERVATION PREALABLE.

Le projet de loi comporte :

- une modification de la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux (article 1er);

- une disposition autonome relative au recouvrement des créances non fiscales confié à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines (article 2);

- une disposition abrogative (article 3).

Afin d'éviter la dispersion des textes de loi, il est souhaitable d'insérer l'article 2 du projet dans la loi domaniale du 22 décembre 1949, à la suite de l'article 3 qui confie à l'administration des domaines, la charge de récupérer les créances de l'Etat ou des organismes d'Etat.

Dans cette hypothèse, l'intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Loi modifiant la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux et la loi domaniale du 22 décembre 1949".

Article 1er.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, on entend par "publicité ordinaire" au sens de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1923, en projet, l'affichage sur les immeubles d'avis annonçant la vente et, par "publicité commerciale", l'insertion dans la presse ou la diffusion à la radio de pareils avis.

Les ventes les moins importantes ne seraient annoncées que par la voie de la "publicité ordinaire".

Ces intentions pourraient être exprimées dans l'exposé des motifs; il n'est pas utile de les énoncer dans le dispositif en des termes, au demeurant, peu significatifs.

Alinéa 1er.

Le texte suivant est proposé :

"Les aliénations à réaliser en exécution de la présente loi seront rendues publiques par les mesures de publicité appropriées".

Alinéa 2.

L'alinéa 2 de l'article 1er en projet vise les "propriétaires des parcelles contiguës aux propriétés domaniales à aliéner".

.../...

Il y a lieu de préciser, dans le texte en projet qu'est également visé tout titulaire d'un droit réel, comme, par exemple, l'usufruitier et le nu-propriétaire.

En conséquence, il y a lieu de remplacer les mots "sont propriétaires des" par les mots "ont un droit réel principal sur les parcelles contiguës aux propriétés domaniales à aliéner".

A la fin de l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "un mois avant la séance de l'adjudication ou lorsqu'il n'y a pas d'adjudication, avant la passation de l'acte".

Alinéa 3.

L'alinéa 3 du même article serait mieux rédigé comme suit :

"Lorsque le bien domanial à aliéner est contigu à un immeuble bâti, propriété de deux ou plusieurs personnes, l'information peut avoir lieu par toute publicité équivalente à celle visée à l'alinéa 2".

Article 2.

Liminaire.

Pour tenir compte de l'observation préalable faite ci-dessus, la phrase liminaire devrait être rédigée de la manière suivante :

"Article 2.-

Un article 4, rédigé comme suit, est inséré dans la loi domaniale du 22 décembre 1949 : article 4 ...".

Alinéa 1er.

La première phrase de l'alinéa 1er de l'article 2 doit être omise, car elle n'a aucune valeur normative.

Dans la seconde phrase du même alinéa, il faut omettre les termes "entre autres", qui donnent au ministre ou à son délégué des pouvoirs excessivement larges.

En outre, il résulte des explications fournies par le fonctionnaire délégué que les créances visées sont des créances non fiscales.

En conséquence, le texte suivant est proposé pour l'alinéa 1er de l'article 2 :

"En vue du recouvrement des créances non fiscales par l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, le ministre ou son délégué peut, aux conditions qu'il fixe dans chaque cas particulier, accorder des délais pour le paiement du principal, remettre tout ou partie de la dette en intérêts et consentir à ce que les paiements partiels soient imputés d'abord sur le capital".

Alinéa 2.

Dans l'alinéa 2 de l'article en projet, il convient de remplacer les mots "Dans les cas spéciaux" par les mots "Dans les cas où la situation du débiteur de bonne foi le justifie ...".

D'autre part, de l'accord du fonctionnaire délégué, les mots "moyennant l'avis du créancier" doivent être remplacés par les mots "si le créancier y consent". Il se peut, en effet, que le créancier intéressé ne soit pas l'Etat; en ce cas, l'obtention de pareil accord est indispensable.

En conséquence, l'alinéa 2 de l'article 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Dans les cas où la situation du débiteur de bonne foi le justifie, il conclut avec lui des transactions, si le créancier y consent".

Article 3.

La disposition abrogative en projet ne prévoit pas l'abrogation de l'article 8 du décret du 22 novembre-1er décembre 1790 relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages.

Le maintien en vigueur de cette dernière disposition ne se justifie pas (1). En effet, ce texte requiert

.../...

---

(1) Le texte en est le suivant : "Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation : mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps-Législatif, sanctionné par le Roi, en observant les formalités prescrites pour la validité

que l'aliénation des immeubles domaniaux fasse l'objet d'une autorisation législative préalable.

Or l'intention du Gouvernement est de prescrire une approbation législative a posteriori, conformément à la pratique administrative actuelle (1), chaque fois que les biens en cause ont une valeur estimative excédant 50 millions de francs.

Une telle règle pourrait être énoncée à l'article 1er de la loi du 31 mai 1923 relative à l'aliénation d'immeubles domaniaux, par une modification de son alinéa 3, qui se lirait désormais comme suit :

"Sauf en cas de vente publique ou lorsque l'expropriation pour cause d'utilité publique a été légalement décrétée, les aliénations visées par la présente loi qui concernent des biens dont la valeur estimative excède 50 millions de francs, sont soumises à approbation législative".

En conséquence, l'article 3, 2°, devrait être rédigé comme suit :

"2° les articles 8 et 9 du décret ... (la suite comme au projet)".

---

(1) Voyez, par exemple, les lois domaniales et dérogeant à la comptabilité de l'Etat du 2 juillet 1969 (Moniteur belge, 19 juillet 1969) et du 1er juillet 1983 (Moniteur belge,15 juillet 1983).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontwerp van wet omvat :

- een wijziging van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen (artikel 1);

- een zelfstandige bepaling betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen, toevertrouwd aan de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen (artikel 2);

- een opheffingsbepaling (artikel 3).

Om versnippering van wetteksten te vermijden, is het wenselijk artikel 2 van het ontwerp in te voegen in de domaniale wet van 22 december 1949, na artikel 3, dat de Administratie van domeinen gelast de schuldvorderingen van de Staat of van Staatsorganismen in te vorderen.

In dat geval zou het opschrift als volgt moeten worden geredigeerd :

"Wet tot wijziging van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen en van de domaniale wet van 22 december 1949".

.../...

Artikel 1.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, verstaat men onder "gewone publiciteit" in de zin van het ontworpen artikel 2, eerste lid, van de wet van 31 mei 1923, de aanplakking, op de onroerende goederen, van berichten die de verkoping aankondigen en, onder "commerciële publiciteit", de opneming van dergelijke berichten in de pers of de uitzending ervan op de radio.

De minst belangrijke verkopingen zouden alleen via de "gewone publiciteit" aangekondigd worden.

Die bedoelingen zouden te kennen gegeven kunnen worden in de memorie van toelichting; ze in het bepalend gedeelte formuleren in overigens weinigzeggende bewoordingen heeft geen nut.

Eerste lid.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"De ter uitvoering van deze wet te verrichten vervreemdingen moeten worden openbaar gemaakt door passende publiciteitsmaatregelen".

Tweede lid.

Het tweede lid van het ontworpen artikel 1 handelt over de "eigenaar(s) van de percelen die aan de te vervreemden domeingoederen grenzen".

.../...

In de ontworpen tekst dient te worden gepreciseerd dat hiermede wordt bedoeld elke houder van een zakelijk recht, zoals, bij voorbeeld, de vruchtgebruiker en de blote eigenaar.

Derhalve vervange men de woorden "eigenaar zijn van de percelen die aan de te vervreemden domeingoederen grenzen" door de woorden "een principaal zakelijk recht bezitten op de aan de te vervreemden domeingoederen grenzende percelen".

Aan het slot van het tweede lid, schrijve men : "één maand vóór de zitdag van de toewijzing of wanneer er geen toewijzing is, vóór het verlijden van de akte".

Derde lid.

Het derde lid van hetzelfde artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Wanneer het te vervreemden domeingoed grenst aan een gebouw dat eigendom is van twee of meer personen, kan de kennisgeving geschieden door middel van elke publiciteit die vergelijkbaar is met die welke bedoeld is in het tweede lid".

.../...

Artikel 2.

Inleidende volzin.

Wil men rekening houden met de hierboven gemaakte voorafgaande opmerking, dan zou de inleidende volzin als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 2.-
In de domaniale wet van 22 december 1949 wordt een artikel 4 ingevoegd, luidend als volgt : Artikel 4 ...".

Eerste lid.

De eerste volzin van het eerste lid van artikel 2 moet vervallen, want hij heeft geen enkele normatieve waarde.

In de tweede volzin van hetzelfde lid schrappe men de woorden "onder meer", die aan de Minister of aan diens gemachtigde een buitensporig ruime bevoegdheid verlenen.

Bovendien volgt uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte opheldering dat de bedoelde schuldvorderingen niet-fiscale schuldvorderingen zijn.

.../...

Derhalve wordt voor het eerste lid van artikel 2 de volgende tekst voorgesteld :

"Met het oog op de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen door de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen, kan de Minister of diens gemachtigde, onder de door hem te bepalen voorwaarden, in elk specifiek geval, uitstel van betaling toestaan voor de hoofdsom, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in intresten verlenen en ermee instemmen dat de gedeeltelijke betalingen vooreerst op het kapitaal toegerekend worden".

Tweede lid.

In het tweede lid van het ontworpen artikel dienen de woorden "In de bijzondere gevallen" te worden vervangen door de woorden "In de gevallen waarin de toestand van de schuldenaar te goeder trouw dat wettigt".

Anderzijds is de gemachtigde ambtenaar het ermee eens dat de woorden "mits het advies van de schuldeiser" moeten worden vervangen door de woorden "indien de schuldeiser ermee instemt". Het is immers mogelijk dat de betrokken schuldeiser niet de Staat is; in dat geval is het volstrekt noodzakelijk een dergelijke instemming te verkrijgen.

.../...

Het tweede lid van artikel 2 zou dus beter als volgt worden geredigeerd :

"In de gevallen waarin de toestand van de schuldenaar te goeder trouw dat wettigt, gaat hij met hem dadingen aan, indien de schuldenaar daarin toestemt".

Artikel 3.

De ontworpen opheffingsbepaling voorziet niet in de opheffing van artikel 8 van het decreet van 22 november-1 december 1790 "relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages".

De handhaving van deze bepaling is niet gewettigd (1). Die tekst schrijft immers voor dat een voorafgaande toestemming van de wetgever nodig is voor de vervreemding van de onroerende domeingoederen.

.../...

---

(1) De tekst daarvan luidt als volgt : "Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation : mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps-Législatif, sanctionné par le Roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations".

Het is echter de bedoeling van de Regering een toestemming achteraf van de wetgever voor te schrijven, overeenkomstig de huidige bestuurspraktijk (1), telkens wanneer de bewuste goederen een geschatte waarde van meer dan 50 miljoen frank hebben.

Een zodanige regel zou geformuleerd kunnen worden in artikel 1 van de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen, door een wijziging van het derde lid, dat voortaan als volgt gelezen zou kunnen worden :

"Behoudens in geval van openbare verkoping of wanneer onteigening ten algemenen nutte wettelijk is afgekondigd, moeten de in deze wet bedoelde vervreemdingen die betrekking hebben op goederen waarvan de geschatte waarde 50 miljoen frank te boven gaat, door de wetgever worden goedgekeurd".

Artikel 3, 2°, zou derhalve als volgt moeten worden geredigeerd :

"2° de artikelen 8 en 9 van het decreet van ... (voorts zoals in het ontwerp)".

---

(1) Zie, bij voorbeeld, de domaniale wetten houdende afwijking van de wetgeving op de rijkscomptabiliteit van 2 juli 1969 (Belgisch Staatsblad van 19 juli 1969) en van 1 juli 1983 (Belgisch Staatsblad van 15 juli 1983).

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.