Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION -
27 OCT 1955
2
Coördinatie-bureau

D

MTL.

L.4887/1/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 30e Augustus 1955 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van dat van 29 April 1920 houdende vaststelling der voorwaarden van toelating der plaatselijke of gewestelijke vennootschappen voor het bouwen van goedkope woningen en woonvertrekken", heeft de 12e September 1955 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 30 août 1955, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant celui du 29 avril 1920 fixant les conditions d'agréation des sociétés locales ou régionales de construction d'habitations et logements à bon marché", a donné le 12 septembre 1955 l'avis suivant :

C.E. - R.S.
28.10.55
N°
COORD

De wet van 11 October 1919 heeft de Nationale Maatschappij voor goedkope woningen en woonvertrekken en de door deze erkende maatschappijen een openbare dienst opgedragen : de krotopruiming en het bouwen van of het toestaan van leningen voor het bouwen van goedkope woningen ten behoeve van min begoede personen. Ter bevordering van dit openbaar belang heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat openbare besturen deelnemen aan de oprichting van plaatselijke maatschappijen en dat voor de werkzaamheden voorschotten en subsidies van Staatswege worden verstrekt, terwijl hij voorts onderscheidene fiscale vrijstellingen heeft verleend.

De tekst zelf van de wet en de parlementaire voorbereiding er van wijzen er op, dat de wetgever het initiatief tot de oprichting van plaatselijke of gewestelijke maatschappijen, waaraan de rechtstreekse zorg inzake het krediet en het bouwen is toevertrouwd, in handen van particulieren of plaatselijke openbare besturen heeft willen leggen. Voor het toezicht op en de regeling van de uitvoering van deze dienst enerzijds en ter voorkoming van elke speculatie onder de dekmantel van een maatschappij voor goedkope woningen en met behulp van de hun toegestane voordelen anderzijds, heeft de wetgever echter een strenge contrôle op die maatschappijen ingevoerd. Aan deze contrôle ligt de erkenning ten grondslag.

De wet zelf bepaalt in artikel 5, dat deze erkenning alleen kan worden verleend aan maatschappijen die opgericht zijn met het doel een sociaal belang te behartigen en die uitsluitend beogen : 1° hetzij de aan- en verkoop, de aanbouw, de verbetering, de verhuur van goedkope woningen en woonvertrekken, de aankoop van gronden die zullen worden dienstbaar gemaakt dan wel wederverkocht voor het bouwen van die woningen en woonvertrekken of voor de aanleg van arbeiderstuinen;

.../...

2° hetzij het uitlenen van gelden voor het aankopen, het bouwen, het verbeteren of het ontlasten van even-bedoelde woningen of woonvertrekken en arbeiderstuinen.

In hetzelfde artikel wordt verder bepaald, dat de erkenning door de Nationale Maatschappij verleend wordt overeenkomstig een door de Regering uit te vaardigen algemene verordening.

De aldus aan de Regering gegeven opdracht is volkomen algemeen en houdt geen enkele beperking in. Maar het spreekt van zelf, dat zij uitsluitend in het kader van deze wet moet worden gezien en dat de uit te vaardigen verordening niet verder mag strekken dan de wet zelf.

De regeling van de erkenning heeft immers tot doel, een goede werking van het door de wet ingevoerde systeem te bevorderen en mag vanzelfsprekend geen ander doel beogen.

De verordening tot regeling van de voorwaarden inzake erkenning van plaatselijke of gewestelijke maatschappijen is vastgesteld bij het koninklijk besluit van 29 April 1920; zij bevat in artikel 5 een reeks van bepalingen welke de maatschappijen in hun statuten moeten opnemen, willen zij de erkenning verkrijgen. Zo wordt onder meer in 10° van dit artikel voorgeschreven, dat de maatschappijen de verplichting op zich moeten nemen, in geval van liquidatie om welke reden ook, aan een door de algemene vergadering aan te wijzen maatschappij of, bij gebreke daarvan, aan de Nationale Maatschappij, het gedeelte van het actief over te dragen dat mocht overblijven nadat het passief is aangezuiverd en het gestorte kapitaal is uitgekeerd.

.../...

Deze bepaling, die als een voorwaarde inzake erkenning wordt voorgesteld, is een afwijking van het beginsel van het gemeen recht volgens hetwelk een vennootschap met rechtspersoonlijkheid in geval van vereffening vrij over haar actief kan beschikken, behoudens de bij de wet vastgestelde beperkingen.

Dit voorschrift schijnt echter terug te gaan tot de wil om iedere mogelijke speculatie te verhinderen en tevens tot het streven om aan het actief, voortkomend uit een eventuele winst van erkende maatschappijen, een bestemming te geven welke overeenstemt met het door de wetgever nagestreefde doel, zulks in het kader van het door hem geregelde systeem.

Het gaat hier dus om een bepaling die beantwoordt aan de bedoeling van de wetgever en volledig blijft binnen het door de wet van 11 October 1919 bestreken terrein. Als zodanig ontleent zij haar rechtsgrond aan de opdracht welke artikel 5 van de wet aan de Regering verleent.

Van deze regel, die voor de erkende maatschappijen in 't algemeen van kracht blijft, wil het ontwerp een afwijking toestaan ten behoeve van de maatschappijen die tot doel hebben, in de particuliere huisvestingsbehoeften van het personeel van de krijgsmacht te voorzien. Volgens de voorgestelde tekst moeten zij zich er toe verbinden "in geval van liquidatie om welke reden ook, aan het deel van het actief dat, na aanzuivering van het passief en na terugbetaling van het gestort kapitaal overblijft, een bestemming te geven, te bepalen bij een in de ministerraad overlegd koninklijk besluit".

.../...

Het gevolg van een zodanige voorwaarde inzake erkenning is, dat de maatschappij volledig het recht verliest om aan het overblijvend actief een door haar gekozen bestemming te geven.

De maatschappij verliest dat recht niet opdat dit actief met meer zekerheid voor het bereiken van het door de wetgever beoogde doel zou kunnen worden aangewend, maar opdat het integendeel bij koninklijk besluit bestemd zou kunnen worden tot doeleinden, waarover in de onderhavige tekst niets wordt gezegd maar die volkomen vreemd kunnen zijn aan het doel van de wet van 1919.

Voor zover de voorgestelde tekst er op neerkomt, ten aanzien van een maatschappij als voorwaarde voor erkenning te stellen, dat zij de verplichting op zich neemt te aanvaarden dat een deel van haar actief eventueel voor een ander doel wordt bestemd dan dat van de wet van 11 October 1919, treedt deze tekst buiten het kader van deze wet.

De Raad van State is van oordeel, dat voor het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geen rechtsgrond te vinden is in de wet van 11 October 1919.

---

Par la loi du 11 octobre 1919 le législateur a chargé la Société nationale des habitations et logements à bon marché et ses sociétés agréées d'un service public : la lutte contre les taudis et la construction ou le prêt à la construction d'habitations à bon marché destinées aux personnes peu aisées. Pour favoriser cet objet d'intérêt public il a permis notamment la participation des pouvoirs publics à la création des sociétés locales, le financement des opérations par des avances et des subsides de l'Etat ainsi que de nombreuses exemptions fiscales.

Il apparaît du texte même de la loi et des travaux préparatoires que le législateur a voulu laisser à l'initiative privée ou à celle des pouvoirs locaux la création des sociétés locales ou régionales, à qui il a confié l'action directe en matière de crédit et de construction. Cependant, afin de surveiller et d'ordonner l'exécution du service public d'une part, et pour éviter, d'autre part, toute spéculation faite sous le couvert d'une société d'habitations à bon marché et à la faveur des avantages qui leur sont consentis, il a instauré un contrôle sévère de ces sociétés. La base de ce contrôle est l'agréation.

La loi prévoit elle-même , en son article 5, que cette agréation ne peut être accordée qu'aux sociétés établies dans un but d'intérêt social qui ont pour objet exclusif : 1° soit l'achat, la construction, l'amélioration, la vente et la location d'habitations et logements à bon marché, l'achat de terrains destinés à être aménagés ou à être revendus en vue de la construction de ces habitations et logements ou en vue de la création de jardins ouvriers; 2° soit des prêts en vue de l'achat, de la construction, de l'amélioration ou du dégrèvement des mêmes habitations ou logements et jardins ouvriers.

.../...

Elle dispose aussi dans le même article que l'agréation sera accordée par la Société nationale conformément à un règlement d'ordre général à prendre par le Gouvernement.

La délégation ainsi donnée au Gouvernement est tout à fait générale et ne comporte aucune limitation. Mais il va de soi qu'elle n'existe que dans le cadre de la loi et que la portée de la réglementation permise ne peut excéder celle de la loi.

La réglementation de l'agréation, en effet, a pour but d'aider au bon fonctionnement du système organisé par la loi; elle ne peut évidemment poursuivre d'autres fins que celle-ci.

Le règlement fixant les conditions d'agréation des sociétés locales ou régionales a été pris par l'arrêté royal du 29 avril 1920; il prévoit, en son article 5, une série de dispositions que les sociétés doivent inscrire dans leurs statuts pour pouvoir être agréées. Notamment il est prescrit, au 10° de cet article, que les sociétés doivent prendre l'engagement, en cas de liquidation pour quelque cause que ce soit, d'attribuer à une société à désigner par l'assemblée générale ou, à défaut, à la Société nationale, la partie de l'actif qui subsisterait après l'apurement du passif et le remboursement du capital versé.

Cette disposition, présentée sous forme d'une condition d'agréation, s'écarte du principe de droit commun selon lequel une société dotée de la personnalité civile peut disposer librement de son avoir en cas de liquidation, sauf les limitations apportées par la loi.

.../...

Cependant la raison d'être de cette prescription paraît être à la fois la volonté d'empêcher toute spéculation possible et le désir de maintenir à l'avoir provenant d'un bénéfice éventuel réalisé par les sociétés agréées une destination conforme au but poursuivi par le législateur, cela dans le cadre du système organisé par lui.

Il s'agit donc d'une disposition qui rencontre la volonté du législateur et se meut entièrement dans le domaine de la loi du 11 octobre 1919. Comme telle, elle trouve son fondement légal dans la délégation donnée au Gouvernement par l'article 5 de la loi.

A cette règle, qui est maintenue en vigueur pour la généralité des sociétés agréées, le projet a pour but d'apporter une dérogation en ce qui concerne les sociétés qui ont pour objet de pourvoir aux besoins particuliers de logements du personnel des forces armées. Suivant le texte proposé, celles-ci devront s'engager, "en cas de liquidation pour quelque cause que ce soit, à donner à la partie de l'actif qui subsisterait après l'apurement du passif et le remboursement du capital versé, une destination à déterminer par arrêté royal délibéré en conseil des ministres".

La condition d'agréation ainsi prévue a pour conséquence de priver entièrement la société du pouvoir d'affecter son avoir restant à une destination de son choix.

Elle en est privée non point pour que cet avoir soit utilisé plus sûrement à la réalisation de l'objet dont elle était chargée par le législateur, mais pour permettre au contraire qu'il soit destiné, par arrêté royal, à des fins

.../...

que le présent texte ne détermine pas, mais qui peuvent être entièrement étrangères au but poursuivi par la loi de 1919.

En tant que le texte proposé aboutit à imposer à une société, comme condition d'agréation, l'engagement d'accepter qu'une partie de son avoir puisse être affecté à des fins autres que celles de la loi du 11 octobre 1919, il sort du cadre de cette loi.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le projet d'arrêté royal qui lui est soumis ne trouve pas de fondement légal dans la loi du 11 octobre 1919.

---

De kamer was samengesteld uit
de Heren : D.DECLEIRE, raadsheer van State, voorzitter,
H.BUCH, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,
P.ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F.DUCHENE, assessors de la section de législation,
J.CYPRES, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de
Messieurs: conseiller d'Etat, président,
conseillers d'Etat,
assesseurs de la section de législation,
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.MEES. Het verslag werd uitgebracht door de Juffr.BOURQUIN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.MEES. Le rapport a été présenté par Melle BOURQUIN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) D.DECLEIRE.