ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 24 mai 1985 , d'une demande d'avis sur un projet de loi "habilitant l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales", a donné le 29 octobre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 24e mei 1985 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de BTW, registratie en domeinen tot het verwezenlijken van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestelijke instellingen", heeft de 29e oktober 1985 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

I.- Selon son intitulé, la loi en projet tend à habiliter l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales.

Selon l'exposé des motifs, le texte soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est l'oeuvre d'un groupe de travail réunissant des représentants de l'Etat, des Communautés et des Régions et qui, au sein du Comité de concertation Gouvernement - Exécutifs s'est traduit, le 5 mars 1985, par la signature d'un "Protocole entre le Gouvernement et l'Exécutif flamand, l'Exécutif de la Communauté française, l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Communauté germanophone, concernant la compétence des comités d'acquisition d'immeubles et des bureaux des domaines de l'Etat" (1).

Selon l'article 1er de cette "convention" du 5 mars 1985, le Gouvernement national s'est engagé à déposer, dans les meilleurs délais, un projet de loi tendant à :

"1° autoriser les fonctionnaires de l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines à effectuer, au nom et pour compte des Communautés, Régions et organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les opérations à caractère immobilier et domanial qu'ils réalisent pour compte de l'Etat ...

2° habiliter formellement ces fonctionnaires aux fins d'accomplir toutes les tâches qu'implique la réalisation de ces opérations ...".

.../...

(1) Moniteur belge du 14 juin 1985, pp. 9051 et ss.

Le présent projet de loi tend à exécuter l'engagement souscrit par le Gouvernement.

II.- Selon l'exposé des motifs, "l'intérêt général bien compris commande qu'en matière d'acquisition et d'expropriation d'immeubles, s'instaurent une collaboration et une coopération entre les divers pouvoirs publics et si possible une coordination de leurs politiques immobilières. Agir autrement serait préjudiciable à l'intérêt général par les conséquences néfastes que cette situation engendrerait".

La section de législation du Conseil d'Etat a déjà relevé qu'une coopération entre les institutions nationales, communautaires et régionales était souhaitable, étant entendu que celle-ci ne peut porter atteinte à l'autonomie de chaque institution dans la sphère de ses compétences propres. Le présent projet de loi n'encourt dès lors aucune objection quant à son principe.

III.- Il ne pourra pas se déduire de l'entrée en vigueur de la loi en projet que les Exécutifs des Communautés et des Régions et les organes de gestion des organismes d'intérêt public qui en dépendent, pourront "charger" les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines d'exercer en leur nom et pour leur compte les attributions domaniales visées à l'article 1er.

Il n'appartient en effet pas au législateur ordinaire de s'immiscer dans l'exercice, par les Régions et par les Communautés, de leurs compétences.

Il résulte de l'autonomie des Communautés et des Régions que les Exécutifs de celles-ci et les organes de gestion des organismes d'intérêt public communautaires et régionaux ne pourront faire usage de la faculté prévue à l'article 1er que s'ils y sont autorisés par un décret. C'est ce que prévoit d'ailleurs l'article 1 de la "convention" du 5 mars 1985 et ce que confirme l'exposé des motifs.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

Il est proposé de rédiger le texte néerlandais de l'intitulé comme indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

PREAMBULE.

L'alinéa unique visant l'avis du Conseil d'Etat doit être omis, car ledit avis doit être annexé à l'exposé des motifs du projet de loi conformément à l'article 3, § ler, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Formule de proposition.

Conformément à l'usage, il convient d'écrire : "Sur la proposition de Notre Ministre ...".

Formule de présentation.

Conformément à l'usage, il convient de rédiger le texte néerlandais de cette formule comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

DISPOSITIF.

Article ler.

L'article ler de la loi en projet dispose :

"Les Communautés et les Régions ... peuvent charger les fonctionnaires de l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines d'exercer, en leur nom et pour leur compte, toutes les attributions domaniales que ceux-ci assument à l'égard des biens de l'Etat ...".

Selon la rédaction de cet article, le législateur national autoriserait les Communautés et les Régions à charger des fonctionnaires de l'Etat de l'exercice de certaines missions, en leur nom et pour leur compte.

Les réformes institutionnelles de 1980 ont établi une indépendance réciproque des autorités de l'Etat, des Communautés et des Régions et également une compétence exclusive de ces autorités dans leurs domaines d'action respectifs.

Il n'est pas de la compétence du législateur national de délivrer des autorisations aux Communautés et aux Régions.

Par contre, le législateur national peut autoriser des fonctionnaires de l'Etat à accomplir des actes au nom et pour le compte des Communautés et des Régions.

L'article ler exprimerait dès lors mieux le mécanisme de coopération qu'il permet s'il était rédigé comme suit :

.../...

"Article ler.-

Les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines peuvent exercer, à la demande, au nom et pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'Etat en vertu des lois et des arrêtés pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales".

Article 2.

Selon l'alinéa ler,

> "Sans préjudice de l'article 79, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les fonctionnaires visés à l'article ler sont habilités à passer tous les actes inhérents à l'exercice de leurs attributions, à leur conférer l'authenticité et à en délivrer des expéditions".

Il va de soi que le législateur ordinaire ne peut pas déroger à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les mots "Sans préjudice de l'article 79, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" doivent dès lors être omis.

Les mots "inhérents à l'exercice de leurs attributions" paraissent également superflus.

La rédaction suivante est dès lors proposée :

"Pour l'exercice des attributions prévues à l'article ler, les fonctionnaires visés à cet article sont habilités

.../...

à passer des actes, à leur conférer l'authenticité et à en délivrer des expéditions".

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 2 :

"Aux mêmes fins, ils ont qualité ... (la suite comme à l'alinéa 2 du projet)".

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 3 :

"Ils sont également compétents ... (la suite comme à l'alinéa 3 du projet, sauf à écrire à la fin "par exploit d'huissier de justice")".

Pour concrétiser les intentions exprimées à l'article 3 de la "convention" du 5 mars 1985 et prévoir expressément que l'autorité régionale ou communautaire conservera la maîtrise des procédures confiées à une administration de l'Etat, il est proposé d'ajouter à l'article un alinéa 4, rédigé comme suit :

"Dans l'exercice des attributions qui leur sont confiées en vertu de la présente loi, les fonctionnaires visés à l'article ler agissent selon les instructions de l'autorité qui requiert leur intervention".

Article 3.

Selon cet article,

"Le Ministre des Finances détermine, de commun accord avec les autorités compétentes, les modalités de la collaboration".

.../...

Les modalités de collaboration qui sont visées paraissent concerner les mesures essentiellement pratiques de la mise en oeuvre des attributions confiées à des fonctionnaires de l'Etat.

Le Ministre trouve dans le pouvoir hiérarchique qu'il exerce sur ces fonctionnaires l'habilitation requise pour prendre les mesures d'administration interne que requiert cette collaboration. Il va de soi que le Ministre devra tenir compte des besoins qui seront exprimés par les autorités qui requerront l'intervention de ses services.

L'article doit, dès lors, être omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.- Volgens haar opschrift strekt de ontworpen wet ertoe de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen bevoegd te verklaren tot het verwezenlijken van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstellingen.

Volgens de memorie van toelichting is de tekst die voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd het werk van een werkgroep waarin vertegenwoordigers van de Staat, van de Gemeenschappen en van de Gewesten zijn samengebracht; dit heeft in het Overlegcomité Regering - Executieven op 5 maart 1985 geleid tot de ondertekening van een "Protocol tussen de Regering en de Vlaamse Executieve, de Franse Gemeenschapsexecutieve, de Waalse Gewestexecutieve en de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap, betreffende de bevoegdheid van de comités tot aankoop van onroerende goederen en van de kantoren der domeinen van de Staat" (1).

Volgens artikel 1 van die "overeenkomst" van 5 maart 1985 heeft de nationale Regering zich ertoe verbonden, binnen de kortst mogelijke tijd een wetsontwerp in te dienen dat ertoe strekt :

"1° de ambtenaren van de Administratie van de B.T.W., registratie en domeinen de bevoegdheid te verlenen om, in naam en voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, alle verrichtingen te verwezenlijken met onroerend en domaniaal karakter die zij uitvoeren voor rekening van de Staat ...

2° deze ambtenaren uitdrukkelijk bevoegd te maken om alle taken, die de verwezelijking van die verrichtingen meebrengt, uit te voeren ... ".

.../...

---

(1) Belgisch Staatsblad van 14 juni 1985, blz. 9051 en volgende.

Het onderhavige ontwerp van wet beoogt uitvoering te geven aan de verbintenis die de Regering heeft aangegaan.

II.- Volgens de memorie van toelichting vereist "het welbegrepen algemeen belang ... dat, inzake verwervingen en onteigeningen van onroerende goederen, er een medewerking en coöperatie tot stand komen tussen de verschillende openbare machten en, zo mogelijk, een coördinatie van hun beleid inzake onroerende goederen. Anders handelen zou schadelijk zijn voor het algemeen belang omwille van de nadelige gevolgen waartoe deze toestand aanleiding zou geven".

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft reeds opgemerkt dat een samenwerking tussen de nationale instellingen en die van de Gemeenschappen en Gewesten wenselijk was, met dien verstande dat die samenwerking geen afbreuk mag doen aan de autonomie die elke instelling binnen haar eigen bevoegdheidssfeer bezit. Wat het principe betreft, is er dus geen bezwaar tegen dit ontwerp van wet.

III.- Uit de inwerkingtreding van de ontworpen wet zal niet afgeleid mogen worden dat de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven en de beheersorganen van de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, de ambtenaren van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen ertoe zullen kunnen "machtigen" in hun naam en voor hun rekening de in artikel 1 bedoelde domaniale bevoegdheden uit te oefenen.

.../...

Het komt de gewone wetgever immers niet toe zich te mengen in de uitoefening, door de Gewesten en de Gemeenschappen, van de aan deze toegekende bevoegdheden.

Uit de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten vloeit voort dat hun Executieven en de beheersorganen van de gemeenschaps- en gewestinstellingen van openbaar nut van het in artikel 1 bedoelde recht slechts gebruik zullen kunnen maken indien zij daartoe door een decreet gemachtigd zijn. Dit wordt overigens in artikel 2 van de "overeenkomst" van 5 maart 1985 bepaald en door de memorie van toelichting bevestigd.

+

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Voorgesteld wordt, het opschrift als volgt te redigeren :

"Ontwerp van wet houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstellingen".

.../...

AANHEF.

Het enig lid, dat naar het advies van de Raad van State verwijst, moet vervallen daar dit advies overeenkomstig artikel 3, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de memorie van toelichting moet worden gehecht.

Voordrachtformulier.

Zoals gebruikelijk, schrijve men : "Op de voordracht van Onze Minister van Financiën en Onze Staatssecretaris voor Financiën,".

Indieningsformulier.

Overeenkomstig het gebruik, redigere men de tekst van het indieningsformulier als volgt :

"Onze Minister van Financiën en Onze Staatssecretaris voor Financiën zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :".

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Artikel 1 van de ontworpen wet bepaalt :

"De Gemeenschappen en de Gewesten ... kunnen de ambtenaren van de Administratie van de B.T.W., registratie en domeinen ertoe machtigen om in hun naam en voor hun rekening, alle domaniale bevoegdheden uit te oefenen, die deze ten aanzien van de Staatsgoederen op zich nemen ...".

Luidens de redactie van dit artikel zou de nationale wetgever de Gemeenschappen en de Gewesten machtigen om aan Rijksambtenaren opdracht te geven om in hun naam en voor hun rekening bepaalde taken uit te voeren.

De institutionele hervormingen van 1980 hebben de overheden van het Rijk, van de Gemeenschappen en van de Gewesten onderling onafhankelijk gemaakt en hebben die overheden een exclusieve bevoegdheid gegeven op hun respectievelijk werkterrein.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever aan de Gemeenschappen en de Gewesten machtigingen te verlenen.

Daarentegen kan de nationale wetgever wel rijksambtenaren machtigen om in naam en voor rekening van de Gemeenschappen en de Gewesten handelingen te verrichten.

De manier waarop deze samenwerking op grond van artikel 1 zou kunnen verlopen, zou dan ook beter tot uiting komen indien dit artikel als volgt werd geredigeerd :

.../...

"Artikel 1.-

De ambtenaren van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen kunnen, op aanvraag, in naam en voor rekening van de Gemeenschappen, de Gewesten en de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, alle domaniale bevoegdheden uitoefenen die zij ten aanzien van de Staatsgoederen op zich nemen krachtens de wetten en de ter uitvoering ervan vastgestelde besluiten, met inbegrip van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen".

Artikel 2.

Het eerste lid bepaalt :

> "Onverminderd artikel 79, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, zijn de bij artikel 1 bedoelde ambtenaren bevoegd om alle akten te verlijden die op voormelde bevoegdheden betrekking hebben, er authenticiteit aan te verlenen en er uitgiften van af te leveren".

Het spreekt vanzelf dat de gewone wetgever niet kan afwijken van de bijzondere wet van 8 augustus 1930 tot hervorming der instellingen. De woorden "Onverminderd artikel 79, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980" moeten dan ook worden weggelaten.

Ook de woorden "die op voormelde bevoegdheden betrekking hebben" lijken overbodig.

Derhalve wordt voorgesteld de tekst als volgt te redigeren :

.../...

"Voor het uitoefenen van de in artikel 1 bepaalde bevoegdheden, zijn de in dat artikel bedoelde ambtenaren gemachtigd om akten te verlijden, er authenticiteit aan te verlenen en er uitgiften van af te geven".

Voor het tweede lid wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Te dien einde zijn zij ook gerechtigd om vervolgingen in te stellen ... (voorts zoals in het tweede lid van het ontwerp)".

Voor het derde lid wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Zij zijn eveneens bevoegd ... (voorts zoals in het derde lid van het ontwerp, maar men schrijve aan het slot "bij gerechtsdeurwaardersexploot betekend")".

Teneinde de in artikel 3 van de "overeenkomst" van 5 maart 1985 tot uiting gebrachte bedoelingen concrete vorm te geven, en uitdrukkelijk te bepalen dat de gewest- of gemeenschapsoverheid de leiding houdt over de procedures waarmee een bepaald Rijksbestuur wordt belast, wordt voorgesteld aan het artikel een als volgt gesteld vierde lid toe te voegen :

"Bij het uitoefenen van de bevoegdheden die hun krachtens deze wet worden opgedragen, voegen de in artikel 1 bedoelde ambtenaren zich naar de onderrichtingen van de overheid die op hun diensten een beroep doet".

.../...

Artikel 3.

Dit artikel luidt als volgt :

"De Minister van Financiën stelt, in onderling akkoord met de bevoegde instanties, de samenwerkingsmodaliteiten vast".

De bedoelde nadere regelen voor samenwerking schijnen betrekking te hebben op voornamelijk praktische maatregelen in verband met het aanwenden van de bevoegdheden die bepaalde Rijksambtenaren krijgen.

De Minister kan binnen het hiërarchische gezag dat hij over deze ambtenaren uitoefent genoegzaam de voor die samenwerking vereiste maatregelen van intern bestuur treffen. Vanzelfsprekend zal hij rekening dienen te houden met de behoeften die de overheden welke op zijn diensten een beroep doen, zullen formuleren.

Het artikel moet dan ook vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.