



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.486/4
du 21 juin 2023

advies 73.486/4
van 21 juni 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de Bruxelles-
Capitale 'portant modification
du titre VII du Code bruxellois
de l'aménagement du territoire
relative au droit de
préemption'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging van titel VII van het
Brussels Wetboek van
Ruimtelijke Ordening
betreffende het voorkooprecht'

Le 21 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant modification du titre VII du Code bruxellois de l'aménagement du territoire relative au droit de préemption'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2023.

*

Op 21 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van titel VII van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening betreffende het voorkeepsrecht'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après « le RGPD »), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre notamment de l'élaboration d'une proposition de mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

En l'espèce, les mécanismes prévus par le dispositif en projet, notamment l'article 20, 1^o et 4^o de l'avant-projet (article 266, §§ 1^{er} et 2, en projet, du Code Bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après « CoBAT »)), impliquent qu'un traitement de données à caractère personnel sera réalisé. Il s'impose dès lors de recueillir l'avis de cette dernière Autorité.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

Son attention est par ailleurs d'ores et déjà attirée sur le fait que la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1^o) les catégories de données traitées, (2^o) les catégories de personnes concernées, (3^o) la finalité poursuivie par le traitement, (4^o) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5^o) le délai maximal de conservation des données¹.

2. L'avant-projet apporte de nombreuses modifications aux dispositions du CoBAT relatives au droit de préemption.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis n° 72.711/4 donné le 9 janvier 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 janvier 2023 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 janvier 2020 en matière de dépistage d'anomalies congénitales en Communauté française'. Voir également l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55 à 127.

Dès lors qu'il comporte, d'une part, des dispositions relatives au prix à payer par les pouvoirs préemptants² – ce qui vise notamment la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que des personnes morales de droit public qui en dépendent – et, d'autre part, des dispositions modifiant le régime d'amendes administratives, l'avant-projet a vocation à avoir des incidences budgétaires.

Aussi, conformément aux articles 37 et 62 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif au contrôle budgétaire, à l'établissement du budget, aux modifications du budget et au monitoring de l'exécution du budget de l'entité régionale', il doit être soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du budget.

En l'espèce, il ressort du dossier adressé à la section de législation que ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement³.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. La plupart des dispositions de l'avant-projet d'ordonnance ont manifestement été rédigées sans tenir compte des principes élémentaires de technique législative en matière de rédaction de texte législatif. Certaines dispositions de l'avant-projet en deviennent presque incompréhensibles, tel son article 21.

Or, le respect de ces principes permet de garantir la bonne compréhension du dispositif projeté, ce qui s'avère d'autant plus essentiel s'agissant d'un avant-projet d'ordonnance qui touche à deux droits fondamentaux, à savoir le droit de propriété et le droit à un logement décent, garantis respectivement par les articles 16 et 23 de la Constitution.

Vu le délai imparti à la section de législation et la charge de travail à laquelle celle-ci est actuellement confrontée, il ne lui est pas possible d'énumérer les difficultés que chacune des dispositions de l'avant-projet présente à cet égard. Il est dès lors renvoyé aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*⁴.

L'auteur de l'avant-projet reverra intégralement celui-ci de manière qu'il soit rédigé conformément aux règles fondamentales usuelles en la matière.

1.2. De manière générale, le texte sera revu afin d'y supprimer toutes coquilles et erreurs d'orthographe.

² Voir en particulier l'article 21, 24, 8°, et 29, 4°, de l'avant-projet.

³ En ce sens, voir l'avis n° 43.583/4 donné le 9 octobre 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2009 'portant modification du Titre VII et du Titre X du Code bruxellois de l'aménagement du territoire relative au droit de préemption', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-457/1, pp. 25-35.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

2. Par nature, le mécanisme du droit de préemption a une incidence sur l'exercice et la constitution du droit de propriété et ses différentes formes de démembrement.

Le droit de propriété au sens large est, pour sa part, garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

Dans les modifications que l'avant-projet à l'examen envisage d'apporter aux dispositions qui, dans le CoBAT, règlent le droit de préemption et son exercice, il entend supprimer à diverses reprises la mention qui y est faite du « cédant » et de l'« agent immobilier ».

Il en va ainsi, par exemple, des dispositions relatives à la notification, par les titulaires des droits de préemption, de leur intention d'exercer leur droit ⁵.

Ces modifications visent « à placer le notaire comme intermédiaire principal, à l'exclusion du cédant et des agents immobiliers, afin de fluidifier la procédure et de permettre un transfert efficace de l'information liée à la préemption » ⁶.

Si, justifiées de cette manière, les modifications concernées apparaissent comme poursuivant un but légitime, la question se pose toutefois de savoir si, spécialement lorsqu'il s'agit de l'expression de la volonté du titulaire du droit de préemption d'exercer celui-ci, l'information directe du cédant ne permet pas de mieux garantir le respect du droit de propriété, le cédant étant concerné au premier chef.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

L'article 2 entend insérer, dans l'article 258 du CoBAT, un 10° qui définit le « terrain » comme étant « l'ensemble immobilier bâti formé d'une ou de plusieurs parcelles cadastrales contiguës ».

La section de législation n'aperçoit pas la raison d'être de cette définition.

⁵ Voir, à ce propos, les articles 20 et 21 de l'avant-projet et les modifications que ces dispositions envisagent d'apporter aux articles 266 et 267 du CoBAT.

⁶ Voir les commentaires des articles 21, 22, 28 et 31 de l'avant-projet.

En effet, outre que, dans son sens usuel, la notion de « terrain » ne recouvre pas – ou en tout cas pas uniquement – la notion de parcelle sur laquelle sont érigées des constructions, le commentaire de l'article explique, quant à lui, non pas la définition de la notion de « terrain »⁷ mais celle de terrain « bâti », et ce comme suit :

« Il convient d'entendre par terrain 'bâti' un terrain comprenant un ou plusieurs bâtiment(s) ou ouvrage(s), même en matériaux non durables, qui est (sont) incorporé(s) au sol, ancré(s) dans celui-ci ou dans une construction existante et dont l'appui au sol assure la stabilité, et destiné à rester en place alors même qu'il(s) peut (peuvent) être démonté(s) ou déplacé(s) ».

Enfin, dans le reste du dispositif, le mot « terrain » n'est jamais employé seul : il est uniquement fait appel aux notions de « terrains agricoles »⁸ ou de « terrain bâti »⁹.

Il en ressort que vraisemblablement, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est, en réalité, de définir à l'article 258, 10°, non pas la notion de « terrain », mais celle de « terrain bâti ».

Si tel est le cas, il convient de définir expressément, dans cette disposition, la notion de « terrain bâti » et non de « terrain ». Par ailleurs, la définition de cette notion qui figure dans le commentaire de l'article 2 est plus précise que celle qui figure dans le dispositif lui-même. Le dispositif gagnerait donc à intégrer la définition qui se trouve dans le commentaire de l'article, en lieu et place de celle qui figure à l'article 258, 10°, en projet.

Si tel n'est pas le cas, l'ensemble du dispositif sera revu afin de garantir sa cohérence interne et de permettre de comprendre quel est le champ d'application précis des régimes qu'il met en place, en ce qui concerne les terrains « bâtis » et les terrains « non bâtis ». Les différences de traitement entre ces régimes devront en outre pouvoir être justifiées au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 6

1. La rédaction de l'article 259/1, § 4, alinéa 2, 2°, en projet, est inadéquate.

Tout d'abord, cette disposition est difficilement compréhensible.

Ensuite, plus ponctuellement, dès lors que, selon le paragraphe 3 de l'article 259/1, en projet, le droit de préemption généralisé n'est institué que pour les « terrains bâtis de plus de 500 m² », la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif le paragraphe 4, 2°, du même article vise également « les parcelles destinées à la construction », ce qui suppose qu'il ne s'agit pas de terrains bâtis.

⁷ « grond », dans la version néerlandaise.

⁸ Définis pour leur part, à l'article 258, 10°, devenant 9°, du CoBAT (article 2 de l'avant-projet).

⁹ « bebouwde gronden » dans la version néerlandaise. Voir l'article 259/1, § 3, en projet (article 6 de l'avant-projet), l'article 263, alinéa 2, 13°, en projet (article 15 de l'avant-projet), l'article 266, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 20 de l'avant-projet), l'article 267, § 4, en projet (article 21 de l'avant-projet) et l'article 274, § 1^{er}, alinéa 8, en projet (article 29 de l'avant-projet).

De même, la première occurrence des mots « en Belgique » est dépourvue de sens, puisque le droit de préemption concerné ne peut, par hypothèse, concerner que des biens situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et non, de manière générale, « en Belgique ».

2. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination la différence de traitement qu'instaure l'article 259/1, § 4, alinéa 2, 2°, en projet, à l'égard des acquéreurs qui disposent d'un droit réel sur une habitation ou sur un terrain à construire destinés à devenir une résidence secondaire ou un immeuble de rapport. Si la justification réside dans le fait que ces acquéreurs ont la possibilité d'établir ou de maintenir leur résidence principale dans ces immeubles, la question se pose de l'admissibilité de cette justification, lorsque par exemple, le centre des intérêts professionnels et familiaux des intéressés se situe ou est appelé à se situer en région de Bruxelles-Capitale et que l'immeuble où ceux-ci ont leur résidence principale se trouve par exemple à Arlon ou Ostende. Par ailleurs, la notion d'« immeuble de rapport », laquelle se définit comme un immeuble entier comprenant plusieurs logements, ne vise pas, par exemple, la situation d'une maison unifamiliale qui serait mise en location.

3. La disposition sera revue à la lumière de ces considérations.

Article 15

Compte tenu de l'incidence de l'avant-projet sur le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme – en particulier l'article 263 du CoBAT et la modification qu'il est envisagé d'apporter à cette disposition –, il appartient au législateur d'encadrer à suffisance l'habilitation qu'il confère au Gouvernement prévue par l'alinéa 3 en projet.

Il en va d'autant plus ainsi que cette habilitation entend permettre au Gouvernement de prévoir des exceptions aux situations d'exclusion du droit de préemption qui sont déterminées par l'article 263, alinéa 2, du CoBaT.

Le dispositif en projet sera dès lors complété afin de déterminer les critères à prendre en considération par le Gouvernement pour mettre en œuvre cette habilitation.

Article 18

Dans sa version française, l'intitulé de la section II du chapitre IV du titre VII du CoBAT est « L'aliénation sous seing privé » et non « L'alinéation sous signature privé » comme mentionné à l'article 18.

La disposition à l'examen sera corrigée en conséquence.

Article 20

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'article 266, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, ne vise que les terrains bâtis. Si cette limitation se conçoit en ce qui concerne le droit de préemption généralisé prévu à l'article 259/1, en projet, (article 6 de l'avant-projet)¹⁰, il n'en va pas de même pour les droits de préemption découlant d'un périmètre de préemption.

S'il s'agit d'une erreur, elle sera corrigée. S'il ne s'agit pas d'une erreur, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier le régime envisagé au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition sera réexaminée à la lumière de ces considérations.

La même observation vaut pour l'article 267, § 4, en projet (article 21 de l'avant-projet) et pour l'article 274, § 1^{er}, alinéa 8, en projet (article 29 de l'avant-projet)¹¹.

Article 21

Les titulaires des droits de préemption ne pourront être mis en situation d'exercer leur droit que s'ils sont informés de la déclaration d'intention d'aliéner prévue à l'article 266, § 1^{er}, en projet (article 20 de l'avant-projet), et à la condition qu'ils aient pu prendre connaissance du dossier.

Dans ce contexte, il se recommande de prévoir que les délais de trente et de soixante jours prévus à l'article 267, §§ 1^{er} et 2, en projet, courent à dater de la réception du dossier complet par le titulaire du droit de préemption, qui lui sera adressé par l'administration conformément à l'article 266, § 3, alinéa 1^{er} ou alinéa 2, en projet (article 20 de l'avant-projet), et non

« dans les 30 jours de l'envoi du dossier complet ou présumé comme tel, effectué conformément à l'article 266, § 3, al[inéa] 1 ou 2, ou de la date à laquelle le dossier est présumé complet, conformément à l'article 266 § 3, alinéa 3, son intérêt à exercer potentiellement son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier ».

En effet, telle que la disposition à l'examen est rédigée, elle peut donner à penser que « l'envoi du dossier complet » est l'envoi réalisé par le notaire à destination de l'administration et non pas l'envoi réalisé par l'administration à destination des titulaires des droits de préemption.

¹⁰ L'article 259/1, en projet, limite en effet le droit de préemption généralisé aux « terrains bâtis de plus de 500 m² ».

¹¹ Comparer avec l'article 267, alinéa 2, et l'article 274, § 1^{er}, alinéa 7, du CoBAT, qui visent l'apport en société d'un « immeuble bâti ou non bâti ».

En outre, l'hypothèse visée à l'article 266, § 3, alinéa 3, en projet, est celle où l'administration n'a pas adressé d'accusé de réception ou de notification du caractère complet du dossier au notaire. Or, il résulte de l'article 266, § 3, alinéas 1^{er} et 2, que l'administration transmet le dossier complet aux titulaires du droit de préemption en même temps qu'elle adresse au notaire un accusé de réception. Il s'ensuit que, dans le système prévu par l'article 266, § 3, en projet, lorsque le dossier est « présumé complet » à défaut d'accusé de réception, les titulaires des droits de préemption n'ont été informés de rien. Il ne peut donc leur être imposé de prendre position sur l'exercice de leur droit de préemption.

L'article 21 sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

Article 22

Au 3^o, il est question du délai « visé à l'article 267 ». Tel que l'article 21 envisage de modifier l'article 267 du CoBAT, cette disposition fixe deux délais différents, en ses paragraphes 1^{er} et 2.

La disposition à l'examen sera dès lors complétée afin de préciser quel est le paragraphe de l'article 267 auquel il est fait référence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: de “AVG”), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening alsook met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd te worden bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel die betrekking heeft op verwerking.

In casu impliceren de regelingen waarin het ontworpen dispositief voorziet, en met name artikel 20, 1° en 4°, van het voorontwerp (ontworpen artikel 266, §§ 1 en 2, van het Brussels Wetboek voor Ruimtelijke Ordening (hierna: “BWRO”)), dat persoonsgegevens verwerkt zullen worden. Bijgevolg dient het advies van laatstgenoemde autoriteit ingewonnen te worden.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit verplicht vormvereiste vervuld wordt.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De steller wordt er voorts reeds op gewezen dat het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State van oordeel zijn dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹

2. Bij het voorontwerp worden veel wijzigingen aangebracht in de bepalingen van het BWRO die betrekking hebben op het voorkooprecht.

Aangezien het voorontwerp enerzijds bepalingen bevat die betrekking hebben op de prijs die betaald dient te worden door de voorkooprechthebbende overheden² – waarmee onder meer het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de publiekrechtelijke rechtspersonen die daaronder ressorteren bedoeld worden – en anderzijds bepalingen bevat waarbij de regeling inzake administratieve geldboetes gewijzigd wordt, zal dit voorontwerp normaal gezien een weerslag hebben op de begroting.

Overeenkomstig de artikelen 37 en 62 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 ‘betreffende de begrotingscontrole, de begrotingsopmaak, de begrotingswijzigingen en de monitoring van de uitvoering van de begroting van de gewestelijke entiteit’, dient het voorontwerp dan ook om advies aan de inspecteur van Financiën voorgelegd te worden en om akkoordbevinding aan de minister van Begroting.

In casu blijkt uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is dat die vormvereisten niet vervuld zijn.

De regering moet erop toezien dat ze vervuld worden.³

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. De meeste bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie zijn klaarblijkelijk opgesteld zonder rekening te houden met de wetgevingstechnische basisbeginselen voor het opstellen van wetgevende teksten. Een aantal bepalingen van het voorontwerp zijn daardoor bijna onbegrijpelijk, zoals artikel 21.

¹ Zie advies 72.711/4 van 9 januari 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 19 januari 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 9 januari 2020 inzake opsporing van aangeboren afwijkingen in de Franse Gemeenschap’. Zie ook advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/001, 55-127.

² Zie met name de artikelen 21, 24, 8°, en 29, 4°, van het voorontwerp.

³ Zie in die zin advies 43.583/4 van 9 oktober 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 maart 2009 ‘tot wijziging van Titel VII en Titel X van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening betreffende het voorkooprecht’, *Parl.St.* Br.Parl. 2007-08, nr. A-457/1, 25-35.

Die basisbeginselen zijn evenwel net bedoeld om te kunnen zorgen voor een goed begrip van het ontworpen dispositief, hetgeen des te belangrijker is daar het gaat om een voorontwerp van ordonnantie dat verband houdt met twee fundamentele rechten, namelijk het eigendomsrecht en het recht op een behoorlijke huisvesting, die beide gewaarborgd worden door respectievelijk de artikelen 16 en 23 van de Grondwet.

Gelet op de termijn waarover de afdeling Wetgeving beschikt en op de hoge werklast waarmee ze thans geconfronteerd wordt, kan ze niet alle moeilijkheden opsommen waartoe elkeen van de bepalingen van het voorontwerp in dat verband aanleiding geeft. Er wordt dan ook verwezen naar de *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*.⁴

De steller van het voorontwerp dient de tekst volledig te herzien om ervoor te zorgen dat deze gesteld wordt overeenkomstig de gebruikelijke basisregels ter zake.

1.2. De tekst moet in het algemeen worden herzien om er alle zet- en schrijffouten uit te halen.

2. Van nature uit heeft het mechanisme van het voorkooprecht een weerslag op de uitoefening en de vestiging van het eigendomsrecht en de verschillende vormen van opdeling ervan.

Het eigendomsrecht in de ruime betekenis wordt gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Met de wijzigingen die bij het voorliggende voorontwerp worden aangebracht in de bepalingen van het BWRO die het voorkooprecht en de uitoefening ervan regelen, worden op verschillende plaatsen de vermelding van “overdrager” en “vastgoedmakelaar” geschrapt.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen met betrekking tot de kennisgeving door de houders van het voorkooprecht van hun bedoeling om hun recht uit te oefenen.⁵

Die wijzigingen strekken ertoe “de notaris als voornaamste tussenpersoon te beschouwen, met uitzondering van de overdrager en van de vastgoedmakelaars, teneinde de procedure te versoepelen en een efficiënte overdracht mogelijk te maken van de aan de voorkoop gekoppelde informatie”.⁶

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”.

⁵ Zie in dat verband de artikelen 20 en 21 van het voorontwerp en de wijzigingen die bij die artikelen worden aangebracht in de artikelen 266 en 267 van het BWRO.

⁶ Zie de commentaar bij de artikelen 21, 22, 28 en 31 van het voorontwerp.

Hoewel de aldus gemotiveerde wijzigingen een wettig doel lijken na te streven, rijst de vraag of, in het bijzonder wat betreft de uiting van de wens van de houder van het voorkooprecht om dat recht uit te oefenen, de eerbiediging van het eigendomsrecht niet meer gediend zou zijn indien de overdrager rechtstreeks geïnformeerd zou worden, daar de kwestie in de eerste plaats hem aanbelangt.

Het voorontwerp moet in het licht van die opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe in artikel 258 van het BWRO een onderdeel 10° in te voegen waarin het begrip “grond” wordt gedefinieerd als “bebouwd onroerend geheel bestaande uit één of meerdere aaneengesloten kadastrale percelen”.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet wat het nut is van die definitie.

Immers, naast het feit dat het begrip “grond” in de gebruikelijke betekenis van het woord, niet – of toch niet uitsluitend – betrekking heeft op een perceel waarop gebouwen opgetrokken zijn, wordt in de commentaar bij het artikel niet de definitie van het begrip “grond”⁷, maar die van het begrip “bebouwde” grond toegelicht en wel als volgt:

“Onder ‘bebouwde’ grond dient te worden verstaan een grond waarop één of meerdere gebouwen of bouwwerken staan, zelfs bestaande uit niet-duurzame materialen, die in de grond zijn ingegraven, die in de grond of in een bestaande constructie zijn verankerd en waarvan de steun op de grond de stabiliteit verzekert, en die bestemd zijn om te blijven staan, zelfs als demontering of verplaatsing mogelijk is.”

Tot slot wordt verder in het dispositief het woord “grond” nooit als afzonderlijk begrip gebezigd: er wordt alleen melding gemaakt van de begrippen “landbouwgronden”⁸ of “bebouwde grond”⁹.

Daaruit blijkt dat de steller van het voorontwerp klaarblijkelijk de bedoeling heeft om in feite in artikel 258, 10°, niet het begrip “grond” te definiëren, maar wel het begrip “bebouwde grond”.

⁷ “terrain” in de Franse tekst.

⁸ Dat begrip wordt op zijn beurt gedefinieerd in artikel 258, 10°, dat 9° wordt, van het BWRO (artikel 2 van het voorontwerp).

⁹ “terrains bâtis” in de Franse tekst. Zie het ontworpen artikel 259/1, § 3 (artikel 6 van het voorontwerp), het ontworpen artikel 263, tweede lid, 13° (artikel 15 van het voorontwerp), het ontworpen artikel 266, § 1, eerste lid (artikel 20 van het voorontwerp), het ontworpen artikel 267, § 4 (artikel 21 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 274, § 1, achtste lid, (artikel 29 van het voorontwerp).

Indien dat inderdaad zo is, dient in die bepaling uitdrukkelijk gedefinieerd te worden wat het begrip “bebouwde grond” en niet wat het begrip “grond” behelst. Overigens is de definitie van dat begrip in de commentaar bij artikel 2 preciezer dan de definitie die in het dispositief zelf staat. Het verdient dus aanbeveling om in het dispositief de definitie op te nemen die gegeven wordt in de commentaar bij het artikel in plaats van die welke gegeven wordt in het ontworpen artikel 258, 10°.

Indien dat niet het geval is, dient het hele dispositief herzien te worden om de interne samenhang ervan te garanderen en om duidelijk te maken wat het exacte toepassingsgebied is van de regelingen waarin het voorziet wat betreft de “bebouwde” gronden en de “niet-bebouwde” gronden. De verschillen in behandeling tussen die regelingen moeten voorts verantwoord kunnen worden in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel dat gehuldigd wordt in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Artikel 6

1. Het ontworpen artikel 259/1, § 4, tweede lid, 2°, is inadequaat.

In de eerste plaats is die bepaling moeilijk begrijpbaar.

Meer specifiek is het de afdeling Wetgeving daarnaast niet duidelijk waarom, aangezien volgens paragraaf 3 van het ontworpen artikel 259/1, het veralgemeende recht van voorkoop enkel ingesteld wordt voor “bebouwde gronden van meer dan 500m²”, in paragraaf 4, 2°, van hetzelfde artikel eveneens verwezen wordt naar “percelen bestemd voor de bouw”, wat laat uitschijnen dat het niet gaat om bebouwde gronden.

Zo ook heeft de eerste vermelding van de woorden “in België” geen zin, aangezien het recht van voorkoop waarvan sprake is hoe dan ook enkel betrekking kan hebben op goederen gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en niet in het algemeen “in België”.

2. De steller van het voorontwerp moet in het licht van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel het verschil in behandeling kunnen verantwoorden dat ingesteld wordt bij het ontworpen artikel 259/1, § 4, tweede lid, 2°, ten aanzien van de verwervers die houder zijn van een zakelijk recht op een woning of een bouwgrond die bedoeld zijn om ofwel een tweede verblijfplaats ofwel een opbrengsteigendom te worden. Als de verantwoording ligt in het feit dat die verwervers de mogelijkheid hebben om van die onroerende goederen hun hoofdverblijfplaats te maken of die daar te behouden, rijst de vraag of die verantwoording wel aanvaardbaar is, wanneer bijvoorbeeld de beroepsmatige en familiale belangen van de betrokkenen hoofdzakelijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest liggen of zouden komen te liggen, en het onroerend goed waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben bijvoorbeeld in Aarlen of Oostende ligt. Voorts heeft het begrip “opbrengstwoning” dat gedefinieerd wordt als een volledig onroerend goed dat bestaat uit meerdere wooneenheden, geen betrekking op bijvoorbeeld het geval van een eengezinswoning die verhuurd wordt.

3. De bepaling moet worden herzien in het licht van die opmerkingen.

Artikel 15

Gelet op de weerslag van het voorontwerp op het eigendomsrecht dat gewaarborgd wordt door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens - meer in het bijzonder artikel 236 van het BWRO en de beoogde wijziging van die bepaling - , staat het aan de wetgever om de in het ontworpen derde lid beoogde machtiging van de regering naar behoren af te bakenen.

Dat geldt des te meer daar die machtiging ertoe strekt de regering in staat te stellen te voorzien in uitzonderingen op de situaties van uitsluiting van het recht van voorkoop vastgesteld in artikel 263, tweede lid, van het BWRO.

Het ontworpen dispositief dient derhalve aangevuld te worden zodat daarin de criteria worden vastgesteld die in aanmerking genomen moeten worden door de regering om die machtiging ten uitvoer te leggen.

Artikel 18

Het Franse opschrift van titel VII, hoofdstuk IV, afdeling II van het BWRO luidt als volgt “L’aliénation sous seing privé” en niet “L’alinéation sous signature privé”, zoals vermeld wordt in artikel 18.

De voorliggende bepaling dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 20

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom in het ontworpen artikel 266, § 1, eerste lid, alleen sprake is van de bebouwde gronden. Hoewel die beperking begrijpelijk is wat betreft het veralgemeende recht van voorkoop bedoeld in het ontworpen artikel 259/1 (artikel 6 van het voorontwerp),¹⁰ is dat niet het geval voor de rechten van voorkoop die voortvloeien uit een perimeter van voorkoop.

Indien het om een fout gaat, dient deze te worden gecorrigeerd. Indien het niet om een fout gaat, ziet de afdeling Wetgeving niet in op grond waarvan de beoogde regeling verantwoord zou kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel dat gehuldigd wordt in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De bepaling moet in het licht van die opmerkingen opnieuw onderzocht worden.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 267, § 4 (artikel 21 van het voorontwerp) en voor het ontworpen artikel 274, § 1, achtste lid (artikel 29 van het voorontwerp).¹¹

¹⁰ Bij het ontworpen artikel 259/1 wordt het veralgemeende recht van voorkoop immers beperkt tot “bebouwde gronden van meer dan 500m²”.

¹¹ Vergelijk met artikel 267, tweede lid, en artikel 274, § 1, zevende lid, van het BWRO waarin sprake is van de inbreng in vennootschap van een “bebouwd of niet bebouwd onroerend goed”.

Artikel 21

De houders van een voorkoopprecht kunnen alleen dan hun recht uitoefenen wanneer zij op de hoogte zijn van de intentieverklaring tot vervreemding waarvan sprake is in het ontworpen artikel 266, § 1 (artikel 20 van het voorontwerp), en op voorwaarde dat zij kennis hebben kunnen nemen van het dossier.

In die context is het aangewezen om te bepalen dat de termijnen van dertig en van zestig dagen waarin voorzien wordt in de ontworpen artikelen 267, §§ 1 en 2, ingaan vanaf de ontvangst van het volledige dossier door de houder van het voorkoopprecht, dat hem zal worden bezorgd door het bestuur overeenkomstig het ontworpen artikel 266, § 3, eerste of tweede lid (artikel 20 van het voorontwerp), en niet

“binnen 30 dagen na het verzenden van het volledige of volledig geachte dossier, samengesteld overeenkomstig artikel 266, § 3, eerste of tweede lid, of na de datum waarop het dossier volledig wordt geacht overeenkomstig artikel 266, § 3, derde lid, aan de notaris en aan het bestuur zijn belangstelling kenbaar om zijn voorkoopprecht tegen de prijs en onder de voorwaarden die in het dossier zijn vermeld, mogelijkerwijze uit te oefenen.”

Zoals de voorliggende bepaling is gesteld, kan ze immers de indruk doen ontstaan dat met “het verzenden van het volledige dossier” de verzending door de notaris aan het bestuur bedoeld wordt en niet de verzending door het bestuur aan de houders van de rechten van voorkoop.

Bovendien wordt in het ontworpen artikel 266, § 3, derde lid, het geval beschreven waarin het bestuur geen bewijs van ontvangst of een kennisgeving van het feit dat het om het volledige dossier gaat, aan de notaris bezorgd heeft. Uit artikel 266, § 3, eerste en tweede lid, vloeit evenwel voort dat het bestuur het volledige dossier bezorgt aan de houders van het recht van voorkoop op hetzelfde ogenblik als dat waarop het aan de notaris een bewijs van ontvangst stuurt. Daaruit volgt dat in het systeem waarin voorzien wordt in het ontworpen artikel 266, § 3, wanneer een dossier “verondersteld wordt volledig te zijn” bij ontstentenis van een bewijs van ontvangst, de houders van rechten van voorkoop nergens van op de hoogte zijn gebracht. Zij kunnen dan ook niet verplicht worden om een standpunt in te nemen wat betreft de uitoefening van hun recht van voorkoop.

Artikel 21 moet in het licht van die overwegingen opnieuw worden onderzocht.

Artikel 22

In de bepaling onder 3° is er sprake van “de in artikel 267 bedoelde termijn”. Door de wijziging die bij artikel 21 in artikel 267 van het BWRO wordt aangebracht, worden in de paragrafen 1 en 2 van die bepaling twee verschillende termijnen vastgesteld.

De voorliggende bepaling dient derhalve aangevuld te worden om aan te geven naar welke paragraaf van artikel 267 verwezen wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET