- 3 -06-1985
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
... de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 13 février 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à l'organisation des fabriques des églises et à la gestion de leurs biens et revenus", a donné le 16 avril, 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 13 februari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten", heeft op 16 april 1986 het volgend advies gegeven :

Par une lettre du 11 février 1986, le Président de la Chambre des Représentants a saisi le Conseil d'Etat, section de législation, d'une proposition de loi de Monsieur Ph. MOUREAUX et consorts relative à l'organisation des fabriques des églises et à la gestion de leurs biens et revenus (Doc. Ch.,sess. 1985-1986, n° 194/1).

Le président de la Chambre des Représentants demande à la section de législation "qu'elle émette un avis motivé sur la compétence conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

+

+ +

La matière du "temporel des cultes" est restée nationale. Aucune disposition nouvelle de la Constitution ni de la loi spéciale ne la transfère aux Communautés ou aux Régions. Dans leur ensemble, les articles de la proposition de loi apparaissent dès lors, d'emblée, comme étant de la compétence du législateur national.

Il convient sans doute toutefois d'accorder une attention particulière aux dispositions relatives à la tutelle.

+

.../...

Selon une jurisprudence constante et une doctrine quasi unanime, les fabriques d'église constituent de véritables établissements publics (1)(2). Elles sont soumises à la tutelle de l'autorité administrative. En ce domaine, comme elles sont organisées, en principe, dans le cadre territorial de la commune et sont des "établissements publics existant dans la commune, qui ont une administration spéciale"(3), elles sont, du moins en grande partie, soumises aux mêmes règles que les communes. Elles sont visées par des dispositions de la loi communale. Ainsi, même après sa modification par la loi du 3 décembre 1984, l'article 76 de la loi communale soumet à l'avis de la députation permanente

.../...

---

(1) Voir notamment Cass. 13 avril 1882, Pas. 1882, I, 103.

(2) Par exemple : - DE BROUCKERE et TIELEMANS. Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique, Tome VII (1846), V° Fabrique d'église, pp. 262 et 268;
- PANDECTES BELGES, Tome XLII (1892), V° Fabrique d'église, n°s 56 à 96;
- A. GIRON. Dictionnaire de droit administratif, Tome II (1895), V° Fabrique d'église, n°s 1, 5 et 37;
- de CORSWAREM. De la législation civile des cultes et spécialement de l'administration des fabriques d'église, Hasselt, Ceysens, n° 301 (1909).
- REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE. Tome III, V° Cultes, n°s 144-148; 207-220;
- A. BUTTGENBACH. Les modes de gestion des services publics en Belgique, n°s 734-744 (1942), Bruxelles, Larcier.
- M. VAUTHIER. Précis du droit administratif de la Belgique, 3e éd. 1950, Tome I, n° 252;
- A. MAST. Précis de droit administratif belge, Story Scientia, Bruxelles, Gand (1966), n°s 413-418;
- Cyr CAMBIER. Droit administratif, p. 153. Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier 1968.
Contra : M. DAMOISEAUX. Traité pratique de l'administration des fabriques d'église, 3e éd. mise à jour par Raymond CREMER, n° 1, 1957, Bruxelles, Larcier.

(3) Selon l'expression employée par le texte originel de l'article 76 de la loi communale du 30 mars 1836.

et à l'approbation du Roi, les actes de donation faits soit à la commune, soit aux "établissements publics existant dans la commune et dotés de la personnalité juridique" - et donc notamment à la fabrique d'église - lorsque la valeur excède 100.000 francs (1)(2)(3). Avant sa modification par la loi du 3 décembre 1984, l'article 76 de la loi communale soumettait en son 1°, entre autres actes, les acquisitions des biens ou droits immobiliers par une commune à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du Roi; cette disposition de la loi communale était considérée comme applicable par analogie aux fabriques d'église (4).

Dans un arrêt du 6 février 1962, Fabrique d'église de Boezinge, n° 9.157, le Conseil d'Etat a fait application à la fabrique d'église requérante, de l'article 76, 4°, de la loi communale, en vigueur au moment des faits.

.../...

---

(1) Voir également les articles 910 et 937 du Code civil; l'article 59 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

(2) Sous réserve de la délégation faite par le Roi au gouverneur de province dans l'arrêté royal du 6 décembre 1974 confiant au gouverneur de province, l'exercice de certains pouvoirs attribués au Roi par l'article 76 de la loi communale.

(3) de CORSWAREM, ouvrage cité, n°s 430-439;
A. BUTTGENBACH, ouvrage cité, n° 749.
M. DAMOISEAUX, ouvrage cité, n°s 464-488.

(4) de CORSWAREM, ouvrage cité, n°s 505-507;
A. BUTTENGBACH, ouvrage cité, n° 749;
M. DAMOISEAUX, ouvrage cité, n° 371.

Dans la pratique administrative, il a toujours été reconnu au Roi le pouvoir d'annuler l'acte d'un organe d'une fabrique d'église dans le cas où cet acte viole la loi ou blesse l'intérêt général. Si les auteurs admettaient tous la régularité de cette pratique, ils lui attribuaient des fondements juridiques différents. Finalement la doctrine qui a prévalu est celle qu'il peut être fait aux organes des fabriques d'église, application des articles 86 et 87 de la loi communale (1). C'est cette solution que le Conseil d'Etat, section d'administration, consulté par le Ministre de la Justice sur la base de l'article 9 des lois coordonnées, a adoptée dans son avis du 12 octobre 1979 (2).

Selon la jurisprudence des cours et tribunaux, et notamment celle de la Cour de cassation dans son arrêt du 13 avril 1882, déjà cité, et selon un grand nombre d'auteurs, le gouverneur de la province ou la députation permanente du conseil provincial, peut envoyer un commissaire spécial auprès d'une fabrique d'église comme auprès d'une commune, en application de l'article 110 ou de l'article 127 de la loi provinciale et de l'article 88 de la loi communale (3).

+

.../...

---

(1) Voir notamment J. DEMBOUR "La déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi", R.J.D.A., 1962, pages 117-118.

(2) Publié dans la Revue communale, 1979, pages 224-228.

(3) - voir en ce sens :
PANDECTES BELGES, Tome XX, V° Commissaire spécial, n°s 75 et s.; Tome XLII, V° Fabrique d'église, n°s 100 et s.
REPERTOIRE PRATIQUE DE DROIT BELGE, Tome III, V° Culte, n°s 1273-1280.
A. BUTTGENBACH, ouvrage cité, n°s 743 et 749.
J. DEMBOUR. Droit administratif, pages 475-477, Faculté de droit de l'Université de Liège, 3e éd. 1978, p. 495.
- Contra :
de CORSWAREM, ouvrage cité, n°s 316-329.
DAMOISEAUX, ouvrage cité, n°s 1032-1041.

La révision du 17 juillet 1980 a inséré dans l'article 108 de la Constitution, une disposition nouvelle rédigée comme suit :

"En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la Communauté ou de la Région".

Sur la base de la disposition constitutionnelle reproduite, l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a attribué, pour partie, la compétence aux Régions en ce qui concerne la tutelle sur les communes. En son alinéa 1er, cet article 7 dispose que :

"Sont de la compétence des Régions, l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;

b) pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique" (1)(2).

.../...

---

(1) L'alinéa 2 de l'article fait une exception, en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, pour la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées relatives à l'emploi des langues en matière administrative.

(2) Par les arrêts du 22 janvier 1986 n°s 26.090 à 26.092, le Conseil d'Etat, section d'administration, a posé à la Cour d'arbitrage des questions préjudicielles relatives au départ entre la tutelle administrative ordinaire et la tutelle spécifique de la Communauté en matière de bibliothèques communales.

C'est la tutelle administrative sur les communes que l'article 7 de la loi spéciale transfère aux Régions pour ce qui est de l'exercice de cette tutelle et de l'organisation de ses procédures. La circonstance qu'un grand nombre de règles relatives à la tutelle administrative sur les communes visent les fabriques d'église ou sont considérées comme applicables à celles-ci n'a pas pour conséquence que l'article 7 de la loi spéciale ait pour effet de transférer aux Régions une partie de la compétence relative à la tutelle administrative sur les fabriques d'églises. En effet, cette tutelle constitue une matière nettement distincte de la tutelle administrative sur les communes et les autres pouvoirs locaux. Elle constitue un des éléments de l'organisation du temporel des cultes.

Au surplus, la tutelle administrative sur les fabriques d'église n'est pas seulement réglée par des dispositions applicables aux communes. Elle l'est aussi par des dispositions particulières : on peut notamment citer à cet égard l'article 59, alinéa 2, l'article 62, les articles 71 à 73 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises ainsi que les articles 3 et 4 et les articles 8 et 9 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

En conclusion, l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'a pas transféré à la Région l'organisation des procédures de la tutelle administrative sur les fabriques d'église, ni l'exercice de cette tutelle. Cette matière est restée complètement de la compétence de l'Etat. Dès lors la proposition de loi examinée est, en son entier, y compris en ses articles 36 à 42, de la compétence du législateur national.

Met een brief van 11 februari 1986 heeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State, afdeling wetgeving, verzocht advies uit te brengen over een wetsvoorstel van de heer Ph. MOUREAUX c.s. betreffende de organisatie van de kerkfabrieken en het beheer van hun goederen en hun inkomsten (Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 194/1).

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vraagt "dat de afdeling Wetgeving over dit wetsvoorstel een gemotiveerd advies uitbrengt ten opzichte van de bevoegdheid overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

\+

\+ \+

De aangelegenheid van "de temporaliën van de erediensten" is nationaal gebleven. Geen enkele nieuwe bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet draagt ze over aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten. In hun geheel genomen, lijken de artikelen van het wetsvoorstel derhalve van meet af aan tot de bevoegdheid van de nationale wetgever te behoren.

Toch dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de bepalingen betreffende het toezicht.

\+

Volgens een vaste rechtspraak en een nagenoeg eenstemmige rechtsleer, zijn de kerkfabrieken echte openbare instel-

lingen (1) (2). Zij staan onder het toezicht van de administratieve overheid. Aangezien hun inrichting zich in beginsel situeert binnen het grondgebied van de gemeente en ze "in de gemeente bestaande openbare instellingen (zijn), die een bijzonder bestuur hebben" (3) zijn ze, althans grotendeels, onderworpen aan dezelfde regels als de gemeenten. Zij zijn mede bedoeld in sommige bepalingen van de gemeentewet. Zo onderwerpt artikel 76 van de gemeentewet, zelfs na de wijziging

.../...

---

(1) Zie onder meer Cass. 13 april 1882, Pas. 1882, I, 103.

(2) Bijvoorbeeld : - DE BROUCKERE en TIELEMANS, "Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique", deel VII (1846), V° Fabrique d'église, blz. 262 en 268;
-PANDECTES BELGES, deel XLII (1892), V° Fabrique d'église, nrs. 56 tot 96;
- A. GIRON, "Dictionnaire de droit administratif", deel II (1895), V° Fabrique d'église, nrs. 1, 5 en 37;
- de CORSWAREM, "De la législation civile des cultes et spécialement de l'administration des fabriques d'église", Hasselt, Ceysens, nr. 301 (1909);
- "REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE", deel III, V° Cultes, nrs. 144-148; 207-220;
- A. BUTTGENBACH, "Les modes de gestion des services publics en Belgique", nrs. 734-744 (1942), Brussel, Larcier;
- M. VAUTHIER, "Précis du droit administratif de la Belgique", 3de uitg. 1950, deel I, nr. 252;
- A. MAST, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Story Scientia, Gent, (1984), nrs. 463-469;
- Cyr CAMBIER, "Droit administratif", blz. 153, Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Brussel, Larcier, 1968;
Contra : M. DAMOISEAUX, "Traité pratique de l'administration des fabriques d'église", 3de uitg. bijgewerkt door Raymond CREMER, nr. 1, 1957, Brussel, Larcier.

(3) Volgens de uitdrukking gebruikt in de oorspronkelijke tekst van artikel 76 van de gemeentewet van 30 maart 1836.

ervan bij de wet van 3 december 1984, aan het advies van de bestendige deputatie en aan de goedkeuring van de Koning, de akten van schenking aan de gemeente of aan "openbare instellingen die in de gemeente bestaan en rechtspersoonlijkheid bezitten" - en dus onder meer aan de kerkfabriek - wanneer de waarde 100.000 frank te boven gaat (1) (2) (3). Vóór de wijziging bij de wet van 3 december 1984, bepaalde artikel 76, 1°, van de gemeentewet dat het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad en de goedkeuring van de Koning vereist waren voor, onder meer, de verkrijgingen van onroerende goederen of onroerende rechten door een gemeente; die bepaling van de gemeentewet werd geacht van overeenkomstige toepassing te zijn op de kerkfabrieken (4).

In een arrest van 6 februari 1962, Kerkfabriek van Boezinge, nr. 9.157, heeft de Raad van State artikel 76, 4°, van de gemeentewet, dat op het ogenblik van de feiten van kracht was, toegepast op de verzoekende kerkfabriek.

.../...

---

(1) Zie eveneens de artikelen 910 en 937 van het Burgerlijk Wetboek; artikel 59 van het keizerlijk decreet van 30 december 1809 betreffende de kerkfabrieken.

(2) Onder voorbehoud van de opdracht die de Koning aan de provinciegouverneur heeft gegeven in het koninklijk besluit van 6 december 1974 waarbij aan de provinciegouverneur de uitoefening wordt opgedragen van sommige machten welke aan de Koning zijn verleend bij artikel 76 van de gemeentewet.

(3) de CORSWAREM, op. cit., nrs. 430-439;
A. BUTTGENBACH, op. cit., nr. 749;
M. DAMOISEAUX, op. cit., nrs. 464-488.

(4) de CORSWAREM, op. cit., nrs. 505-507;
A. BUTTGENBACH, op. cit., nr. 749;
M. DAMOISEAUX, op. cit., nr. 371.

In de bestuurspraktijk is aan de Koning steeds het recht toegekend om de handeling van een orgaan van een kerkfabriek te vernietigen ingeval die handeling de wet schendt of het algemeen belang schaadt. Ofschoon de auteurs allen de regelmatigheid van die praktijk erkenden, voerden zij er verschillende rechtsgronden voor aan. De strekking die uiteindelijk de bovenhand heeft gehaald is die volgens welke op de organen van de kerkfabrieken toepassing kan worden gemaakt van de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet (1). Het is die oplossing welke de Raad van State, afdeling administratie, door de Minister van Justitie om advies verzocht op grond van artikel 9 van de gecoördineerde wetten, aangenomen heeft in zijn advies van 12 oktober 1979 (2).

Volgens de rechtspraak van de hoven en rechtbanken, en inzonderheid die van het Hof van Cassatie in zijn eerdervermeld arrest van 13 april 1882, en volgens een groot aantal auteurs, kan de provinciegouverneur of de bestendige deputatie van de provincieraad,overeenkomstig artikel 110 of artikel 127 van de provinciewet en artikel 88 van de gemeentewet,bij een kerkfabriek een bijzondere commissaris zenden zoals bij een gemeente (3).

+

.../...

---

(1) Zie onder meer : J. DEMBOUR, "La déconcentration du pouvoir d'annulation du Roi", R.J.D.A., 1962, blz. 117-118.

(2) Bekendgemaakt in "Revue communale", 1979, blz. 224-228.

(3) - zie in die zin :
"PANDECTES BELGES", deel XX, V° Commissaire spécial, nrs. 75 e.v.; deel XLII, V° Fabrique d'église, nrs. 100 e.v.
"REPERTOIRE PRATIQUE DE DROIT BELGE",deel III, V° Culte, nrs. 1273-1280.
A. BUTTGENBACH, op. cit., nrs. 743 en 749.
J. DEMBOUR, "Droit administratif", blz. 475-477, Rechtsfaculteit van de Universiteit van Luik, 3de uitg. 1978, blz. 495.
- Contra :
de CORSWAREM, op. cit.,nrs. 316-329.
DAMOISEAUX, op. cit., nrs. 1032-1041.

Bij de grondwetswijziging van 17 juli 1980 is in artikel 108 een nieuwe bepaling ingevoegd, luidend als volgt :

"In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de gemeenschap of het gewest".

Op grond van de aangehaalde grondwetsbepaling, heeft artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheid, wat betreft het toezicht op de gemeenten, gedeeltelijk toegekend aan de Gewesten. Het eerste lid van dat artikel 7 luidt als volgt :

"Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

a) wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties;

b) voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd" (1) (2).

.../...

---

(1) Het tweede lid van het artikel maakt een uitzondering wat betreft het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

(2) Bij de arresten van 22 januari 1986, nrs. 26.090 tot 26.092, heeft de Raad van State, afdeling administratie, aan het Arbitragehof prejudiciële vragen gesteld met betrekking tot het onderscheid tussen het gewoon administratief toezicht en het specifiek toezicht van de Gemeenschap inzake gemeentelijke bibliotheken.

Het is het administratief toezicht op de gemeenten dat artikel 7 van de bijzondere wet aan de Gewesten overdraagt, wat betreft de uitoefening van dat toezicht en de organisatie van de procedures ervan. De omstandigheid dat een groot aantal regels met betrekking tot het administratief toezicht op de gemeenten de kerkfabrieken aangaan of geacht worden daarop van toepassing te zijn, brengt niet mee dat ingevolge artikel 7 van de bijzondere wet een deel van de bevoegdheid met betrekking tot het administratief toezicht op de kerkfabrieken wordt overgedragen aan de Gewesten. Dat toezicht maakt immers een aangelegenheid uit die duidelijk te onderscheiden is van het administratief toezicht op de gemeenten en de andere plaatselijke overheden. Het vormt één van de bestanddelen van de inrichting van de temporaliën van de erediensten.

Bovendien wordt het administratief toezicht op de kerkfabrieken niet alleen geregeld door bepalingen die van toepassing zijn op de gemeenten. Het wordt ook door bijzondere bepalingen geregeld; in dat opzicht kunnen met name worden vermeld : artikel 59, tweede lid, artikel 62 en de artikelen 71 tot 73 van het keizerlijk decreet van 30 december 1809 betreffende de kerkfabrieken, alsook de artikelen 3 en 4 en de artikelen 8 en 9 van de wet van 4 maart 1870 op de temporaliën van de erediensten.

De conclusie moet dan ook zijn dat artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de organisatie van de procedures van het administratief toezicht op de kerkfabrieken noch de uitoefening van dat toezicht heeft overgedragen aan het Gewest. Die aangelegenheid is volledig een nationale bevoegdheid gebleven. Het onderzochte wetsvoorstel behoort derhalve in zijn geheel, met inbegrip van zijn artikelen 36 tot 42, tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, président de chambre.
Le rapport a été présenté par Mme. M.-L. THOMAS, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, kamervoorzitter.
Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.