

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par les Ministres compétents pour l'aide aux personnes, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, le 2 mai 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'ordonnance approuvant l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune "relatif aux intermédiaires en matière d'adoption situés dans la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 25 mai 1994 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 2 mei 1994 door de Ministers bevoegd voor de Hulp aan personen, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie "betreffende de tussenkomende diensten inzake adoptie, gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 25 mei 1994 het volgend advies gegeven :

L'ordonnance en projet se donne pour objet, d'une part, d'approuver "l'accord de coopération relatif aux intermédiaires en matière d'adoption situés dans la Région de Bruxelles-Capitale, conclu avec la Communauté française et la Communauté flamande" (article 2) et, d'autre part, de prévoir des sanctions pénales à charge de toute personne qui servirait d'intermédiaire à l'adoption ou dirigerait un organisme sur "le territoire de Bruxelles", sans avoir obtenu l'agrément par l'une ou l'autre desdites Communautés (article 3).

Ledit accord de coopération tend, en effet, à régler la situation des organismes d'adoption établis sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Ces organismes exercent leurs activités dans le domaine des matières personnalisables visées à l'article 128 de la Constitution.

En vertu du paragraphe 2 de cette disposition constitutionnelle, les décrets par lesquels les Communautés française et flamande règlent les matières personnalisables n'ont force de loi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté.

Conformément à l'article 135 de la Constitution et aux articles 60 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, c'est la Commission communautaire commune qui est compétente pour prendre des

.../...

règles applicables, dans la sphère des matières personnalisables, aux institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté.

Compte tenu de cette répartition de compétences, il ne peut être admis que la Commission communautaire commune et les Communautés française et flamande s'entendent pour décider, comme le prévoit l'article 1er de l'accord de coopération que

"les législations et les réglementations relatives aux organismes d'adoption situés sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale sont exclusivement la législation et la réglementation de la Communauté flamande ou de la Communauté française"

et pour définir, comme le fait l'article 2 de cet accord, les critères permettant de déterminer quelle Communauté, à l'exclusion de la Commission communautaire commune, est compétente pour agréer ces organismes. Il ne peut davantage être admis que cette commission sanctionne pénalement des faits commis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en infraction aux règles relatives à l'agrément, contenues dans les législations et réglementations desdites Communautés.

En effet, ce faisant, la Commission communautaire commune se dessaisit, non seulement actuellement mais aussi pour toute la durée de l'accord et ce quelles que soient les modifications apportées par les Communautés française et flamande à leurs législations respectives en la matière, des compétences que lui attribuent la Constitution et les lois

.../...

de réformes institutionnelles, ce que cette Commission ne peut faire, pas plus que les autres entités fédérées, fût-ce par un accord de coopération (1).

En outre, pareil accord méconnaît le droit reconnu par l'article 128, § 2, de la Constitution à toute institution établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale de s'organiser de telle manière qu'elle ne puisse être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté.

La circonstance que l'accord en projet n'ait qu'un caractère temporaire le temps - selon les termes utilisés dans la note aux membres du collège réuni -

"(d')évaluer la possibilité pour l'administration de la Commission communautaire commune de pouvoir effectivement remplir adéquatement toutes les missions qu'exigent l'octroi d'agrément aux intermédiaires d'adoption et le contrôle permanent des organismes agréés"

et que le souci de la Commission communautaire commune soit d'empêcher tout vide juridique pendant cette période d'évaluation n'est pas de nature à rendre l'accord et l'ordonnance en projet licites.

(1) Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. Ch., 516/1-1988, p. 52) et l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 17/94 du 3 mars 1994.

Si la Commission communautaire commune entend régler les activités des organismes d'adoption relevant de sa compétence, elle doit le faire elle-même.

De ontworpen ordonnantie beoogt enerzijds "het samenwerkingsakkoord" goed te keuren dat afgesloten werd met de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap in verband met de diensten die tussenkomen in adoptiezaken en zich bevinden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 2), en anderzijds te voorzien in strafmaatregelen voor personen die bij een adoptie als tussenpersoon optreden of "op het grondgebied van Brussel" een instelling leiden zonder daartoe de erkenning van een van beide voormelde Gemeenschappen te hebben verkregen (artikel 3).

Voormeld samenwerkingsakkoord strekt er immers toe de toestand te regelen van de adoptiediensten, die op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gelegen zijn.

Die diensten oefenen hun activiteiten uit op het vlak van de persoonsgebonden aangelegenheden, bedoeld in artikel 128 van de Grondwet.

Krachtens paragraaf 2 van die grondwetsbepaling hebben de decreten waarbij de Franse en de Vlaamse Gemeenschap de persoonsgebonden aangelegenheden regelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad alleen kracht van wet ten aanzien van de instellingen die daar gevestigd zijn en die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere Gemeenschap.

Overeenkomstig artikel 135 van de Grondwet en de artikelen 60 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ligt de

.../...

bevoegdheid om regels uit te vaardigen die inzake persoonsgebonden aangelegenheden van toepassing zijn op de instellingen die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en die, wegens hun organisatie, niet kunnen worden beschouwd uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap te behoren, in handen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Gelet op die bevoegdheidsverdeling, kan niet worden aanvaard dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse en Vlaamse Gemeenschap overeenkomen om, zoals bepaald in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord, te beslissen dat

"de wetgeving en de reglementering van toepassing op de adoptiediensten gelegen op (lees : in) het tweetalig grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...) uitsluitend de wetgeving en de reglementering van de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap (zijn)"

en om, zoals in artikel 2 van dit akkoord gebeurt, de criteria vast te leggen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke Gemeenschap, met uitsluiting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd is om die diensten te erkennen. Het is ook onaanvaardbaar dat die commissie straffen stelt op overtredingen van de regels inzake de erkenning, begaan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en vervat in de wetgeving en reglementering van voormelde Gemeenschappen.

Op die manier geeft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie immers niet alleen nu, maar ook voor de gehele duur van het akkoord, en welke ook de door de Franse

.../...

en Vlaamse Gemeenschap terzake in hun respectievelijke wetgeving aangebrachte wijzigingen mogen zijn, haar door de Grondwet en door de wetten op de institutionele hervormingen toegewezen bevoegdheden uit handen, wat deze Commissie, zoals de andere deelentiteiten overigens, niet mag doen, zelfs niet door middel van een samenwerkingsakkoord (1).

Bovendien houdt een dergelijk akkoord de schending in van het door artikel 128, § 2, van de Grondwet voor elke in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde instelling erkende recht om zich zo te organiseren dat zij niet kan worden beschouwd uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap te behoren.

Door de omstandigheid dat het ontworpen akkoord maar tijdelijk is en maar zal gelden gedurende de periode die - aldus de in de nota aan de leden van het verenigd college gestelde tekst - nodig is om

"na te gaan of de diensten van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inderdaad ook op een adequate manier alle opdrachten kunnen vervullen die de erkenning van een bemiddelende instelling die van haar optierecht gebruik maakt en het permanente toezicht op die verenigingen, noodzakelijk maken"

en door de omstandigheid dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ernaar streeft te voorkomen dat gedurende

(1) Zie het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en het arrest van het Arbitragehof nr. 17/94 van 3 maart 1994.

die evaluatieperiode een juridisch vacuüm ontstaat, worden het ontworpen akkoord en de ontworpen ordonnantie nog niet geoorloofd.

Indien de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de activiteiten van de adoptiediensten waarvoor zij bevoegd is, wil regelen, dan dient zij dat zelf te doen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DEGAVRE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.