

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 4 décembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant délégation des compétences relatives à l'exercice de la tutelle administrative des administrations des cultes reconnus", a donné le 20 janvier 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 december 1996 door de Minister-Voorzitter van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot delegatie van de bevoegdheden met betrekking tot de uitoefening van het administratief toezicht op de besturen van de erkende erediensten", heeft op 20 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Par l'arrêté en projet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale entend déléguer à l'un de ses membres le pouvoir d'exercer, dans le domaine du contrôle sur les administrations des cultes reconnus, les compétences qui sont les siennes en vertu de l'article 83quinquies, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, c'est-à-dire les compétences qui, dans les provinces, échoient à la députation permanente.

Rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement, faisant application de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1), délègue à l'un de ses membres le pouvoir d'exercer de telles compétences lorsque celles-ci se rapportent à des matières régionales au sens de l'article 39 de la Constitution. Bien plus, il se peut qu'il ne soit pas nécessaire de prendre de nouvelles règles prévoyant expressément pareille délégation, si les dispositions existantes prises sur la base de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 - en l'occurrence, celles que contient l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1991 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de l'Exécutif - sont rédigées en des termes qui permettent déjà de couvrir l'hypothèse de cette délégation.

Par contre, aucune disposition ne permet au Gouvernement d'accorder semblable délégation lorsque les compétences qu'il exerce en vertu de l'article 83quinquies, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 se rapportent

(1) Cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 36, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

à des matières fédérales. On relève en particulier que l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne trouve pas à s'appliquer en ce cas (1).

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, l'arrêté en projet appelle les observations suivantes :

1. Quant à l'article 1er, 1^o et 5^o.

Lorsque le Gouvernement exerce les missions que le Code forestier et l'arrêté royal du 20 décembre 1854 concernant l'exécution de ce code attribuent à la députation permanente, il agit dans le domaine des compétences régionales en matière de forêts (2).

(1) Cette disposition n'est rendue applicable au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que dans la sphère des matières régionales (article 36, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989) et dans celle des compétences de l'agglomération bruxelloise (article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

(2) Article 6, § 1er, III, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. En exerçant ces missions à l'égard des administrations des cultes, le Gouvernement n'intervient pas comme autorité de tutelle. En effet, selon une jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage (arrêts n^o 17/96 du 5 mars 1996 et n^o 68/96 du 28 novembre 1996), les dispositions du Code forestier qui organisent un contrôle sur les actes des établissements publics propriétaires de bois et de forêts instituent non pas une tutelle administrative, mais seulement un régime destiné à assurer la protection du patrimoine forestier.

Rien ne s'oppose donc à ce qu'il délègue ses compétences en la matière à l'un de ses membres - en l'occurrence, le ministre qui a les forêts dans ses attributions (1).

Toutefois, il n'est pas nécessaire de prendre une nouvelle disposition prévoyant expressément une telle délégation, puisque, en vertu de l'article 5, i, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1991 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de l'Exécutif, le ministre compétent a déjà reçu délégation pour "l'exécution des dispositions légales et réglementaires" en matière de forêts.

Les 1^o et 5^o doivent, en conséquence, être omis.

2. Quant à l'article 1er, 2^o.

L'article 243 de la nouvelle loi communale soumet à l'avis de la députation permanente les délibérations des établissements publics existant dans la commune et dotés de la personnalité juridique qui sont relatives aux actes de donation et aux legs faits à ces établissements, lorsque leur valeur excède 100.000 francs. Quand la valeur des donations ou des legs n'excède pas cette somme, la députation permanente est chargée d'approuver les délibérations dont il s'agit.

(1) Et non pas, comme le prévoit l'arrêté en projet, le ministre "chargé des pouvoirs locaux", puisque les missions dont il s'agit ne relèvent pas de la tutelle administrative.

Cette disposition est issue de l'article 76 de la loi communale.

Comme le Conseil d'Etat l'a fait observer dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale (dossier L. 25.265/2; voir l'observation générale n° 2), la tutelle organisée par la loi communale sur les délibérations relatives aux actes de donation et aux legs faits à la commune et aux établissements publics existant dans la commune est une "tutelle administrative ordinaire" au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, étant donné la répartition des compétences entre l'Etat et les régions pour organiser la tutelle ordinaire au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'article 243 de la nouvelle loi communale doit être interprété comme ne s'appliquant qu'aux établissements publics existant dans les communes de la région de langue allemande, dans celles qui sont énumérées à l'article 7 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative et dans les communes de Comines-Warneton et de Fourons.

L'article 243 de la nouvelle loi communale ne s'applique donc pas aux établissements publics existant dans les communes situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ces établissements, c'est, en

.../...

l'état actuel des textes (1), l'article 76 de la loi communale qui trouve à s'appliquer (2).

Comme l'article 76 de la loi communale règle une matière - la "tutelle administrative ordinaire" au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 - qui, dans la Région de Bruxelles-Capitale, est une matière régionale, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement charge l'un de ses membres d'exercer les compétences que, dans les provinces, cette disposition attribue à la députation permanente.

Cependant, ici aussi, il n'y a pas lieu de prendre une nouvelle disposition prévoyant expressément une telle délégation, puisque en vertu de l'article 5, f, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 1991 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes de l'Exécutif, le ministre compétent a déjà reçu délégation pour "l'exécution des dispositions légales et réglementaires" en matière de tutelle sur les pouvoirs subordonnés.

(1) sous réserve de la suite qui sera donnée à l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 25.265/2.

(2) Il est rappelé que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, la loi communale reste actuellement d'application dans ses "dispositions relatives à l'organisation de la tutelle administrative, dans la mesure toutefois où l'article 94 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles le requiert, pour ce qui concerne les communes non visées à l'article 7, alinéa 2, de la même loi spéciale" (article 2, 27°, de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé "Nouvelle loi communale").

En conséquence, le 2º doit, lui aussi, être omis.

3. Quant à l'article 1er, 3º, 4º, 6º et 7º.

Les dispositions qui sont visées au 3º, au 4º, au 6º et au 7º, de l'article 1er organisent une tutelle spécifique sur les administrations des cultes reconnus. Elles relèvent des attributions que détient l'autorité fédérale en matière d'organisation du temporel des cultes.

En conséquence, comme le Gouvernement ne peut déléguer les compétences qu'il exerce en vertu de l'article 83quinquies, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 lorsque ces compétences se rapportent à des matières fédérales, le 3º, le 4º, le 6º et le 7º de l'article 1er sont dépourvus de fondement légal.

*

* *

En conclusion, l'arrêté en projet est, selon les cas, inutile ou dépourvu de fondement légal.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beoogt met het ontworpen besluit aan één van haar leden de bevoegdheid over te dragen om, wat het toezicht op de besturen van de erkende erediensten betreft, de bevoegdheden uit te oefenen die haar zijn toegekend krachtens artikel 83quinquies, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, te weten de bevoegdheden die in de provincies aan de bestendige deputatie toekomen.

Niets staat eraan in de weg dat de Regering met toepassing van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1) aan één van haar leden de bevoegdheid overdraagt om zulke bevoegdheden uit te oefenen wanneer deze betrekking hebben op gewestelijke aangelegenheden in de zin van artikel 39 van de Grondwet. Meer nog, het is mogelijk dat nieuwe regels, die uitdrukkelijk voorzien in zulk een delegatie, niet hoeven te worden vastgesteld indien de bestaande bepalingen vastgesteld op basis van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - in het onderhavige geval, de bepalingen vervat in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 juli 1991 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Executieve - aldus geredigeerd zijn dat in zulk een delegatie reeds is voorzien.

(1) Deze bepaling is krachtens artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Geen enkele bepaling schrijft echter voor dat de Regering zulk een delegatie kan verlenen wanneer de bevoegdheden die ze uitoefent krachtens artikel 83quinquies, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 federale aangelegenheden betreffen. Inzonderheid valt op te merken dat artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in dit geval geen toepassing vindt (1).

Gelet op het vorenstaande, behoren omtrent het ontworpen besluit de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

1. Omtrent artikel 1, 1^o en 5^o.

Wanneer de Regering de taken vervult die het Boswetboek en het koninklijk besluit van 20 december 1854 tot uitvoering van dat Wetboek aan de bestendige deputatie

(1) Deze bepaling is op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering alleen van toepassing in gewestelijke aangelegenheden (artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989) en in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Brusselse agglomeratie behoren (artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

opdragen, handelt ze binnen de sfeer van de gewestelijke bevoegdheden inzake de bossen (1).

Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat de Regering haar bevoegdheid ter zake overdraagt aan één van haar leden, in het onderhavige geval de minister bevoegd voor de bossen (2).

Het is evenwel onnodig een nieuwe bepaling vast te stellen die uitdrukkelijk voorziet in zulk een delegatie, daar krachtens artikel 5, i, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 juli 1991 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Executieve, de bevoegde minister reeds delegatie heeft gekregen met het oog op "de uitvoering van de wettelijke en reglementaire beschikkingen" inzake de bossen.

De onderdelen 1º en 5º moeten derhalve vervallen.

(1) Artikel 6, § 1, III, 4º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Regering treedt niet op als toezichthoudende overheid wanneer ze die taken vervult ten aanzien van de besturen van de erediensten. Volgens recente rechtspraak van het Arbitragehof (arresten nr. 17/96 van 5 maart 1996 en nr. 68/96 van 28 november 1996), voeren de bepalingen van het Boswetboek die het toezicht regelen op de handelingen van de openbare instellingen die eigenaar zijn van bossen, geen administratief toezicht in, doch slechts een regeling tot bescherming van het bospatrimonium.

(2) Doch niet, zoals het ontworpen besluit voorschrijft, de minister "belast met plaatselijke besturen", daar de kwestieuze taken niet onder het administratief toezicht vallen.

2. Omtrent artikel 1, 2°.

Artikel 243 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat het advies van de bestendige deputatie vereist is voor de besluiten van de openbare instellingen die in de gemeente bestaan en rechtspersoonlijkheid bezitten over de akten van schenking en de legaten aan die instellingen, wanneer de waarde ervan 100.000 frank te boven gaat. Wanneer de waarde van de schenkingen of legaten dat bedrag niet te boven gaat, moet de bestendige deputatie de desbetreffende besluiten goedkeuren.

Aan de basis van deze bepaling ligt het vroegere artikel 76 van de gemeentewet.

Zoals de Raad van State opgemerkt heeft in zijn advies over het voorontwerp van ordonnantie houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dossier L. 25.265/2; zie algemene opmerking nr. 2), is het toezicht, geregeld bij de gemeentewet, op de besluiten over de akten van schenking en over de legaten aan de gemeente en aan de openbare instellingen die in de gemeente bestaan, een "gewoon administratief toezicht" in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Gelet op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat en de Gewesten met het oog op het regelen van het gewone toezicht in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet artikel 243 van de nieuwe

.../...

gemeentewet bijgevolg aldus worden uitgelegd dat het alleen toepasselijk is op de openbare instellingen die bestaan in de gemeenten van het Duitse taalgebied, in de gemeenten opgesomd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken en in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

Artikel 243 van de nieuwe gemeentewet is dus niet van toepassing op de openbare instellingen die bestaan in de gemeenten gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor deze instellingen vindt bij de huidige stand van de teksten (1) artikel 76 van de gemeentewet toepassing (2).

Aangezien artikel 76 van de gemeentewet een aangelegenheid regelt - het "gewoon administratief toezicht" in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een gewestelijke aangelegenheid is, staat niets eraan in de weg

(1) Onder voorbehoud van het gevolg dat zal worden gegeven aan het onder nr. L. 25.265/2 onderzochte voorontwerp van ordonnantie.

(2) Er wordt herinnerd aan het feit dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de gemeentewet thans van toepassing blijft met betrekking tot "de bepalingen betreffende de organisatie van het administratief toezicht, in de mate evenwel dat artikel 94 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het vereist, voor wat de gemeenten betreft die niet worden vermeld in artikel 7, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet" (artikel 2, 27°, van de wet van 26 mei 1989 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe gemeentewet").

dat de Regering één van haar leden ermee belast de bevoegdheden uit te oefenen die deze bepaling wat de provincies betreft aan de bestendige deputatie toekent.

Ook hier is het evenwel onnodig een nieuwe bepaling vast te stellen die uitdrukkelijk voorziet in zulk een delegatie, daar krachtens artikel 5, f, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 4 juli 1991 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Executieve, de bevoegde minister reeds delegatie heeft gekregen met het oog op "de uitvoering van de wettelijke en reglementaire beschikkingen" inzake het toezicht op de ondergeschikte besturen.

Bijgevolg moet ook onderdeel 2° vervallen.

3. Omtrent artikel 1, 3°, 4°, 6° en 7°.

De bepalingen bedoeld in de onderdelen 3°, 4°, 6° en 7° van artikel 1 regelen een specifiek toezicht op de besturen van de erkende erediensten. Zij hebben betrekking op de bevoegdheden die de federale overheid bezit op het gebied van de organisatie van het tijdelijke van de erediensten.

.../...

Aangezien de Regering de bevoegdheden die ze krachtens artikel 83quinquies, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 uitoefent, niet kan delegeren indien die bevoegdheden federale aangelegenheden betreffen, zijn de onderdelen 3º, 4º, 6º en 7º van artikel 1 verstoken van rechtsgrond.

*

* *

De conclusie is dan ook dat het ontworpen besluit, naargelang van het geval, onnodig is of verstoken van rechtsgrond.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,

P. GOTHOT,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

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

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

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.