



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.492/1

van 4 juni 2015

over

een voorontwerp van decreet 'über die Authentifizierung der
Rechtsgeschäfte in Immobilienangelegenheiten der
Deutschsprachigen Gemeinschaft und der von ihr abhängenden
öffentlichen Einrichtungen'

Op 5 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘über die Authentifizierung der Rechtsgeschäfte in Immobilienangelegenheiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der von ihr abhängenden öffentlichen Einrichtungen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, houdt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet verband met artikel 6*quinquies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij artikel 34 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, dat luidt als volgt:

“Binnen de grenzen van hun bevoegdheden zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om te bepalen wie handelingen met een onroerend karakter kan authenticeren, waarbij een gemeenschap, een gewest, een ondergeschikt bestuur bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een entiteit die aan de controle of het administratief toezicht van een van de voornoemde overheden onderworpen is of een dochterentiteit van deze entiteit, partij is, alsook handelingen kan authenticeren betreffende de organisatie en het interne bestuur van een entiteit die onderworpen is aan de controle of het administratief toezicht van een of meerdere van de voornoemde overheden of van een dochterentiteit van deze entiteit.”

Uit de bewoordingen van dat artikel volgt dat de bevoegdheid die erbij wordt verleend zowel aan de gemeenschappen als aan de gewesten toekomt. Het artikel is van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap (artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet’).

De Duitstalige Gemeenschap is op grond van de voormelde bepalingen onder meer bevoegd om te bepalen wie handelingen met een onroerend karakter kan authenticeren waarbij ofwel die gemeenschap zelf, ofwel een entiteit die aan de controle of het administratief toezicht van die gemeenschap onderworpen is, of een dochterentiteit van die entiteit, partij is.

Het ontwerp strekt ertoe die bevoegdheid in werking te stellen.

Daartoe worden in artikel 1 ervan niet een dienst of ambtenaren van de Duitstalige Gemeenschap zelf, maar de commissarissen en voorzitters van de aankoopcomités van de Waalse Overheidsdienst (Service public de Wallonie) ertoe gemachtigd om de handelingen met een onroerend karakter van de rechtspersonen bedoeld in artikel 6*quinquies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te authenticeren.

Artikel 2 van het ontwerp voorziet in de opheffing van het decreet van 9 juni 1987 ‘dat de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen machtigt, bepaalde vermogensrechtelijke handelingen uit te voeren voor de Duitstalige Gemeenschap en de ervan afhankelijke inrichtingen van openbaar nut’.

Het ontworpen decreet treedt in werking op de dag waarop het wordt aangenomen (artikel 3 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID VAN DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP

2. In advies 57.334/2, gegeven op 21 april 2015, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt over een voorstel van decreet van het Parlement van de Franse Gemeenschap ‘habilitant les administrations publiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent’ (*Parl.St. Fr.Parl.* 2014-15, nr. 92/1):

“2. Il convient de se demander si, en désignant des agents de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale pour exercer les attributions qu’elle indique, la proposition de décret ne méconnaît pas le principe de l’autonomie respective des communautés et des régions.

Ce principe fait obstacle à ce que la Communauté française charge unilatéralement de missions déterminées des agents relevant de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s’oppose aussi à ce qu’elle décide de manière unilatérale de subordonner l’exercice de ses compétences à la coopération desdites Régions.

Dès lors, si la Communauté française veut s’assurer de la coopération d’agents relevant de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale pour exercer des missions déterminées dans l’exercice de ses compétences, l’accord de ces Régions est requis.

En l’espèce, il n’apparaît pas que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale auraient, à ce jour, régulièrement donné leur accord à ce que leurs agents désignés en qualité de commissaire ou de président de comité d’acquisition exercent les attributions indiquées par la proposition de décret au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités visées par le texte.

Deux observations doivent être formulées à ce sujet :

a) Il importe d’abord de relever que, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire de l’article 1^{er} figurant dans les développements, l’article 96 du décret de la Région wallonne du 11 décembre 2014 ‘contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l’année budgétaire 2015’ ne peut être compris en ce sens qu’il habiliterait les agents du Service public de Wallonie désignés en qualité de commissaire ou de président de comité d’acquisition à exercer des attributions au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités qui relèvent de ses compétences.

En effet, à défaut d’élément contraire, cette disposition doit s’interpréter comme ayant été prise dans les strictes limites des compétences de la Région wallonne, en manière telle que les « actes des personnes morales visés à l’article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l’État », dont elle fait état, sont uniquement ceux auxquels sont partie les personnes morales agissant dans la sphère des compétences de la Région wallonne ou qui y sont relatifs.

b) En outre, on ne peut pas non plus soutenir que, depuis le 1^{er} juillet 2014, date d’entrée en vigueur de l’article 34 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, qui a inséré l’article 6quinquies dans la loi spéciale du 8 août 1980, ou depuis le 1^{er} janvier 2015, date du transfert de membres du personnel des comités d’acquisition au Gouvernement wallon et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹, la Région wallonne et la Région

¹ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: “Voir l’arrêté royal du 15 janvier 2015 ‘relatif au transfert au Gouvernement wallon de membres du personnel du Service public fédéral Finances’ et l’arrêté royal du 15 janvier 2015 ‘relatif au transfert au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de membres du personnel du Service public fédéral Finances’. Voir également, s’agissant des services du Gouvernement flamand, l’arrêté royal du 15 janvier 2015 ‘relatif au transfert au Gouvernement flamand de membres du personnel du Service public fédéral Finances’.”

de Bruxelles-Capitale auraient succédé à l'autorité fédérale en ce qui concerne les missions que diverses dispositions préexistantes habilite les fonctionnaires des comités d'acquisition à exercer au nom et pour le compte de la Communauté française ou d'autres autorités agissant dans la sphère des compétences de celle-ci².

En effet, la compétence que l'article 6*quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions porte uniquement sur l'authentification d'actes passés dans le domaine de leurs compétences propres. Elle implique le transfert à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale du pouvoir de régler les attributions des comités d'acquisition, mais uniquement dans le champ des compétences régionales, et non pas dans celui des compétences de la Communauté française.

À cet égard, on notera que ne sont de nature à rendre la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale compétentes pour exercer des attributions que la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980 ne leur confère pas :

- ni la circonstance que le transfert de membres du personnel des comités d'acquisition qui s'est opéré à la suite du transfert de compétences résultant de l'article 6*quinquies* nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a, en pratique, été réalisé qu'au bénéfice du Gouvernement flamand, du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et non en outre au bénéfice du Gouvernement de la Communauté française ;

- ni le fait que l'autorité fédérale a pris des dispositions prévoyant qu'à partir du transfert effectif de membres du personnel des comités d'acquisition aux gouvernements régionaux, la compétence du comité d'acquisition fédéral se limite à l'exercice de ses missions pour l'État fédéral et pour les personnes morales faisant partie ou dépendant du niveau fédéral³;

- ni davantage la circonstance que, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences', le transfert de personnel lié au transfert des comités d'acquisition a été présenté comme contribuant de manière spécifique à justifier de nouveaux moyens supplémentaires accordés aux régions⁴.

3. En conséquence, pour que le dispositif envisagé par les auteurs de la proposition de décret puisse être mis en place sans méconnaître le principe de l'autonomie respective des communautés et des régions, la Communauté française ne peut le faire qu'en s'assurant de l'accord de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale⁵.

² Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: "Voir en particulier la loi du 18 décembre 1986 'habilitant 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' et le décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 'habilitant l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des institutions qui en relèvent', ainsi que l'article 61 de la loi-programme du 6 juillet 1989."

³ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: "Article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 15 juillet 2014 'portant création d'un comité d'acquisition fédéral auprès de l'administration générale de la documentation patrimoniale'. Voir encore sur ce point ce qui est exposé dans la note de bas de page n° 9 ci-après."

⁴ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: "Voir, dans les développements de la proposition devenue cette loi spéciale, le commentaire de l'article 30, qui a remplacé l'article 35*octies* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, n° 2974/1, p. 38)."

⁵ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: "Un accord de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale ayant cet objet ne devrait pas s'analyser comme impliquant, de la part de la

À cette fin, une manière de procéder pourrait consister en ce que les niveaux de pouvoirs concernés adoptent parallèlement des dispositions permettant la mise en place d'un tel dispositif.

Cette façon de procéder pourrait s'autoriser du précédent par lequel la loi précitée du 18 décembre 1986 et le décret précité de la Communauté française du 17 juillet 1987 ont adopté en parallèle les dispositions habilitant les comités d'acquisition à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des institutions qui en relèvent.

Il importe toutefois d'observer que cette loi et ce décret datent d'une époque où le législateur spécial n'avait pas encore organisé de figure juridique en vue de permettre à plusieurs niveaux de pouvoirs d'adopter de concert et en évitant tout excès de compétence des mesures de portée identique et normalement destinées à être à l'abri de modifications apportées par un seul niveau de pouvoir.

Depuis lors, la loi spéciale du 8 août 1980 a été complétée par des dispositions qui ont introduit la figure juridique de l'accord de coopération⁶ et, plus récemment, celle des décrets et ordonnances conjoints⁷. Sur les divers points qui viennent d'être indiqués, ces dispositions fournissent incontestablement beaucoup plus de garanties de sécurité juridique que le procédé de l'adoption de législations parallèles.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait donc d'envisager, soit la conclusion d'un accord de coopération, à soumettre à l'assentiment des législateurs concernés, soit l'adoption de décrets et d'une ordonnance conjoints.

4. Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait que, pour l'heure, comme aucun membre du personnel des comités d'acquisition n'a été transféré au Gouvernement de la Communauté française, celle-ci ainsi que les autorités agissant dans la sphère de ses compétences peuvent, sur la base des dispositions existantes en la matière et toujours en vigueur⁸, combinées avec l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, continuer à recourir aux services du comité d'acquisition d'immeubles fédéral en vue d'exercer, en leur nom et pour leur compte, les attributions qui sont celles de ce comité⁹."

Communauté française, un abandon de compétences, lequel abandon s'exposerait à critique au regard des règles de répartition des compétences respectives de ces autorités (voir sur ce point l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/94 du 3 mars 1994). En effet, un dispositif qui, tel celui qui est envisagé par les auteurs de la proposition de décret, prévoirait que des agents des Régions exercent des attributions au nom et pour le compte de la Communauté française, conduirait à ce que ces agents devraient agir en observant les instructions données par cette dernière. Il n'aurait pas pour conséquence d'ôter tout pouvoir de décision effectif à la Communauté française et n'emporterait dès lors pas d'abandon de compétences de la part de celle-ci."

⁶ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: "La loi spéciale du 8 août 1988 a introduit cette figure juridique à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980."

⁷ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: "Voir l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014. Sur les modalités particulières d'application du régime prévu par cette disposition en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, voir l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014."

⁸ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: "À savoir, en particulier, la loi du 18 décembre 1986 et le décret du 17 juillet 1987, précités, ainsi que l'article 61 de la loi-programme du 6 juillet 1989."

⁹ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: "Cette solution n'est pas démentie par la circonstance que l'autorité fédérale a pris des dispositions prévoyant qu'à partir du transfert effectif de membres du personnel des comités d'acquisition aux gouvernements régionaux, la compétence du comité d'acquisition fédéral se limite à l'exercice de ses missions pour l'État fédéral et pour les personnes morales faisant partie ou dépendant du niveau fédéral (article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté précité du président du comité de direction du Service public fédéral Finances du 15 juillet 2014). Ces dispositions sont en effet d'ordre purement administratif et ne peuvent prévaloir sur les dispositions législatives citées dans la note de bas de page précédente, combinées avec l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980."

3. Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor het voorliggende ontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap. Gelet hierop, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Wel kan nu reeds erop worden gewezen dat de bij artikel 6*quiquies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Duitstalige Gemeenschap verleende bevoegdheid met het voorliggende ontwerp slechts gedeeltelijk wordt aangewend. Van de bevoegdheid om te bepalen wie “handelingen kan authenticeren betreffende de organisatie en het interne bestuur van een entiteit die onderworpen is aan de controle of het administratief toezicht van een of meerdere van de voornoemde overheden of van een dochterentiteit van deze entiteit” wordt immers geen gebruik gemaakt.