



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.971/VR
du 20 avril 2021

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale, habilitant les agents de la Région de Bruxelles-Capitale, désignés en application de l'ordonnance du 23 juin 2016 relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale, à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.971/VR
van 20 april 2021

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij de personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangewezen in toepassing van de ordonnantie van 23 juni 2016 betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de bevoegdheid verleend wordt tot de uitvoering van patrimoniale transacties voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die er van afhangen'

Le 5 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale, habilitant les agents de la Région de Bruxelles-Capitale, désignés en application de l'ordonnance du 23 juin 2016 relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale, à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 20 avril 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Chantal BAMPS, Bert THYS, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section et Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME et Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 5 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij de personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangewezen in toepassing van de ordonnantie van 23 juni 2016 betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de bevoegdheid verleend wordt tot de uitvoering van patrimoniale transacties voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die er van afhangen'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 april 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Chantal BAMPs, Bert THYS, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Wim GEURTS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME en Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2021.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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.

I. PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de permettre aux agents de la Région de Bruxelles-Capitale de réaliser des opérations patrimoniales au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent.

1.2. L'accord de coopération habilite les agents de la Région de Bruxelles-Capitale, visés à l'article 4 de l'ordonnance du 23 juin 2016 'relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale', au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent, à authentifier les actes à caractère immobilier visés à l'article 6^{quinquies} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' auxquels est partie la Communauté française ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative de la Communauté française ou d'une filiale de cette entité.

Les agents visés pourront également accomplir, au nom et pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent, les actes et missions visés à l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 23 juin 2016.

L'avant-projet règle également l'indemnisation des débours et frais de recherche et instaure un devoir de loyauté et d'information pour la Communauté française et les entités qui en dépendent (article 1^{er} de l'accord de coopération).

1.3. L'accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée. Il entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur Belge* du dernier des actes d'assentiment des parties (article 2 de l'accord de coopération).

II. COMPÉTENCE

2.1. L'article 6^{quinquies} de la LSRI, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, s'énonce comme suit :

« Dans les limites de leurs compétences, les Communautés et les Régions sont compétentes pour déterminer qui peut authentifier des actes à caractère immobilier

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

auxquels est partie une Communauté, une Région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, un centre public d'aide sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité ».

Il ressort de la formulation de l'article cité ¹ que la compétence concernée revient tant aux communautés qu'aux régions.

2.2. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé dans l'avis 57.334 – lors de l'élaboration du décret de la Communauté française du 15 mai 2015 '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' – l'opportunité de conclure un accord de coopération ou d'adopter un décret et une ordonnance conjoints afin d'habiliter les agents de la Région de Bruxelles-Capitale à authentifier les actes visés au nom et pour le compte de la Communauté française. Cet avis mentionne notamment ce qui suit :

« 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-Capitale ².

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.

¹ Combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

² *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : 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 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.

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 coopération³ et, plus récemment, celle des décrets et ordonnances conjoints⁴. 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 »⁵.

2.3. Il a ensuite été rappelé dans l'avis 57.984⁶ – donné lors de l'élaboration de l'ordonnance du 23 juin 2016 – que la conclusion d'un accord de coopération ou l'adoption d'un décret et d'une ordonnance conjoints fournirait incontestablement beaucoup plus de garanties de sécurité juridique.

2.4. L'accord de coopération en projet vise à donner suite à ces observations⁷.

III. FORMALITÉS

3. Tant l'avis de l'inspecteur des Finances que l'accord préalable du ministre du Budget n'ont pas été versés au dossier.

Ces formalités doivent encore être accomplies⁸.

³ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : La loi spéciale du 8 août 1988 a introduit cette figure juridique à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : 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.

⁵ Avis n° 57.334/2 donné le 21 avril 2015 sur une proposition devenue le décret du Parlement de la Communauté française du 15 mai 2015 '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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 92/3, pp. 2 à 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57334.pdf>).

⁶ Avis n° 57.984/2/V donné le 7 septembre 2015 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative à la reprise des activités des Comités d'acquisition d'immeubles par la Région de Bruxelles-Capitale' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57984.pdf>).

⁷ Voir également l'accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne habilitant les Comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent', M.B., 9 mars 2016, avis n° 58.605/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58605.pdf>) et avis n° 58.607/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58607.pdf>).

⁸ L'avant-projet est de nature à influencer directement ou indirectement les recettes ou à entraîner des dépenses (articles 10, § 1^{er}, et 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget').

IV. EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il n'est en principe pas exclu que la Région de Bruxelles-Capitale conclue avec une seule autorité (en l'occurrence la Communauté française) un accord de coopération qui, comme en l'espèce, présente un caractère purement facultatif, en vue d'habiliter certains de ses agents à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de cette autorité et des entités qui en dépendent sans qu'il ne soit pris de décision au contenu équivalent aux fins de la réalisation d'opérations patrimoniales pour le compte d'autres autorités disposant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale de compétences législatives propres dans les matières communautaires (en l'occurrence la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Communauté flamande) et des entités qui en dépendent ⁹.

Encore toutefois faut-il qu'une telle différence de traitement n'entraîne pas de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Le dossier soumis au Conseil d'État ne comporte pas d'indication permettant de comprendre les raisons de la différence de traitement qu'implique, en l'état, le fait que l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est conclu uniquement avec la Communauté française.

L'exposé des motifs sera complété sur ce point et, le cas échéant, des initiatives seront prises pour habiliter les agents de la Région de Bruxelles-Capitale compétents à cette fin à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte d'autres autorités que la Communauté française et les entités qui en dépendent.

5. Conformément à ce qui est confirmé par l'exposé des motifs, l'article 1^{er} de l'accord de coopération gagnerait à préciser que les agents visés par son alinéa 1^{er} ne sont compétents qu'à l'égard des situations localisées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

6. Au cinquième alinéa du préambule du texte néerlandais, la traduction de l'intitulé du décret de la Communauté française du 15 mai 2015 doit être corrigée comme suit : ¹⁰

« Gelet op het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 mei 2015 waarbij de overheidsbesturen van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ertoe

⁹ Voir dans le même sens l'observation n° 4 formulée dans l'avis n° 68.632/1 donné le 29 janvier 2021 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi'.

¹⁰ Traduction telle que publiée au MB du 10 juin 2015, éd. 2.

worden gemachtigd vermogensverrichtingen uit te voeren voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die eronder ressorteren ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1^{er} ne vise pas l'habilitation des agents concernés de la Région de Bruxelles-Capitale à authentifier des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative de la Communauté française ou d'une filiale de cette entité, visés à l'article 6^{quinq}ies de la LSRI, *in fine*.

Si les auteurs de l'avant-projet envisagent également de conférer aux agents la compétence nécessaire à cet effet – ce qui, au demeurant, peut se déduire de l'article 1^{er}, alinéa 3, du décret du 15 mai 2015 de la Communauté française –, le texte devra être complété sur ce point ¹¹.

8.1. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, alinéa 2, le segment de phrase « zoals bedoeld in artikel 5, lid 1 en lid 2 » doit être remplacé par le segment de phrase « zoals bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 2 ».

8.2. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, alinéa 4, le segment de phrase « die het toebedeeld worden door » doit être remplacé par le segment de phrase « die hem werden toevertrouwd door ».

Article 2

9. En vertu de l'article 2, *partim*, de l'accord de coopération, celui-ci « est conclu pour une durée indéterminée [...] ».

Pareille disposition laisse dans l'incertitude la question de savoir si une résiliation unilatérale par une des parties à cet accord est possible et, dans l'affirmative, à quelles conditions de fond et de procédure, s'agissant par exemple du délai de préavis à respecter, pareille résiliation peut avoir lieu.

Cette question gagnerait à être réglée expressément dans l'accord de coopération.

10. L'avant-projet d'ordonnance portant assentiment, pour la Région de Bruxelles-Capitale, à l'accord de coopération examiné ne contient aucune disposition réglant son entrée en vigueur de telle sorte que cette ordonnance d'assentiment sera obligatoire dix jours

¹¹ Voir l'accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne mentionné dans la note de bas de page n° 7.

après sa publication au *Moniteur belge* par application de l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Selon son article 2, l'accord de coopération auquel cet avant-projet d'ordonnance envisage de porter assentiment entrera en vigueur, quant à lui, le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier des actes d'assentiment des parties.

Sauf s'il en est disposé autrement dans le décret portant l'assentiment de la Communauté française à l'accord de coopération examiné, le « dernier assentiment des parties » sera également obligatoire le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge* et ce, en application de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il en résulterait alors que l'article 2 de l'accord de coopération examiné lui donnerait une portée rétroactive puisqu'au moment où il deviendrait obligatoire, soit le dixième jour après la publication du dernier acte d'assentiment des parties, il produirait ses effets le jour de cette publication.

Dans la mesure où, d'une part, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les accords de coopération n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du pouvoir législatif et, d'autre part, que, sauf disposition en sens contraire, les actes d'assentiment sont obligatoires le dixième jour qui suit leur publication, l'article 2 de l'accord examiné devrait être revu pour prévoir qu'il entrera en vigueur non pas « le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment des parties » mais dix jours après cette publication.

Ce faisant, l'effet rétroactif de l'accord sera évité et un délai raisonnable sera accordé à chacun pour prendre connaissance des nouvelles règles.

V. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

11. L'avant-projet d'ordonnance n'appelle pas d'observation.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

I. STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot instemming, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, met het Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het oog op de uitvoering van patrimoniale transacties door personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in naam en voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die ervan afhangen.

1.2. Het samenwerkingsakkoord verleent aan de personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie van 23 juni 2016 ‘betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, de bevoegdheid om in naam en voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die ervan afhangen, een authentiek karakter te verlenen aan onroerende handelingen, zoals bedoeld in artikel 6^{quiquies} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waarbij de Franse Gemeenschap of een entiteit onderworpen aan de controle of het administratief toezicht van de Franse Gemeenschap of een dochtereenheid van deze entiteit, partij is.

De bedoelde personeelsleden zullen ook de handelingen en opdrachten bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 23 juni 2016 kunnen uitvoeren in naam en voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die ervan afhangen.

Ook wordt de vergoeding voor de uitgaven en opzoekingskosten geregeld en wordt een informatie- en loyaliteitsplicht ingesteld voor de Franse Gemeenschap en de entiteiten die ervan afhangen (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord).

1.3. Het samenwerkingsakkoord wordt gesloten voor onbepaalde duur. Het treedt in werking op de dag van de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste instemmingsakte (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord).

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

II. BEVOEGDHEID

2.1. Artikel 6*quinquies* BWHI, zoals ingevoegd bij bijzondere wet van 6 januari 2014, 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 het geciteerde artikel¹ blijkt dat de betrokken bevoegdheid zowel toekomt aan de gemeenschappen als aan de gewesten.

2.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds in advies 57.334 – naar aanleiding van de totstandkoming van het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 mei 2015 ‘waarbij de overheidsbesturen van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ertoe worden gemachtigd vermogensverrichtingen uit te voeren voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die eronder ressorteren’ – gewezen op de wenselijkheid van het sluiten van een samenwerkingsakkoord of het aannemen van een gezamenlijk decreet en ordonnantie teneinde de personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid te verlenen de beoogde handelingen te authenticeren in naam en voor rekening van de Franse Gemeenschap. Dit advies stelt onder meer wat volgt:

“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-Capitale².

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

¹ Gelezen in samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

² Voetnoot 5 van 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 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.

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 coopération³ et, plus récemment, celle des décrets et ordonnances conjoints⁴. 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 conjoints⁵.

2.3. In advies 57.984⁶ – naar aanleiding van de totstandkoming van de ordonnantie van 23 juni 2016 – werd vervolgens in herinnering gebracht dat de rechtszekerheid stellig veel beter zou worden gewaarborgd door het sluiten van een samenwerkingsakkoord of door het aannemen van een gezamenlijk decreet en ordonnantie.

2.4. Met het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt beoogd aan deze opmerkingen tegemoet te komen⁷.

III. VORMVEREISTEN

3. Zowel het advies van de inspecteur van Financiën als het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting ontbreken in dit dossier.

³ Voetnoot 6 van 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.

⁴ Voetnoot 7 van 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.

⁵ Advies 57.334/2, op 21 april 2015 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van het Parlement van de Franse Gemeenschap van 15 mei 2015 'waarbij de overheidsbesturen van het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ertoe worden gemachtigd vermogensverrichtingen uit te voeren voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die eronder ressorteren' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2014-15, n° 92/3, 2-8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57334.pdf>).

⁶ Advies 57.984/2/V, op 7 september 2015 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'betreffende de overname van de activiteiten van de Comités tot aankoop van onroerende goederen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57984.pdf>).

⁷ Zie ook het samenwerkingsakkoord van 3 december 2015 tussen de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest 'waarbij de Waalse aankoopcomités ertoe gemachtigd worden vermogensverrichtingen uit te voeren voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die eronder ressorteren', B.S. 9 maart 2016, advies 58.605/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58605.pdf>) en advies 58.607/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58607.pdf>).

Deze vormvereisten dienen nog te worden vervuld⁸.

IV. ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het is in principe niet uitgesloten dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met één enkele overheid (*in casu* de Franse Gemeenschap) een samenwerkingsakkoord sluit dat, zoals hier het geval is, een louter facultatief karakter draagt, met als bedoeling aan sommige van zijn personeelsleden de bevoegdheid te verlenen patrimoniale transacties uit te voeren voor rekening van die overheid en de entiteiten die ervan afhangen, zonder dat er een inhoudelijk gelijksoortige beslissing wordt genomen met het oog op het uitvoeren van patrimoniale transacties voor rekening van andere overheden die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eigen wetgevende bevoegdheden inzake gemeenschapsaangelegenheden hebben (*in casu* de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie) en de daarvan afhangende entiteiten.⁹

Een dergelijk verschil in behandeling mag evenwel geen schending van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie tot gevolg hebben.

Het aan de Raad van State voorgelegde dossier bevat geen aanwijzing waaruit opgemaakt kan worden wat de redenen zijn voor het verschil in behandeling dat, bij de huidige stand van zaken, ligt in het feit dat het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend uitsluitend met de Franse Gemeenschap wordt gesloten.

De memorie van toelichting moet op dat punt worden aangevuld, en in voorkomend geval, moeten initiatieven worden genomen om de daartoe bevoegde personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ertoe te machtigen patrimoniale transacties uit te voeren voor rekening van andere overheden dan de Franse Gemeenschap en de daarvan afhangende entiteiten.

5. Overeenkomstig wat in de memorie van toelichting wordt bevestigd, zou artikel 1 van het samenwerkingsakkoord moeten preciseren dat de personeelsleden die in het eerste lid worden vermeld, alleen bevoegd zijn ten aanzien van situaties op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸ Het voorontwerp is van aard om, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten te beïnvloeden of uitgaven te doen ontstaan (art. 10, § 1, en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak').

⁹ Zie in dezelfde zin opmerking 4 in advies 68.632/1, op 29 januari 2021 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot de afstemming van het arbeidsmarktbeleid, opleiding, vorming en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden'.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

6. In het vijfde lid van de aanhef van de Nederlandse tekst dient de vertaling van het opschrift van het decreet van 15 mei 2015 van de Franse Gemeenschap te worden gecorrigeerd als volgt:¹⁰

“Gelet op het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 mei 2015 waarbij de overheidsbesturen van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ertoe worden gemachtigd vermogensverrichtingen uit te voeren voor rekening van de Franse Gemeenschap en de entiteiten die eronder ressorteren.”

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. Zoals de tekst van artikel 1 thans is geredigeerd, beoogt het niet de bevoegdheid van de betrokken personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het authenticeren van handelingen betreffende de organisatie en het interne bestuur van een entiteit die onderworpen is aan de controle of het administratief toezicht van de Franse Gemeenschap of van een dochterentiteit van deze entiteit, zoals bedoeld in artikel 6*quinquies* BWHI, *in fine*.

Indien het de bedoeling van de stellers van het voorontwerp zou zijn om de personeelsleden ook hiervoor de nodige bevoegdheid te verlenen – wat overigens kan worden afgeleid uit artikel 1, derde lid, van het decreet van 15 mei 2015 van de Franse Gemeenschap – dient de tekst op dit punt te worden aangevuld.¹¹

8.1. In de Nederlandse tekst van artikel 1, tweede lid, dient de zinsnede “zoals bedoeld in artikel 5, lid 1 en lid 2” te worden vervangen door de zinsnede “zoals bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 2”.

8.2. In de Nederlandse tekst van artikel 1, vierde lid, dient de zinsnede “die het toebedeeld worden door” te worden vervangen door de zinsnede “die hem werden toevertrouwd door”.

Artikel 2

9. Het samenwerkingsakkoord wordt, krachtens zijn artikel 2, *partim*, “gesloten voor onbepaalde duur”.

¹⁰ Vertaling zoals gepubliceerd in BS 10 juni 2015, ed. 2.

¹¹ Zie het samenwerkingsakkoord van 3 december 2015 tussen de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest, vermeld in voetnoot 7.

Een dergelijke bepaling laat in het ongewisse of een van de partijen het akkoord eenzijdig kan verbreken en, zo ja, onder welke inhoudelijke en procedurele voorwaarden, bijvoorbeeld in verband met de na te leven opzeggingstermijn, een dergelijke verbreking mogelijk is.

Die kwestie zou uitdrukkelijk moeten worden geregeld in het samenwerkingsakkoord.

10. Het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het voorliggende samenwerkingsakkoord bevat geen enkele bepaling waarin de inwerkingtreding van die ordonnantie wordt geregeld. Met toepassing van artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ zal die instemmingsordonnantie bijgevolg tien dagen na haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad bindend zijn.

Het samenwerkingsakkoord zelf waaraan dat voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, zal volgens zijn artikel 2 in werking treden op de dag waarop de laatste instemmingsakte van de partijen in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij anders wordt bepaald in het decreet waarmee de Franse Gemeenschap instemming verleent aan het voorliggende samenwerkingsakkoord, is ook de “laatste instemming van de partijen” bindend de tiende dag na de dag waarop het akkoord in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, en dit met toepassing van artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daaruit zou dan voortvloeien dat het voorliggende samenwerkingsakkoord krachtens zijn artikel 2 terugwerkende kracht krijgt, aangezien het op het ogenblik waarop het bindend wordt, namelijk de tiende dag na de bekendmaking van de laatste instemmingsakte van de partijen, uitwerking zou krijgen met ingang van de dag van die bekendmaking.

In zoverre, enerzijds, artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat samenwerkingsakkoorden pas gevolg hebben nadat ze instemming van de wetgevende macht hebben verkregen en, anderzijds, instemmingsakten behoudens andersluidende bepaling bindend zijn de tiende dag volgend op hun bekendmaking, zou artikel 2 van het voorliggende akkoord moeten worden herzien zodat de inwerkingtreding niet “op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad van de laatste instemmingsakte van de partijen” wordt vastgesteld, maar tien dagen na die bekendmaking.

Aldus zou men voorkomen dat het akkoord terugwerkende kracht heeft en zou elkeen over een redelijke termijn beschikken om van de nieuwe regels kennis te nemen.

V. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

11. Over het voorontwerp van ordonnantie zijn geen opmerkingen te maken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Marnix VAN DAMME