13-07-1987
Vandemeulebroecke

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 des Relations extérieures, le 6 avril 1987, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986", a donné le 16 juin 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 april 1987 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gedaan te Brussel op 12 september 1986", heeft op 16 juni 1987 het volgend advies gegeven :

I. OBJET DU PROJET DE LOI.

Le projet de loi ne comporte qu'un seul article dont l'objet est de soumettre à l'assentiment des Chambres législatives la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986.

Aux termes de l'exposé des motifs, la Convention Benelux du 12 septembre 1986 "se limite à la concrétisation de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la collaboration transfrontalière".

L'article 1er de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, faite à Madrid, le 21 mai 1980, dispose que :

> "Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie".

Aux fins de faciliter la conclusion de ces arrangements et de ces accords, la Convention de Madrid contient dans ses annexes des "modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats" qui, en vertu de son article 3, § 1er, n'ont pas de valeur conventionnelle mais sont de nature simplement indicative.

.../...

La Convention de Madrid a reçu l'assentiment des Conseils de communautés, respectivement par un décret du Conseil de la Communauté française du 5 novembre 1986, par un décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 décembre 1986 et par un décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986.

Selon les fonctionnaires délégués, cette convention aurait été, après l'assentiment des Chambres, ratifiée par la Belgique le 6 avril 1987.

+

\+ +

Comme la Convention de Madrid du 21 mai 1980, la Convention Benelux du 12 septembre 1986 sera, selon les renseignements donnés par les fonctionnaires délégués, soumise à l'assentiment des Conseils de communautés, sur la présentation de leur exécutif. Cet assentiment est requis, en l'espèce, par l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone dans la mesure où la coopération transfrontalière peut porter sur des matières visées à l'article 59bis, § 2, 1° et 2°, et § 2bis, de la Constitution.

Il ressort des explications des fonctionnaires délégués que les Exécutifs des Communautés et des Régions ont été associés aux négociations de la Convention conformément à l'article 81 de la loi spéciale du 8 août

.../...

1980 de réformes institutionnelles. Aucun renseignement n'a cependant été donné concernant l'Exécutif de la Communauté germanophone.

+

+ +

La Convention Benelux du 12 septembre 1986 constitue en fait la mise en oeuvre des accords interétatiques sur la coopération transfrontalière entre autorités locales, accords prévus par la Convention de Madrid du 21 mai 1980 (cfr. modèles d'accords visés aux points 1.4 et 1.5 de l'annexe à cette Convention).

Ces accords sont destinés, aux termes de la Convention de Madrid, d'une part, à lever les obstacles qui, en droit interne, s'opposent à une telle coopération et, d'autre part, à fixer "le cadre juridique permettant la réalisation d'accords ou de contrats entre autorités ou collectivités territoriales".

Ainsi, la Convention Benelux, qui, aux termes du second considérant de son préambule, se présente comme une "Convention-cadre", habilite expressément des collectivités ou autorités territoriales d'un Etat, qu'elle énumère, à coopérer, aux conditions qu'elle fixe, avec des collectivités ou autorités territoriales d'un autre Etat, en vue de défendre des intérêts communs à ces collectivités ou autorités situées de part et d'autre d'une frontière internationale. Ces collectivités et autorités territoriales sont, en ce qui concerne la Belgique, les personnes morales de droit public énumérées à l'arti-

cle 1er de la Convention, à savoir : les provinces, les communes, les associations de communes, les centres publics d'aide sociale, les polders et les wateringues. Il est à relever que toute collectivité ou autorité territoriale du Royaume est ainsi visée par la Convention et non les seules entités qui se trouveraient à proximité des frontières avec les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg.

A cette fin, la Convention Benelux prévoit, à côté de modes informels de coopération, le cas échéant au sein d'organes communs, la possibilité pour les collectivités ou autorités territoriales de recourir à deux formes particulières de coopération :

1. la possibilité de conclure des "accords administratifs" que la Convention, en son article 2, § 1er, oppose aux formes de coopération "issues du droit privé";

2. la faculté de créer des "organismes publics" dotés de la personnalité juridique et autorisés à agir, pour l'accomplissement de leur mission sur le territoire des Etats (article 3 de la Convention).

Les collectivités ou autorités territoriales sont autorisées à attribuer aux organismes publics de coopération transfrontalière qu'elles créent, des compétences de réglementation et d'administration (article 3, § 1er, de la Convention) qui pourraient être exercées à l'égard de leurs administrés (article 3, § 3, de la Convention).

+

.../...

II. COMPATIBILITE DE LA CONVENTION AVEC LA CONSTITUTION BELGE.

1. Les "accords administratifs" visés à l'article 2, § 2, de la Convention Benelux, ne sont pas définis dans le dispositif de la Convention, qui ne contient aucune précision au sujet de la nature, de la forme et du contenu des accords que peuvent conclure les collectivités ou autorités territoriales.

En droit belge, l'accord ou l'arrangement administratif recouvre généralement l'hypothèse dans laquelle "un ministre, un fonctionnaire ou une administration (a) reçu mission d'un traité ou d'une loi interne de régler avec son homologue, des questions relatives à l'exécution de ce traité ou des traités qui seraient faits en la matière réglée par cette loi" (J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge, Bruxelles, 1970, p. 80, n° 62).

Ces accords, qui ne sont pas des traités au sens de l'article 68 de la Constitution (arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, n° 15.572, du 17 novembre 1972, en cause CUISINIER) portent en principe "sur des questions de détail qui constituent la mise en oeuvre des principes établis par un traité" (J. MASQUELIN, op. cit., n° 63).

Les accords administratifs visés à l'article 2, § 2, de la Convention Benelux ne paraissent toutefois pas poursuivre cet objectif qui est de pourvoir à l'exécution sensu stricto d'un traité aux fins d'assurer le règlement complet d'une matière (1).

.../...

(1) L'article 8 de la Convention Benelux confie d'ailleurs au Comité de ministres le pouvoir d'adopter les "règles complémentaires pour les modalités d'exécution de la présente convention".

Il s'agit au contraire de la mise en oeuvre d'une habilitation donnée par un traité aux organes décentralisés d'un Etat de régler, avec les organes d'un autre Etat, des intérêts communs.

L'accord administratif pourrait de la sorte créer un organisme public de coopération transfrontalière (article 2, § 2, de la Convention) doté de la personnalité juridique (article 3, § 2, de la Convention) et lui attribuer un pouvoir de réglementation et d'administration (article 3, § 1er, de la Convention) pour régler des matières qui relèvent des attributions, dans l'ordre interne, des parties à l'accord.

Au sens de la Convention de Madrid du 21 mai 1980, les contrats de coopération transfrontalière conclus par les autorités locales peuvent, de façon plus générale, porter notamment sur la concession de services publics ou de travaux publics, l'affermage ou les offres de concours d'une autorité locale à une autre autorité locale ou à un autre organisme situé de l'autre côté de la frontière (note liminaire de l'annexe 2.5).

Dans certains cas, l'accord administratif pourrait dès lors porter sur des questions qui font normalement l'objet d'un traité et revêtir, sinon la forme, du moins la nature plus d'un traité que d'un contrat transnational.

Dans ces cas, le procédé appelle les observations qui suivent :

a) Les autorités énumérées à l'article 1er de la Convention n'ont pas, en Belgique, le "droit de traiter"; en vertu de l'article 68 de la Constitution, le pouvoir de conclure des traités revient exclusivement au Roi.

.../...

b) Lorsqu'un accord administratif, au sens de la Convention Benelux, entre dans les prévisions de l'article 68 de la Constitution et, en particulier, s'il contient des règles directement applicables, la question se pose de savoir si, pour avoir effet en droit interne, il ne devra pas être soumis à l'assentiment des Chambres (1).

Dans son avis L. 6158/2 du 5 août 1958 sur un projet qui est devenu la loi du 20 avril 1960 portant approbation de la Convention douanière relative aux containers et du Protocole de signatures, signés à Genève le 18 mai 1956, le Conseil d'Etat, section de législation, a observé que les accords entre les administrations compétentes ne requerront normalement pas d'approbation législative s'ils demeurent du domaine de l'exécution technique (Doc. Chambre, 1958-1959, n° 207/1). Or, les accords visés par la Convention Benelux, qui se présente comme une "Convention-cadre", seront nécessairement amenés à déborder ce domaine de l'exécution technique.

On pourrait, d'un autre côté, difficilement considérer que l'approbation législative de la Convention Benelux constitue un assentiment anticipé des accords de coopération transfrontalière.

---------- .../...

(1) Ou à l'assentiment des Conseils de communautés dans les cas prévus par l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (pour la Communauté germanophone, cfr l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983).

P. DE VISSCHER (La Constitution belge et le droit international, Bruxelles, 1986, pp. 23-24, n° 33) rappelle que "dans plusieurs de ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat a émis l'opinion que "la technique de l'assentiment anticipé n'est conforme au prescrit de la Constitution que dans la mesure où les Chambres législatives sont informées, avec une précision suffisante, de l'identité des parties contractantes, de la nature des engagements envisagés ainsi que de leur portée, de manière telle "que le procédé ne puisse être considéré comme un blanc-seing donné au Roi".

Il ne pourrait davantage être argué de la ratification de la Convention de Madrid du 21 mai 1980 qui, à plusieurs reprises, précise que les accords de coopération transfrontalière doivent être conclus dans le respect du droit interne de chaque partie contractante et, en particulier, de ses dispositions constitutionnelles (cfr. article 1er, article 2, § 1er, article 3, § 4).

c) Les dispositions liant individuellement les Belges que contiendraient les accords de coopération transfrontalière, devront être publiées en Belgique pour pouvoir y être appliquées (article 129 de la Constitution, article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (1).

Il résulte de ce qui précède que l'entrée en vigueur de la Convention Benelux ne dispensera pas les accords de coopération transfrontalière qui ont la nature d'un traité d'être conclus, approuvés et publiés conformément aux articles 68 et 129 de la Constitution.

.../...

(1) Cass. 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, 200, et Cass. 18 novembre 1957, Pas., 1958, I, 290.

Il va de soi que les critiques de constitutionnalité qui viennent d'être formulées ne portent pas préjudice au développement de la coopération transfrontalière qui porterait sur des matières qui ne requièrent pas la conclusion d'un traité au sens de l'article 68 de la Constitution.

2. En vertu de l'article 3, § 1er, de la Convention Benelux, les organismes publics créés par les autorités ou collectivités territoriales, peuvent se voir attribuer des compétences de réglementation et d'administration.

Il ressort du texte de la Convention (article 3, §§ 1er et 3) que les autorités ou collectivités territoriales pourraient transférer à l'organisme public de coopération transfrontalière des compétences que le droit interne attribue aux premières et qui permettraient au second de prendre des décisions juridiquement obligatoires, notamment à l'égard des administrés relevant des autorités ayant participé à la création de l'organisme public.

Selon les fonctionnaires délégués, la matière transférée échapperait complètement au pouvoir de réglementation et d'administration de la personne morale de droit public qui a consenti au transfert de compétences.

On peut se demander si un tel transfert de compétence se concilie avec les normes constitutionnelles belges et notamment avec l'article 25, alinéa 2, l'article 25bis et, en ce qui concerne les institutions provinciales et communales, avec les articles 31 et 108 de la Constitution.

.../...

Le mécanisme mis en place par la Convention Benelux permet, en effet, à des personnes morales de droit public belge, et spécialement à des collectivités politiques, de transférer à un organisme public de coopération transfrontalière des attributions qui leur sont attribuées par ou en vertu de la Constitution, cet organisme étant habilité à prendre des mesures applicables à la Belgique ou aux Belges (1).

Aux termes de l'article 25bis de la Constitution, l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.

Le transfert de compétences s'écarte ici des prévisions de l'article 25bis de la Constitution sur quatre points :

1° Il n'est pas réalisé "par un traité ou par une loi". Il résulte de la seule volonté d'une collectivité ou d'une autorité territoriale qui participe à la création de l'organisme public de coopération transfrontalière.

2° Le transfert de compétences ne porte pas sur "l'exercice de pouvoirs déterminés" (2) mais sur "l'exercice de n'importe quelle attribution (et même, à la limite, de toutes les attributions) revenant à la collectivité ou à l'autorité territoriale.

.../...

(1) Voy. N. VALTICOS, Expansion du droit international et Constitutions nationales, un cas significatif : le transfert de pouvoirs à des organisations internationales et la Constitution belge, in Hommage à P. DE VISSCHER, Paris, 1984, pp. 9 et suivantes.

(2) Le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution du Sénat donne de ces termes l'explication suivante : "Aussi est-il sage de donner une explication plus réaliste de l'emploi de l'adjectif "déterminés", c'est que l'un (l'Etat) doit savoir ce qu'il donne et l'autre (l'institution) ce qu'elle reçoit. L'amoindrissement des compétences de l'Etat est chose trop grave et la construction de la société internationale chose trop sérieuse pour que cela ne s'exprime pas nettement" (Pasin., 1970, p. 1253).

3° Le transfert de compétences ne se fait pas au profit d'"institutions de droit international public" que la Convention énumérerait de manière limitative.

4° Enfin, l'attribution se fait au profit d'un organisme hybride : organisé par un traité, créé par un accord de volontés entre les organes d'Etats différents et gérant des intérêts communs à plusieurs Etats. Cet organisme reste tributaire du droit interne ou de l'intervention des autorités d'un Etat quant aux procédés de contrôle (tutelle), quant à l'étendue de ses compétences (qui ne peuvent excéder celles revenant à l'autorité qui l'a créé) et au droit applicable.

Le texte de la Convention ne permet pas de déterminer si l'organisme public de coopération transfrontalière est une institution supranationale à laquelle des autorités situées de part et d'autre d'une frontière internationale transfèrent l'exercice de compétences que leur attribue le droit interne ou s'il s'agit d'un organisme sui generis (1).

Dans les deux cas, le transfert de compétences de réglementation et d'administration prévu par l'article 3, § 1er, de la Convention Benelux, est exclu par les dispositions constitutionnelles mentionnées ci-dessus.

3. L'article 2, § 3, de la Convention dispose :

> "Les règles de contrôle et de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités et autorités territoriales en vertu du droit interne des Parties Contractantes, s'appliquent aux décisions prises par les collectivités ou autorités territoriales visées à l'article 1er en vue de collaborer sur base de la présente Convention, ainsi qu'aux décisions d'adhésion et de retrait".

.../...

(1) Sur la nature sui generis des organismes de coopération transfrontalière, cfr. Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, L.G.D.J., 1984, pp. 74 et suiv.

D'autre part, l'article 4, § 1er, de la Convention établit que "les règles de contrôle et de tutelle prévues dans le droit interne" s'appliquent aux décisions prises par les organismes publics de coopération transfrontalière.

La référence aux dispositions de droit interne implique que la tutelle puisse, selon les cas, être exercée par l'Etat, les Communautés ou les Régions, en tenant compte, selon les prescriptions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980, de la répartition des compétences matérielles et de la diversité des collectivités ou autorités territoriales.

Ainsi interprétées, les dispositions de la Convention relatives au contrôle et à la tutelle ne suscitent pas d'objection d'ordre constitutionnel. Elles appelleront des applications variant selon la matière et les institutions intéressées.

I. DOEL VAN HET WETSONTWERP.

Het wetsontwerp bevat slechts één artikel, dat tot doel heeft de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen voor de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gedaan te Brussel op 12 september 1986.

Luidens de memorie van toelichting is de Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 "beperkt tot de concretisering van de Kaderovereenkomst van de Raad van Europa met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking".

Artikel 1 van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980, bepaalt het volgende :

> "Elke Overeenkomstsluitende Partij verbindt zich ertoe grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten binnen haar rechtsmacht en territoriale gemeenschappen en autoriteiten binnen de rechtsmacht van andere Overeenkomstsluitende Partijen te vergemakkelijken en te bevorderen. Zij tracht te bevorderen dat de overeenkomsten en regelingen, die hiertoe noodzakelijk blijken te zijn, tot stand worden gebracht, met inachtneming van de voor elke Partij geldende constitutionele bepalingen".

.../...

Ten einde het tot stand brengen van deze regelingen en overeenkomsten te vergemakkelijken, bevat de Overeenkomst van Madrid als bijlagen "model- en kaderovereenkomsten, kaderstatuten en kadercontracten" die, krachtens haar artikel 3, § 1, niet de kracht van een overeenkomst hebben doch louter als richtsnoer bedoeld zijn.

De Overeenkomst van Madrid heeft de instemming verkregen van de Gemeenschapsraden, respectievelijk bij een decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 5 november 1986, bij een decreet van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap van 17 december 1986 en bij een decreet van de Vlaamse Raad van 23 december 1986.

Volgens de gemachtigde ambtenaren zou die overeenkomst, na de instemming van de Kamers te hebben verkregen, door België bekrachtigd zijn op 6 april 1987.

*
* *

Volgens de door de gemachtigde ambtenaren verstrekte inlichtingen zullen de Gemeenschapsraden, op de voordracht van hun executieve, worden verzocht hun instemming te verlenen met de Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986, zoals dat ook het geval was met de Overeenkomst van Madrid van 21 mei 1980. Die instemming is in het onderhavige geval vereist ingevolge artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 5 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, in zover de grensoverschrijdende samenwerking betrekking kan hebben op aangelegenheden die bedoeld zijn in artikel 59bis, § 2, 1° en 2°, en § 2bis, van de Grondwet.

.../...

Uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaren blijkt dat de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, overeenkomstig artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de onderhandelingen over de Overeenkomst werden betrokken. In verband met de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap zijn evenwel geen inlichtingen verstrekt.

*
* *

De Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 vormt in feite de toepassing van de overeenkomsten tussen Staten inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale autoriteiten, waarin de Overeenkomst van Madrid van 21 mei 1980 voorziet (zie de modelovereenkomsten bedoeld in de punten 1.4 en 1.5 van de bijlage bij die Overeenkomst).

Die overeenkomsten hebben luidens de Overeenkomst van Madrid, tot doel enerzijds de hinderpalen voor een dergelijke samenwerking in het interne recht uit de weg te ruimen en, anderzijds, "het juridisch kader (te scheppen) voor het sluiten van overeenkomsten of contracten tussen territoriale autoriteiten of gemeenschappen".

Zo machtigt de Benelux-Overeenkomst, die zich luidens de tweede considerans van haar aanhef aandient als een "kaderovereenkomst", territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van een Staat welke zij opnoemt uitdrukkelijk om onder de door haar gestelde voorwaarden samen te werken met territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van een andere Staat, ten einde

gemeenschappelijke belangen van die samenwerkingsverbanden of autoriteiten aan weerszijden van een internationale grens te behartigen. Voor België zijn die territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten de publiekrechtelijke rechtspersonen die in artikel 1 van de Overeenkomst zijn opgenoemd, namelijk de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de polders en de wateringen. Er dient te worden opgemerkt dat in de Overeenkomst aldus alle territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van het Rijk bedoeld worden en niet alleen die welke zich in de nabijheid van de grenzen met Nederland en het Groothertogdom Luxemburg zouden bevinden.

Te dien einde schept de Benelux-Overeenkomst, naast informele vormen van samenwerking, in voorkomend geval binnen gemeenschappelijke organen, voor territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten de mogelijkheid om een beroep te doen op twee bijzondere vormen van samenwerking :

1. de mogelijkheid om "administratieve afspraken" te maken, welke de Overeenkomst, in artikel 2, § 1, stelt tegenover samenwerkingsvormen "op basis van het privaatrecht";

2. de mogelijkheid om "openbare lichamen" in te stellen, die rechtspersoonlijkheid bezitten en gemachtigd zijn om voor de vervulling van hun taak op het grondgebied van de Staten op te treden (artikel 3 van de Overeenkomst).

De territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten zijn gemachtigd om aan de openbare lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking die zij instellen, bevoegdheden van regeling en bestuur toe te kennen (artikel 3, § 1, van de Overeenkomst) die jegens hun geadministreerden zouden kunnen worden uitgeoefend (artikel 3, § 3, van de Overeenkomst).

*

II. VERENIGBAARHEID VAN DE OVEREENKOMST MET DE BELGISCHE GRONDWET.

1. De in artikel 2, § 2, van de Benelux-Overeenkomst bedoelde "administratieve afspraken" worden niet gedefinieerd in het bepalend gedeelte van de Overeenkomst, waarin geen enkele precisering voorkomt omtrent de aard, de vorm en de inhoud van de afspraken die de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten kunnen maken.

In het Belgische recht heeft het administratief akkoord of de administratieve regeling doorgaans betrekking op het geval waarin, aldus J. MASQUELIN, "un ministre, un fonctionnaire ou une administration (a) reçu mission d'un traité ou d'une loi interne de régler avec son homologue, des questions relatives à l'éxécution de ce traité ou des traités qui seraient faits en la matière réglée par cette loi" ("Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge", Brussel, 1970, blz. 80, nr. 62).

.../...

Die akkoorden, die geen verdragen zijn in de zin van artikel 68 van de Grondwet (arrest van de Raad van State, afdeling administratie, nr. 15.572, van 17 november 1972, in zake CUISINIER) hebben in beginsel betrekking op, aldus J. MASQUELIN, "des questions de détail qui constituent la mise en oeuvre des principes établis par un traité" (op. cit., nr. 63).

De in artikel 2, § 2, van de Benelux-Overeenkomst bedoelde administratieve afspraken lijken evenwel niet gericht te zijn op dat doel hetwelk erin bestaat te voorzien in de uitvoering sensu stricto van een verdrag met het oog op het volledig regelen van een aangelegenheid (1).

Het gaat daarentegen om de aanwending van een machtiging die door een verdrag aan de gedecentraliseerde organen van een Staat is gegeven om met de organen van een andere Staat gemeenschappelijke belangen te regelen.

Zodoende zou bij administratieve afspraak een openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking kunnen worden ingesteld (artikel 2, § 2, van de Overeenkomst) dat rechtspersoonlijkheid zou bezitten (artikel 3, § 2, van de Overeenkomst), en zou aan dat lichaam een bevoegdheid van regeling en bestuur kunnen worden toegekend (artikel 3, § 1, van de Overeenkomst) voor het afhandelen van aangelegenheden waarvoor in de interne ordening de bij de afspraak betrokken partijen bevoegd zijn.

.../...

---

(1) Artikel 8 van de Benelux-Overeenkomst verleent het Comité van Ministers trouwens de bevoegdheid om de "nadere regels omtrent de wijze van uitvoering van de onderhavige Overeenkomst" aan te nemen.

In de zin van de Overeenkomst van Madrid van 21 mei 1980 kunnen de door de lokale autoriteiten gesloten contracten voor grensoverschrijdende samenwerking, algemener gezien, onder meer betrekking hebben op vergunningen voor openbare diensten of openbare werken of op het verstrekken van financiële bijdragen door de ene lokale autoriteit aan een andere lokale autoriteit of aan een ander lichaam aan de andere zijde van de grens (inleidende opmerking bij 2.5 van het aanhangsel).

In bepaalde gevallen zou de administratieve afspraak bijgevolg betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die normaal in een verdrag worden geregeld en zo niet de vorm, dan toch de aard van een verdrag kunnen hebben, veeleer dan van een internationaal contract.

Voor die gevallen behoren bij die werkwijze de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

a) De in artikel 1 van de Overeenkomst opgenoemde autoriteiten hebben in België niet "het recht om verdragen te sluiten"; krachtens artikel 68 van de Grondwet berust de macht om verdragen te sluiten uitsluitend bij de Koning.

b) Wanneer een administratieve afspraak, in de zin van de Benelux-Overeenkomst, binnen het bestek van de voorzieningen van artikel 68 van de Grondwet valt en in het bijzonder wanneer zij direct toepasselijke voorschriften bevat, rijst de vraag of zij, om in het interne recht uitwerking te hebben, niet aan de Kamers moet worden voorgelegd opdat deze er hun instemming mee betuigen (1).

.../...

---

(1) Of opdat de Gemeenschapsraden er hun instemming mee betuigen in de gevallen bedoeld in artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, zie artikel 5 van de wet van 31 december 1983).

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies L. 6158/2 van 5 augustus 1958 over een ontwerp dat de wet van 20 april 1960 houdende goedkeuring van de Douaneovereenkomst inzake containers en van het Protocol van ondertekening, ondertekend op 18 mei 1956, te Genève, geworden is, erop gewezen dat voor de akkoorden tussen de bevoegde administraties normaal geen goedkeuring vanwege de Wetgevende Kamers nodig zal zijn indien zij zich bij de technische uitvoering van de Overeenkomst bepalen (Gedr. St. Kamer, 1958-1959, nr. 207/1). De afspraken die worden bedoeld in de Benelux-Overeenkomst, welke zich aandient als een "Kaderovereenkomst", zullen onvermijdelijk verder reiken dan het terrein van de technische uitvoering.

Men zou anderzijds bezwaarlijk kunnen stellen dat de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst door de Wetgevende Kamers een vooraf verleende instemming met de afspraken inzake grensoverschrijdende samenwerking uitmaakt.

P. DE VISSCHER ("La Constitution belge et le droit international", Brussel, 1986, blz. 23-24, nr. 33) schrijft in dat verband: "dans plusieurs de ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat a émis l'opinion que "la technique de l'assentiment anticipé n'est conforme au prescrit de la Constitution que dans la mesure où les Chambres législatives sont informées, avec une précision suffisante, de l'identité des parties contractantes, de la nature des engagements envisagés ainsi que de leur portée, de manière telle que le procédé ne puisse être considéré comme un blanc-seing donné au Roi".

.../...

Men zou zich evenmin kunnen beroepen op de bekrachtiging van de Overeenkomst van Madrid van 21 mei 1980, die herhaaldelijk preciseert dat de akkoorden inzake grensoverschrijdende samenwerking tot stand gebracht moeten worden met inachtneming van de binnenlandse wetgeving en, inzonderheid, van de constitutionele bepalingen van elke Overeenkomstsluitende Partij (zie artikel 1, artikel 2, § 1, artikel 3, § 4).

c) De bepalingen die de Belgen persoonlijk binden en die zouden voorkomen in de akkoorden inzake grensoverschrijdende samenwerking, zullen in België bekendgemaakt moeten worden om er toepassing te kunnen vinden (artikel 129 van de Grondwet, artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen) (1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de inwerkingtreding van de Benelux-Overeenkomst niet wegneemt dat de afspraken inzake grensoverschrijdende samenwerking die het karakter van een verdrag bezitten, gesloten, goedgekeurd en bekendgemaakt moeten worden overeenkomstig de artikelen 68 en 129 van de Grondwet.

.../...

---

(1) Cass. 11 december 1953, Arr. Verbr., 1954, 252, en Cass. 18 november 1957, Arr. Verbr., 1958, 162.

Het spreekt vanzelf dat de hierboven geformuleerde grondwettigheidsbezwaren geen afbreuk doen aan de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking die betrekking zou hebben op aangelegenheden waarvoor het sluiten van een verdrag in de zin van artikel 68 van de Grondwet niet vereist is.

2. Krachtens artikel 3, § 1, van de Benelux-Overeenkomst kunnen aan de openbare lichamen die ingesteld zijn door territoriale autoriteiten of samenwerkingsverbanden, bevoegdheden van regeling en bestuur toegekend worden.

Uit de tekst van de Overeenkomst (artikel 3, §§ 1 en 3) volgt dat de territoriale autoriteiten of samenwerkingsverbanden aan het openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking bevoegdheden zouden kunnen overdragen die door het interne recht aan die autoriteiten of samenwerkingsverbanden zijn verleend en die het ingestelde lichaam in staat zouden stellen juridisch verbindende beslissingen te nemen, inzonderheid ten opzichte van de geadministreerden die ressorteren onder de autoriteiten die meegewerkt hebben aan de instelling van het openbaar lichaam.

.../...

Volgens de gemachtigde ambtenaren zou de publiekrechtelijke rechtspersoon die in de bevoegdheidsoverdracht heeft toegestemd, iedere bevoegdheid van regeling en bestuur verliezen ten aanzien van de overgedragen aangelegenheid.

Men kan zich afvragen of een zodanige overdracht van bevoegdheden te verenigen is met de Belgische grondwettelijke normen, en inzonderheid met artikel 25, tweede lid, met artikel 25bis en, wat de provinciale en gemeentelijke instellingen betreft, met de artikelen 31 en 108 van de Grondwet.

Het mechanisme dat door de Benelux-Overeenkomst wordt ingevoerd, stelt rechtspersonen naar Belgisch publiekrecht, en inzonderheid politieke samenwerkingsverbanden, in staat bevoegdheden die hun door of krachtens de Grondwet zijn toegekend, over te dragen aan een openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking dat maatregelen vermag te nemen die in België of op de Belgen toepassing vinden (1).

Luidens artikel 25bis van de Grondwet kan de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.

.../...

---

(1) Zie : N. VALTICOS, "Expansion du droit international et Constitutions nationales, un cas significatif : le transfert de pouvoirs à des organisations internationales et la Constitution belge", in "Hommage à P. DE VISSCHER", Parijs, 1984, blz. 9 en volgende.

De overdracht van bevoegdheden wijkt hier op vier punten af van het bepaalde in artikel 25bis van de Grondwet :

1° De overdracht wordt niet tot stand gebracht "door een verdrag of door een wet". Zij komt enkel en alleen voort uit de wilsuiting van een territoriaal samenwerkingsverband of een territoriale autoriteit, die meewerkt aan de instelling van het openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking.

2° De overdracht van bevoegdheden heeft geen betrekking op "de uitoefening van bepaalde machten" (1) maar op de uitoefening van welke bevoegdheid ook (en zelfs, in het uiterste geval, van alle bevoegdheden) die aan het territoriaal samenwerkingsverband of aan de territoriale autoriteit toekomt.

3° De overdracht van bevoegdheden geschiedt niet ten bate van "volkenrechtelijke instellingen" welke de Overeenkomst op beperkende wijze zou opsommen.

.../...

---

(1) Het verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet van de Senaat uitgebracht, geeft bij die termen de volgende toelichting : "Het is dan ook best een realistischer verklaring te geven voor het gebruik van het hoedanigheidswoord "bepaalde", nl. dat de een (de Staat) moet weten wat hij geeft en de ander (de instelling) wat zij krijgt. De aftakeling van de bevoegdheden van de Staat is een te ernstige zaak en de opbouw van de internationale gemeenschap een te gewichtige zaak om hier geen klare taal te spreken" (Gedr. St. Senaat, zitting 1969-1970, nr. 275, blz. 4).

4° Tenslotte geschiedt de overdracht ten bate van een hybridisch lichaam : dat lichaam, waarvan de inrichting bepaald wordt door een verdrag, dat ingesteld is door een wilsovereenstemming tussen de organen van verschillende Staten en dat belangen behartigt die verscheidene Staten betreffen, blijft van het interne recht of van de bemoeiing van de autoriteiten van een Staat afhangen wat de controleprocédés (toezicht), de omvang van zijn bevoegdheden (die niet verder mogen reiken dan die welke toekomen aan de autoriteit die het lichaam ingesteld heeft) en het toepasselijke recht betreft.

Uit de tekst van de Overeenkomst kan niet worden opgemaakt of het openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking een supranationale instelling is waaraan overheden die aan weerszijden van een internationale grens gelegen zijn, de uitoefening overdragen van bevoegdheden die het interne recht hun toekent, dan wel of het gaat om een lichaam sui generis (1).

In beide gevallen is de overdracht van bevoegdheden van regeling en bestuur, bepaald in artikel 3, § 1, van de Benelux-Overeenkomst, uitgesloten door de hierboven vermelde grondwetsbepalingen.

.../...

---

(1) Over de eigen aard van de lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking, zie : Y. LEJEUNE, "Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse", L.G.D.J., 1984, blz. 74 e.v.

3. Artikel 2, § 3, van de Overeenkomst luidt als volgt :

> "De controle- en toezichtsregelen waaraan de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten uit hoofde van het interne recht der Overeenkomstsluitende Partijen zijn onderworpen, zijn van toepassing op besluiten van de in artikel 1 bedoelde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten om op basis van onderhavige Overeenkomst samen te werken alsmede op besluiten tot toetreding en uittreding".

Anderzijds bepaalt artikel 4, § 1, van de Overeenkomst dat "de controle- en toezichtsregelen voorzien in het interne recht" op de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking van toepassing zijn.

De verwijzing naar de bepalingen van het interne recht impliceert dat het toezicht, naargelang van de gevallen, kan worden uitgeoefend door de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten, rekening houdend, volgens de voorschriften van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met de verdeling van de materiële bevoegdheden en met de verscheidenheid van de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

Aldus geïnterpreteerd, leveren de bepalingen van de Overeenkomst die betrekking hebben op de controle en het toezicht geen grondwettigheidsbezwaar op. Zij zullen toepassingen vereisen die verschillen naargelang van de materie en de betrokken instellingen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur adjoint.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, adjunct-auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.