

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.444/4
DU 10 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 12 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "désignant l'autorité compétente pour donner son accord à la participation de l'État fédéral à un groupement européen de coopération territoriale", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

1. Le projet d'arrêté a pour objet de désigner le Ministre des Affaires étrangères, en vertu de l'article 4 du règlement (CE) n/ 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), d'une part, pour réceptionner certains documents et, d'autre part, pour marquer son accord, après délibération au sein du Conseil des ministres, sur certains engagements de l'État fédéral et des "organismes de droit public" qui en relèvent.

Quant au contenu précis de ce règlement européen, la section de législation du Conseil d'État a récemment constaté ⁽¹⁾ :

"1. Met de verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (hierna : verordening) wordt de mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon op te richten die als doel heeft de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Deze verordening bevat onder meer regels omtrent het juridische statuut en de juridische vorm van deze Europese groepering voor territoriale samenwerking (hierna : EGTS), het erop toepasselijke recht, de oprichting, de samenstelling, de organen en de taken ervan, haar financiële middelen, haar aansprakelijkheid, het toezicht erop, de ontbinding en de rechtsbescherming.

In de verordening worden aan de bevoegde organen van de lidstaten bepaalde toezichtsbevoegdheden toegekend betreffende de oprichting en de werking van de EGTS. Zo dient, rekening houdend met het constitutionele bestel van de betrokken lidstaten, te worden ingestemd met de deelneming van kandidaat-leden en met de oprichtingsovereenkomst en de statuten, en dienen wijzigingen aan de oprichtingsovereenkomst of wezenlijke wijzigingen aan de statuten te worden goedgekeurd (artikel 4, leden 3, 5 en 6). Daarnaast wordt voorzien in een toezicht op handelingen van de EGTS zelf. Het betreft vooreerst een toezicht op het beheer

⁽¹⁾ Avis 44.267/VR, donné le 22 avril 2008, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "relatif à l'autorité compétente pour exécuter le règlement (CE) 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2007-2008, n/ 132).

van publieke middelen die aan de betrokken EGTS zijn toegewezen, waartoe de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft, voordat hij instemt met de deelname aan de EGTS, een bevoegde autoriteit aanwijst (artikel 6, lid 1). Diezelfde bevoegde overheid kan ermee, op verzoek van een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang, worden belast de ontbinding van de EGTS te bevelen wanneer zij vaststelt dat de EGTS niet langer voldoet aan de vereisten bedoeld in artikelen 1, lid 2, en 7 van de verordening (artikel 14). Ook wordt bepaald dat, indien een EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, een bevoegd orgaan van die lidstaat deze activiteit op zijn grondgebied kan verbieden, of van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden kan eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken, tenzij de EGTS de desbetreffende activiteit staakt (artikel 13, eerste alinea)."

Comme il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, le projet d'arrêté vise uniquement à mettre en oeuvre certaines dispositions du règlement (CE) n/1082/2006 précité dans le cadre de la création du GECT "Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai" ⁽²⁾.

2. Le projet d'arrêté se donne comme fondement juridique l'article 37 de la Constitution, selon lequel

"Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution."

Concernant un projet analogue émanant du Gouvernement de la Communauté flamande, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante ⁽³⁾ :

"2. Blijkens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de verordening, die rechtstreeks toepasselijk is in de interne rechtsorde, op zich een voldoende rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, en dat een decretale machtiging niet vereist is (punt 7, a, ii).

⁽²⁾ Ce GECT est composé de 14 membres (dont notamment l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Région flamande et la Région wallonne) et a son siège à Lille.

⁽³⁾ Avis 43.373/1/V, donné le 24 juillet 2007, sur un projet d'arrêté "houdende aanwijzing van de bevoegde autoriteit, vermeld in artikel 4, derde en vierde paragraaf, van de verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)".

Met die stelling kan niet worden ingestemd.

Ook al is een verordening rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde, en dienen m.a.w. geen maatregelen genomen te worden ter omzetting van een verordening in die rechtsorde, dit betekent niet dat een verordening meteen ook rechtsgrond biedt voor uitvoeringsmaatregelen die door de nationale overheden genomen worden. Voor de uitvoering van een verordening moet integendeel worden aangesloten op de internrechtelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

Hieruit volgt dat eerst een wetgevend optreden vereist is, dat eventueel een deel van de uitvoering zelf realiseert (of dat die zelfs volledig kan realiseren). Die regeling kan dan vervolgens door de uitvoerende macht nader worden uitgewerkt, hetzij op grond van diens algemene uitvoeringsbevoegdheid, hetzij (wat het meest voorkomt) op basis van een uitdrukkelijke machtiging door de wetgever ⁽⁴⁾.

Te dezen is er geen decreet dat rechtsgrond kan bieden aan het ontworpen besluit. Weliswaar wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar de artikelen 4 en 77 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, welke gewijd zijn aan de grensoverschrijdende samenwerking waarbij Vlaamse gemeenten betrokken zijn. De ontworpen regeling is echter niet beperkt tot samenwerkingsverbanden waarbij enkel gemeenten betrokken zijn. De voornoemde decreetsbepalingen kunnen dan ook onmogelijk een rechtsgrond bieden voor het gehele ontwerp.

3. De stellers van het ontwerp dienen derhalve een decreetwetgevend initiatief te nemen. Zoals hiervóór is gesteld, kan dat decreet zelf in de uitvoering van verordening (EG) nr. 1082/2006 voorzien, of kan het de Vlaamse Regering machtigen om de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen.

In dit verband kan de aandacht overigens gevestigd worden op het feit dat niet enkel artikel 4, maar ook andere bepalingen van verordening (EG) nr. 1082/2006 een uitvoering op het interne vlak lijken te vereisen. Indien ervoor geopteerd wordt om een rechtsgrond te creëren voor een verder optreden van de Vlaamse Regering, dient de rechtsgrond dan ook voldoende ruim te worden opgevat" ⁽⁵⁾.

Il ressort de cet avis que, conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, l'auteur du projet ne peut pas,

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Zie J. VAN NIEUWENHOVE, De rechtsgrond van besluiten, T.v.W., 2006, (235), 236.

⁽⁵⁾ Sur les suites réservés à cet avis, voir le décret du 21 décembre 2007 portant exécution du Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale et l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 janvier 2008 portant désignation de l'autorité compétente, visée à l'article 4, paragraphes 3 et 4, du Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

sans habilitation légale expresse, mettre en oeuvre le règlement (CE) n/ 1082/2006 précité. Ceci vaut d'autant plus que le projet d'arrêté a également vocation à s'appliquer aux "organismes de droit public".

En ce qui concerne les compétences fédérales ⁽⁶⁾, le projet d'arrêté présentement examiné appelle au regard de son fondement légal des observations analogues à celles formulées sous le point 3 de l'avis 43.473/1/V précité.

⁽⁶⁾ Sur la nécessité de devoir conclure un ou plusieurs accords de coopération, voir l'observation 4.2, alinéa 6, de l'avis 44.267/VR précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.444/4
VAN 10 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 12 november 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanwijzing van de autoriteit bevoegd voor de instemming met de deelname van de Federale Staat aan een Europese groepering voor territoriale samenwerking", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe de Minister van Buitenlandse Zaken krachtens artikel 4 van verordening (EG) nr. 1082/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) aan te wijzen, enerzijds, voor het in ontvangst nemen van bepaalde documenten en, anderzijds, voor het instemmen, na overleg in de Ministerraad, met bepaalde engagementen van de Federale Staat en de "publiekrechtelijke instellingen" die daaronder ressorteren.

In verband met de precieze inhoud van die Europese verordening heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State onlangs het volgende vastgesteld ⁽¹⁾ :

"1. Met verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (hierna : verordening) wordt de mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon op te richten die als doel heeft de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Deze verordening bevat onder meer regels omtrent het juridische statuut en de juridische vorm van deze Europese groepering voor territoriale samenwerking (hierna : EGTS), het erop toepasselijke recht, de oprichting, de samenstelling, de organen en de taken ervan, haar financiële middelen, haar aansprakelijkheid, het toezicht erop, de ontbinding ervan en de rechtsbescherming.

⁽¹⁾ Advies 44.267/VR, uitgebracht op 22 april 2008, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap "over de autoriteit die bevoegd is voor de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)" (Gedr. St., Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, 2007-2008, nr. 132).

In de verordening worden aan de bevoegde organen van de lidstaten bepaalde toezichtsbevoegdheden toegekend betreffende de oprichting en de werking van de EGTS. Zo dient, rekening houdend met het constitutionele bestel van de betrokken lidstaten, te worden ingestemd met de deelneming van kandidaat-leden en met de oprichtingsovereenkomst en de statuten, en dienen wijzigingen aan de oprichtingsovereenkomst of wezenlijke wijzigingen aan de statuten te worden goedgekeurd (artikel 4, leden 3, 5 en 6). Daarnaast wordt voorzien in een toezicht op handelingen van de EGTS zelf. Het betreft vooreerst een toezicht op het beheer van publieke middelen die aan de betrokken EGTS zijn toegewezen, waartoe de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft, voordat hij instemt met de deelname aan de EGTS, een bevoegde autoriteit aanwijst (artikel 6, lid 1). Diezelfde bevoegde autoriteit kan ermee, op verzoek van een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang, worden belast de ontbinding van de EGTS te bevelen wanneer zij vaststelt dat de EGTS niet langer voldoet aan de vereisten bedoeld in artikelen 1, lid 2, en 7 van de verordening (artikel 14). Ook wordt bepaald dat, indien een EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, een bevoegd orgaan van die lidstaat deze activiteit op zijn grondgebied kan verbieden, of van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden kan eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken, tenzij de EGTS de desbetreffende activiteit staakt (artikel 13, eerste alinea)."

Zoals blijkt uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, heeft het ontwerpbesluit alleen tot doel sommige bepalingen van de voormelde verordening (EG) nr. 1082/2006 uit te voeren in het kader van de oprichting van de EGTS "Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai" ⁽²⁾.

2. Als rechtsgrond van het ontwerpbesluit wordt artikel 37 van de Grondwet opgegeven, welk artikel als volgt luidt :

"De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning."

⁽²⁾ Die EGTS bestaat uit 14 leden (waaronder inzonderheid de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Waals Gewest) en heeft haar zetel te Rijsel.

Over een soortgelijk ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking gemaakt ⁽³⁾ :

"2. Blijkens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de verordening, die rechtstreeks toepasselijk is in de interne rechtsorde, op zich een voldoende rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, en dat een decretale machtiging niet vereist is (punt 7, a, ii).

Met die stelling kan niet worden ingestemd.

Ook al is een verordening rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde, en dienen m.a.w. geen maatregelen genomen te worden ter omzetting van een verordening in die rechtsorde, dit betekent niet dat een verordening meteen ook rechtsgrond biedt voor uitvoeringsmaatregelen die door de nationale overheden genomen worden. Voor de uitvoering van een verordening moet integendeel worden aangesloten op de internrechtelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

Hieruit volgt dat eerst een wetgevend optreden vereist is, dat eventueel een deel van de uitvoering zelf realiseert (of dat die zelfs volledig kan realiseren). Die regeling kan dan vervolgens door de uitvoerende macht nader worden uitgewerkt, hetzij op grond van diens algemene uitvoeringsbevoegdheid, hetzij (wat het meest voorkomt) op basis van een uitdrukkelijke machtiging door de wetgever ⁽⁴⁾.

Te dezen is er geen decreet dat rechtsgrond kan bieden aan het ontworpen besluit. Weliswaar wordt in de aanhef van het ontwerp verwezen naar de artikelen 4 en 77 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, welke gewijd zijn aan de grensoverschrijdende samenwerking waarbij Vlaamse gemeenten betrokken zijn. De ontworpen regeling is echter niet beperkt tot samenwerkingsverbanden waarbij enkel gemeenten betrokken zijn. De voornoemde decreetsbepalingen kunnen dan ook onmogelijk een rechtsgrond bieden voor het gehele ontwerp.

3. De stellers van het ontwerp dienen derhalve een decreetwetgevend initiatief te nemen. Zoals hiervóór is gesteld, kan dat decreet zelf in de uitvoering van verordening (EG) nr. 1082/2006 voorzien, of kan het de Vlaamse Regering machtigen om de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen.

In dit verband kan de aandacht overigens gevestigd worden op het feit dat niet enkel artikel 4, maar ook andere bepalingen van verordening (EG) nr. 1082/2006 een uitvoering op het interne vlak lijken te vereisen. Indien ervoor geopteerd wordt om een rechtsgrond te creëren voor een verder optreden van de

⁽³⁾ Advies 43.373/1/V, uitgebracht op 24 juli 2007, over een ontwerp van besluit "houdende aanwijzing van de bevoegde autoriteit, vermeld in artikel 4, derde en vierde paragraaf, van de verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)".

⁽⁴⁾ Voetnoot nr. 1 van het geciteerde advies : Zie J. VAN NIEUWENHOVE, "De rechtsgrond van besluiten", *T.v.W.*, 2006, (235), 236.

Vlaamse Regering, dient de rechtsgrond dan ook voldoende ruim te worden opgevat" ⁽⁵⁾.

Uit dat advies blijkt dat de steller van het ontwerp overeenkomstig de beginselen die voor de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht gelden, de voornoemde verordening (EG) nr. 1082/2006 niet mag uitvoeren zonder uitdrukkelijke machtiging vanwege de wetgever. Zulks geldt des te meer daar het ontwerpbesluit eveneens op de "publiekrechtelijke instellingen" van toepassing zou zijn.

In verband met de federale bevoegdheden ⁽⁶⁾, geeft het thans onderzochte ontwerpbesluit, wat de rechtsgrond ervan betreft, aanleiding tot soortgelijke opmerkingen als die welke gemaakt zijn onder punt 3 van het voornoemde advies 43.473/1/V.

⁽⁵⁾ Over het gevolg dat aan dat advies gegeven is, zie het decreet van 21 december 2007 houdende uitvoering van de Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) en het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2008 houdende uitvoering van de Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).

⁽⁶⁾ Over de noodzaak van het sluiten van één of meer samenwerkingsakkoorden, zie het voormelde advies 44.267/VR, opmerking 4.2, zesde alinea.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE