RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.504/VR
van 23 juni 2017

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwoud’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 61.504/VR
du 23 juin 2017

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment de l’accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes’

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Op 12 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, 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 het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwoud'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 20 juni 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2017.

*

Le 12 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment de l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 20 juin 2017. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premier auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2017.

(*) 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 85*bis*.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 85*bis*.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Aan de afdeling Wetgeving zijn de volgende drie voorontwerpen van decreet en van ordonnantie voor advies voorgelegd:

– een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 25 avril 2017] entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes' (61.485/VR);

– een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 25 april 2017] tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwoud' (61.488/VR);

– een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 25 april 2017] tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwoud' (61.504/VR).

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord gesloten te Namen op 25 april 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwoud.

Dat akkoord regelt de oprichting van de Stichting Zoniënwoud, waarvan het de opdrachten bepaalt en de nadere regelen voor de werking, de organisatie en de samenwerking vastlegt (artikel 2).

ONDERZOEK VAN DE BEVOEGDHEID

Het Zoniënwoud is een boscomplex dat zich uitstrekt over de drie gewesten. Het is vrijwel voor het geheel aangemeld als speciale beschermingszone binnen het Europese Natura-2000 Netwerk.

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

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Op grond van artikel 6, § 1, III, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI), zijn de gewesten wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft, bevoegd voor de bossen.

Op grond van artikel 9 BWHI kunnen de gewesten in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen. Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Het decreet regelt hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht.

Op grond van artikel 92*bis*, § 1, BWHI kunnen de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' kent aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden toe als aan het Vlaamse en het Waalse Gewest.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord stelt dat door dit akkoord de drie gewesten instemmen met de oprichting van de Stichting Zoniënwoud (§ 1), dat het statuut heeft van een private stichting overeenkomstig artikel 27 van de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen' (§ 2). De Stichting Zoniënwoud wordt opgericht bij authentieke akte overeenkomstig artikel 27 en volgende van de wet van 27 juni 1921 (§ 3).

Artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de Stichting de gezamenlijke initiatieven neemt die noodzakelijk zijn om de intergewestelijke structuurvisie te realiseren. Voor de toepassing van § 1, staat de Stichting Zoniënwoud in voor de in § 2 opgesomde opdrachten, nl.:

1° uitvoering van de procesbegeleiding tot realisatie van de interregionale structuurvisie, met de participatie van het publiek en de aspecten betreffende de communicatie inbegrepen;

2° de technische en inhoudelijke projectopvolging, en het aantrekken van (co)financiering voor projecten;

3° faciliteren van het onthaal van het publiek, conform de interregionale structuurvisie;

4° de coördinatie van de dataverzameling noodzakelijk voor de realisatie van de interregionale structuurvisie en de informatie-uitwisseling tussen de gewesten.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Zoals hiervoor in herinnering is gebracht, zijn de partijen bij het samenwerkingsakkoord bevoegd om het beheer van het Zoniënwoud, dat zich uitstrekt over een deel van het grondgebied van elk van de gewesten, onderling te regelen vanuit een gemeenschappelijke en samenhangende visie.

Daartoe hebben de partijen bij het samenwerkingsakkoord besloten een publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten in de vorm van een private stichting in de zin van artikel 27 van de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen'.

In dat verband herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat de gewesten op grond van artikel 9 BWHI, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten kunnen oprichten en dat het decreet de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van die diensten en het toezicht op die diensten regelt.

Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot artikel 9 BWHI in arrest 53/2016 het volgende gesteld:

> "Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de decreetgever bevoegd om, in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten, zonder daarbij gebonden te zijn aan vooraf bestaande organisatievormen. De decreetgever kan daarbij gebruik maken van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke technieken, zij het dat het hem daarbij verboden is, behoudens met een beroep op artikel 10 van de voormelde bijzondere wet, op algemene wijze af te wijken van het rechtspersonenrecht, dat tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort."[2]

Niets staat eraan in de weg dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord gebruik maken van de rechtsvorm van de private stichting zoals ingevoerd bij artikel 27 van de wet van 27 juni 1921.

De stellers van het ontwerp worden echter gewezen op de gevolgen die verbonden zijn aan die keuze, in het bijzonder de gevolgen die betrekking hebben op de inhoud van een aantal bepalingen van de wet van 27 juni 1921[3] die van toepassing zullen zijn op de private stichting die ze oprichten.

2. Bij artikel 4, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord wordt de stichting belast met het nemen van de "initiatieven die noodzakelijk zijn om de intergewestelijke structuurvisie te realiseren" maar wordt die intergewestelijke structuurvisie evenwel niet gedefinieerd.

[2] GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.43.2.

[3] Zie inzonderheid de artikelen 33, 37, §§ 2 en volgende, 39 en 40 van de wet van 27 juni 1921.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Bij artikel 9, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt de raad van bestuur van de stichting belast met "het aannemen van het driejaarlijks strategisch plan" en "het aannemen van het jaarlijks operationeel plan", terwijl geen van beide plannen[4] in het samenwerkingsakkoord gedefinieerd wordt.

De afdeling Wetgeving wijst er op dat die visie en die plannen niet alleen in het samenwerkingsakkoord gedefinieerd moeten worden (zie in dat verband hierna de opmerkingen bij de artikelen 4 en 9 van het samenwerkingsakkoord), maar dat daarbij bovendien de toepasselijke rechtsinstrumenten van internationaal recht nageleefd dienen te worden zoals, *in casu*, het verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 en richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'.

In dat opzicht vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe de procedures waarin die rechtsinstrumenten voorzien in voorkomend geval nageleefd zullen kunnen worden door de organen van de stichting die opgericht wordt, aangezien met betrekking tot die rechtsinstrumenten regels uitgevaardigd zijn en een omzetting plaatsgevonden heeft die eigen zijn aan het recht van elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 1 en 10

In artikel 1, 4°, wordt verwezen naar "het samenwerkingsakkoord van 20 april 2012 tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het overlegmodel in het kader van de Structuurvisie van het Zoniënwoud", terwijl in artikel 10, § 2, sprake is van "het akkoord tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het overlegmodel in het kader van de structuurvisie van het Zoniënwoud die de gewestregeringen op 30 april 2012 hebben goedgekeurd".

In beide bepalingen dienen het correcte opschrift en de correcte datum van dat akkoord vermeld te worden.

Artikel 3

Onverminderd hetgeen hiervoor in de algemene opmerking 1 is gesteld, dient opgemerkt te worden dat uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, BWHI volgt dat de samenwerkingsakkoorden die daarin bedoeld worden, onder welke categorie de voorliggende

[4] Er wordt melding van gemaakt in artikel 12 van het samenwerkingsakkoord.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

overeenkomst valt,[5] eerst gevolg hebben nadat ze instemming verkregen hebben van de wetgevers[6] van de onderscheiden partijen.

In artikel 3, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord mag geen regel herhaald – en bovendien gewijzigd – worden die reeds voortvloeit uit een bijzondere wet, wat een regel van een hogere rangorde is binnen de hiërarchie van de normen. Dat tweede lid moet dan ook worden weggelaten.

De bepaling zou dan ook beter als volgt geredigeerd worden:

"De Stichting Zoniënwoud is een publiekrechtelijke rechtspersoon die opgericht wordt in de vorm van een private stichting in de zin van artikel 27 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen."

Artikelen 4 en 9

Het samenwerkingsakkoord bevat geen definitie van de "intergewestelijke structuurvisie" waarvan het ontwikkelen krachtens artikel 4 van het akkoord evenwel valt onder de opdrachten van de stichting, noch van het "driejaarlijks strategisch plan" en het "jaarlijks operationeel plan", begrippen die gebruikt worden in respectievelijk artikel 9, § 1, 1° en 2°, van het akkoord.

De "intergewestelijke structuurvisie" waarvan de totstandkoming het centraal gegeven is in de opdrachten die aan de Stichting Zoniënwoud toevertrouwd zijn, dient evenwel door de betrokken wetgevers in onderling overleg ontwikkeld te worden. Hetzelfde geldt voor het driejaarlijks strategisch plan, dat de doelstellingen en de projecten vaststelt die deel uitmaken van de opdracht van diezelfde stichting, en voor het jaarlijks operationeel plan, dat de prioriteiten en de planning van de stichting vastlegt en het mogelijk maakt de uitvoering van datzelfde plan op te volgen.

Het samenwerkingsakkoord dient op die punten aangevuld te worden.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 12 van het akkoord, waarin de taken van het secretariaat van de stichting beschreven worden en waarin die laatste twee begrippen vermeld worden.

[5] Aangezien deze op zijn minst de drie betrokken gewesten bezwaart.

[6] En niet alleen van de "parlementen", zoals in de ontworpen tekst vermeld staat.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Artikel 6

1. Wat paragraaf 1 betreft, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom in de bepaling onder 1° sprake is van een aanduiding door de gewesten, en in de bepaling onder 2° van een aanduiding door de ministers: in beide gevallen moet verwezen worden naar de regering van elk gewest.

2. In paragraaf 1, 3°, lijkt het begrip "neutraliteit" onduidelijk: de bewoordingen van de uitleg die verschaft wordt in de bespreking van het artikel, behoren in dat punt overgenomen te worden, terwijl de andere essentiële voorwaarden waaraan de voorzitter, die gecoöpteerd wordt, moet voldoen, eveneens in het dispositief van het samenwerkingsakkoord, vermeld dienen te worden.

3 In paragraaf 2 moeten het aantal "bijkomende onafhankelijke bestuurders" en de essentiële voorwaarden waaraan zij moeten voldoen, gepreciseerd worden.

Artikel 7

In de Franse tekst van het vijfde lid moet het woord "civile" vervangen worden door het woord "juridique".

Artikelen 8 en 16

Uit een vergelijking van de artikelen 8, § 9, en 16, § 3, 1°, van het samenwerkingsakkoord blijkt dat in de Nederlandse tekst, in tegenstelling tot de Franse tekst, de terminologie niet op consequente wijze gehanteerd wordt. In de Nederlandse tekst van artikel 8, § 9, van het akkoord worden immers de woorden "legaten" en "schenkingen" gebruikt, terwijl in artikel 16, § 3, 1°, de woorden "giften en legaten" gebruikt worden. In de Franse tekst van het akkoord worden daarentegen in elk van de bepalingen de woorden "legs" en "dons" gebruikt.

De terminologie van de Nederlandse tekst moet afgestemd worden op die van de Franse tekst van het akkoord.

Artikel 8

Volgens artikel 8, § 10, tweede lid, 5°, van het samenwerkingsakkoord bepaalt het reglement van inwendige orde "de voorwaarden en situaties in dewelke vertrouwelijkheid van de beraadslagingen en van documenten moet toegepast worden."

Sommige van de documenten waarover de Stichting zal beschikken, bevatten milieu-informatie.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Daargelaten de vraag in hoeverre dergelijke bepalingen kunnen worden opgenomen in een reglement van inwendige orde, dient erover te worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen die in dit verband voortvloeien, in het algemeen, uit artikel 32 van de Grondwet, en, meer specifiek, uit internationale en supranationale regelgeving ter zake, waaronder richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 'inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad', en de ter omzetting hiervan aangenomen interne regelgeving, en het Verdrag van Aarhus.

Artikelen 14 en 15

Deze artikelen betreffen enerzijds het budget en de rekeningen, en anderzijds de controles.

Krachtens artikel 50, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', bepaalt de wet, wat de instellingen van openbaar nut betreft die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, de algemene bepalingen betreffende de organisatie van de controle door het Rekenhof. Artikel 10, § 2, van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof' luidt als volgt:

> "§ 2. De rekeningen van de openbare instellingen die door de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten worden opgericht of die ervan afhangen, worden aan het Rekenhof toegezonden.
>
> Het Rekenhof oefent ten aanzien van die openbare instellingen de controle uit die in § 1 is omschreven.
>
> Het kan hun rekeningen in zijn Boeken van opmerkingen publiceren."

In de mate dat de Stichting Zoniënwoud beantwoordt aan deze kenmerken, is het Rekenhof krachtens artikel 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bevoegd voor het controleren van de rekeningen. Het Rekenhof is ter zake dan ook bevoegd overeenkomstig de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof'.[7]

[7] Zie in dat verband advies 54.716/VR, gegeven op 21 januari 2014 over een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2428/1, 51-61) en advies 54.901/VR, gegeven op 21 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie Gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven interregionaal Samenwerkingsverband ViaPass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-521, 31-38).

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Noch de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle',[8] noch het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof',[9] noch het decreet van 15 december 2011 'houdende organisatie van de begroting, de boekhouding en de verslaggeving van de Waalse openbare bestuurseenheid',[10] beantwoordt, wat de Stichting Zoniënwoud betreft, aan het bepaalde in het voornoemd artikel 10, § 2, van de wet van 16 mei 2003.

Het samenwerkingsakkoord behoort derhalve door de stellers ervan aldus herzien te worden dat op uitdrukkelijke en volledige wijze bepaald wordt dat het Rekenhof overeenkomstig de hiervoor genoemde wet ter zake bevoegd is.

Artikel 18

Als artikel 18 aldus begrepen dient te worden dat elke partij aan de andere partijen voorstellen tot wijziging van het samenwerkingsakkoord kan voorleggen, terwijl die wijzigingen zelf het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord waarmee de wetgevers in kwestie nog moeten instemmen, dan is het genoemde artikel 18 overbodig, aangezien het voorziet in een regel die reeds voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, BWHI.

Indien het de bedoeling is dat het samenwerkingsakkoord gewijzigd kan worden zonder dat de wijziging of de wijzigingen zelf het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord waarmee de wetgevers in kwestie nog moeten instemmen, dan schendt de voorliggende bepaling het voornoemde artikel 92*bis*.

In beide gevallen behoort artikel 18 te vervallen.

Artikel 19

Luidens artikel 19, § 1, van het samenwerkingsakkoord worden geschillen tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging en de uitvoering van dit akkoord die geen oplossing vinden in de structuren die werden opgericht door dit akkoord, beslecht binnen het ministeriële overleg.

Het is de afdeling Wetgeving niet helemaal duidelijk welke structuren bedoeld worden en met name of het om interne structuren van de Stichting gaat. Vangt de procedure aan bij de directie waarvan sprake is in artikel 10 van het akkoord om vervolgens voortgezet te worden op het niveau van de raad van bestuur en uiteindelijk af te lopen op het niveau van het ministeriële overleg? Die kwestie dient op zijn minst in de memorie van toelichting verduidelijkt te worden.

[8] Zie artikel 84 ervan.

[9] Zie de artikelen 63 tot 67 ervan.

[10] Zie artikel 120 ervan.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Artikel 20

Hoewel in het samenwerkingsakkoord bepaald kan worden dat alle wetgevende handelingen tot instemming samen in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt moeten worden en op initiatief van welke bij het akkoord betrokken partij ook het samenwerkingsakkoord zelf bekendgemaakt dient te worden, mag daarin daarentegen niet geregeld worden wanneer dit akkoord in werking treedt, om de redenen die uiteengezet zijn in de opmerking bij artikel 3.

Artikel 20 behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

SLOTOPMERKING

De Nederlandse en de Franse tekst van het akkoord stemmen op verschillende plaatsen niet overeen.

In dat verband kunnen de volgende voorbeelden aangehaald worden:

1° In artikel 7, vijfde lid, van het akkoord worden in de Nederlandse tekst de woorden "In afwijking van [het] 2de en 3de lid" gebruikt, terwijl in de Franse tekst de woorden "Sans préjudice des 2ième et 3ième alinéa," gebezigd worden; dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 8, § 1, tweede lid;

2° In artikel 14, § 1, derde lid, worden in de Nederlandse tekst de woorden "het budget van het volgende boekjaar" gebruikt, terwijl in de Franse tekst melding gemaakt wordt van "le budget de l'exercice précédent".

Het akkoord behoort herzien te worden teneinde ervoor te zorgen dat beide taalversies met elkaar overeenstemmen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

INDIENINGSBESLUIT

Het eerste lid van het indieningsbesluit dient te vervallen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Hetgeen in artikel 1 vermeld wordt, wordt door geen enkele bepaling van een hogere rangorde voorgeschreven. Die vermelding heeft overigens geen enkel nut en artikel 1 behoort dan ook te vervallen.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Artikel 2

De datum van het samenwerkingsakkoord dient vermeld te worden, namelijk 25 april 2017. Het opschrift dient in dezelfde zin te worden aangevuld.

*

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation a été saisie de trois avant-projets de décrets et d'ordonnance suivants :

– un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 25 avril 2017] entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes' (61.485/VR) ;

– un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 25 april 2017] tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zonienwoud (61.488/VR) ;

– un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 25 avril 2017] entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes' (61.504/VR).

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération conclu à Namur le 25 avril 2017 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région Bruxelles-Capitale relatif à la création de la Fondation Forêt de Soignes.

Cet accord règle la création de la Fondation Forêt de Soignes, dont il détermine les missions, ainsi que les modalités de fonctionnement, d'organisation et de collaboration (article 2).

EXAMEN DE LA COMPÉTENCE

La Forêt de Soignes est un massif forestier qui s'étend sur les trois régions. Il est classé quasi intégralement comme zone spéciale de conservation dans le réseau européen Natura 2000.

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

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

En vertu de l'article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions sont compétentes pour les forêts, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature.

En vertu de l'article 9 LSRI, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital. Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

En vertu de l'article 92*bis*, § 1er, LSRI, les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

L'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' attribue à la Région de Bruxelles-Capitale les mêmes compétences qu'à la Région wallonne et à la Région flamande.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 3 de l'accord de coopération dispose que les trois régions approuvent la création de la Fondation Forêt de Soignes (§ 1er), qu'elle a le statut d'une fondation de droit privé au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes' (§ 2). La Fondation Forêt de Soignes est constituée par acte authentique conformément aux articles 27 et suivants de la loi du 27 juin 1921 (§ 3).

L'article 4, § 1er, de l'accord de coopération dispose que la Fondation prend les initiatives communes nécessaires à l'élaboration du schéma de structure interrégional. Pour l'application du paragraphe 1er, la Fondation Forêt de Soignes assure les missions énumérées au paragraphe 2 :

1° prise en charge du processus d'élaboration du schéma de structure interrégional, y compris en ce qui concerne la participation du public et les aspects liés à la communication ;

2° suivi de projet, au niveau technique et de contenu, et recherche de (co)financement pour les projets ;

3° faciliter l'accueil du public, conformément au schéma de structure ;

4° coordination de la collecte de données nécessaires à la réalisation du schéma de structure interrégional et échange d'informations entre les régions.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Comme rappelé ci-dessus, les parties à l'accord de coopération sont compétentes pour régler de commun accord, dans une vision commune et cohérente, la gestion de la forêt de Soignes qui s'étend sur une partie du territoire de chacune des régions.

Les parties à l'accord de coopération ont choisi pour cela la création d'une personne morale de droit public qui prendra la forme d'une fondation privée au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'.

À cet égard, la section de législation rappelle que, conformément à l'article 9 LSRI, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les régions créent des services décentralisés dont le décret règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

À propos de l'article 9 LSRI, dans son arrêt 53/2016, la Cour constitutionnelle a exposé ce qui suit :

> « En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décrétal est compétent pour créer, dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés, des services décentralisés, des établissements et des entreprises, sans être lié par des formes d'organisation préexistantes. Ce faisant, le législateur décrétal peut faire usage de techniques de droit public comme de droit privé, mais il lui est interdit, sauf recours à l'article 10 de la loi spéciale précitée, de déroger de manière générale au droit des personnes morales, qui relève de la compétence résiduaire des autorités fédérales » [2].

Rien ne s'oppose à ce que les parties à l'accord de coopération aient recours à la forme juridique de la fondation privée telle qu'elle est instituée par l'article 27 de la loi du 27 juin 1921.

L'attention des auteurs du projet est toutefois attirée sur les conséquences qui s'attachent à ce choix, notamment quant au contenu de certaines dispositions de la loi du 27 juin 1921 [3] qui seront applicables à la fondation privée créée par eux.

2. L'article 4, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération charge la Fondation de « prendre les initiatives nécessaires à l'élaboration du schéma de structure interrégional » sans définir cependant ce schéma de structure interrégional.

L'article 9, § 1er, de l'accord de coopération charge le conseil d'administration de la fondation d'« adopter un plan stratégique triennal » et d'« adopter un plan opérationnel annuel » sans que ni l'un ni l'autre [4] se soient définis dans l'accord de coopération.

[2] C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.43.2.

[3] Voir notamment les articles 33, 37, §§ 2 et suiv., 39 et 40 de la loi du 27 juin 1921.

[4] Il en est fait mention à l'article 12 de l'accord de coopération.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Outre la nécessité de définir ce schéma et ces plans dans l'accord de coopération (voir à ce propos, ci-après, les observations relatives aux articles 4 et 9 de l'accord de coopération), la section de législation rappelle que ceux-ci doivent respecter les instruments juridiques de droit international applicables, comme, le cas échéant, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998 ainsi que la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'.

À cet égard, la section de législation se demande comment les procédures prévues par ces instruments juridiques pourront, le cas échéant, être respectées par les organes de la fondation qui est créée puisque ces instruments ont fait l'objet de règles ou de transposition propres au droit de chacune des parties à l'accord de coopération.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 1er et 10

À l'article 1er, 4°, il est fait référence à « l'accord de coopération du 20 avril 2012 entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sur le modèle de concertation dans le cadre du schéma de structure de la Forêt de Soignes », alors qu'à l'article 10, § 2, c'est « l'accord entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale pour le modèle de concertation dans le cadre du schéma de structure de la Forêt de Soignes approuvé par les gouvernements régionaux le 30 avril 2012 » qui est mentionné.

Il y a lieu de faire apparaitre, dans les deux dispositions, l'intitulé et la date corrects de cet accord.

Article 3

Sans préjudice de ce qui a été exposé ci-dessus dans l'observation générale 1 ci-avant, il résulte de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, LSRI que les accords de coopération qui y sont visés, catégorie de laquelle relève l'accord ici examiné [5], n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs [6] des différentes parties.

L'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'accord de coopération n'a pas à rappeler – au surplus en la modifiant – une règle qui résulte déjà d'une loi spéciale, à savoir une norme d'intensité de force obligatoire supérieure dans la hiérarchie des normes. Cet alinéa 2 sera dès lors omis.

[5] Dès lors qu'à tout le moins, il grève les trois régions concernées.

[6] Et non pas des seuls « parlements » comme mentionné au texte en projet.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Mieux vaut donc rédiger la disposition comme suit :

« La Fondation Forêt de Soignes est une personne morale de droit public créée sous la forme d'une fondation privée au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ».

Articles 4 et 9

L'accord de coopération ne définit ni le « schéma de structure interrégional » dont l'élaboration entre cependant, en vertu de l'article 4 de l'accord, dans les missions de la Fondation ni le « plan stratégique triennal », ni le « plan opérationnel annuel », notions utilisées respectivement à l'article 9, § 1er, 1° et 2°, de l'accord.

Or, le « schéma de structure interrégional », dont l'élaboration constitue le centre névralgique des missions confiées à la Fondation Forêt de Soignes, doit être défini par les législateurs concernés, de commun accord. Il en va de même du plan stratégique triennal qui fixe les objectifs et les projets s'inscrivant dans le cadre de la mission de cette même Fondation et du plan opérationnel annuel qui fixe les priorités et le planning de la Fondation et permet d'effectuer le suivi de l'exécution de ce même plan.

L'accord de coopération sera complété sur ces points.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 12 de l'accord qui décrit les missions du secrétariat de la Fondation et mentionne ces deux dernières notions.

Article 6

1. Au paragraphe 1er, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif, au 1°, il est question d'une désignation par les régions et au 2°, d'une désignation par les ministres : dans les deux cas, il convient de viser le Gouvernement de chaque Région.

2. Au paragraphe 1er, 3°, la notion de « neutralité » parait floue : la teneur des explications qui figurent dans le commentaire de l'article sera reprise dans ce dernier, les autres conditions essentielles auxquelles le président coopté devra répondre devant par ailleurs être mentionnées également dans le dispositif de l'accord de coopération.

3 Au paragraphe 2, il convient de préciser les conditions essentielles auxquelles les « administrateurs indépendants supplémentaires » devront répondre, ainsi que le nombre de ces administrateurs.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

Article 7

À l'alinéa 5, dans la version française, il convient de remplacer le mot « civile » par le mot « juridique ».

Articles 8 et 16

Une comparaison des articles 8, § 9 et 16, § 3, 1° , de l'accord de coopération fait apparaitre, dans la version néerlandaise, contrairement à la version française, que la terminologie n'est pas utilisée de manière conséquente : en effet, l'article 8, § 9, de l'accord recourt, dans la version néerlandaise, aux mots « legaten, schenkingen » tandis qu'à l'article 16, § 3, 1°, ce sont ceux de « giften en legaten ». La version française de l'accord, en revanche, utilise, dans chacune des dispositions, les mots « legs » et « dons ».

La terminologie de la version néerlandaise sera alignée sur celle de la version française de l'accord.

Article 8

Selon l'article 8, § 10, alinéa 2, 5°, de l'accord de coopération, le règlement d'ordre intérieur détermine « les conditions et situations dans lesquelles la confidentialité des délibérations ou des documents peut être appliquée ».

Parmi les documents dont la Fondation disposera, certains comportent des informations environnementales.

Abstraction faite de la question de savoir dans quelle mesure de telles dispositions peuvent être inscrites dans le règlement d'ordre intérieur, il y a lieu de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux obligations qui, à cet égard, découlent d'une manière générale de l'article 32 de la Constitution, et, plus spécifiquement, de la législation internationale et supranationale, dont la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil', et de la législation interne qui l'a transposée, ainsi que de la Convention d'Aarhus**.**

Articles 14 et 15

Ces articles concernent le budget et les comptes, d'une part, et les contrôles, d'autre part.

Selon l'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', la loi détermine, en ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et régions, les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. L'article 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' s'énonce comme suit :

> « § 2. Les comptes des organismes publics créés par les communautés et régions énumérées à l'article 2 ou qui en dépendent sont transmis à la Cour des comptes.
>
> La Cour des comptes exerce à l'égard de ces organismes publics le contrôle défini au 1er.
>
> Elle peut publier leurs comptes dans ses Cahiers d'observations ».

Dans la mesure où la Fondation Forêt de Soignes présente ces caractéristiques, la Cour des comptes est, en vertu de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, compétente pour effectuer le contrôle des comptes. La Cour des comptes est dès lors compétente en la matière en application de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' [7].

Ni l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' [8], ni le décret flamand du 8 juillet 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof' [9], ni le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' [10], ne répondent, en ce qui concerne la Fondation de la Forêt de Soignes, au prescrit de l'article 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003.

Les auteurs de l'accord de coopération reverront dès lors celui-ci afin d'y prévoir de manière expresse et complète l'intervention de la Cour des Comptes conformément aux législations rappelées plus haut.

Article 18

Si l'article 18 signifie que chacune des parties peut soumettre aux autres des propositions de modification à l'accord de coopération, ces modifications faisant elles-mêmes l'objet d'un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs concernés, alors, ledit

---

[7] Voir à cet égard, l'avis 54.716/VR donné le 21 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 2 december 2013 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van de kilometerheffing op het grondgebied van de drie gewesten en tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven Interregionaal Samenwerkingsverband Viapass onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2428/1, pp. 51-61) et l'avis 54.901/VR donné le 21 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-.Cap., 2013-2014, n° A-521, pp. 31-38).

[8] Voir son article 84.

[9] Voir ses articles 63-67.

[10] Voir son article 120.

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

article 18 est dépourvu d'utilité puisqu'il prévoit une règle qui découle déjà de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, LSRI.

Si l'intention est de permettre que l'accord de coopération soit modifié sans que la ou les modifications fassent elles-mêmes l'objet d'un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs concernés, alors la disposition à l'examen méconnaît l'article 92*bis* précité.

Dans les deux cas, l'article 18 sera omis.

Article 19

Selon l'article 19, § 1er, de l'accord de coopération, les litiges entre les parties concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord qui ne trouvent pas une solution au sein des structures qui sont établies par cet accord sont tranchés dans le cadre de la concertation ministérielle.

La section de législation n'aperçoit pas clairement quelles sont les structures visées et notamment s'il s'agit de structures internes à la Fondation. La procédure débute-t-elle au sein de la direction prévue à l'article 10 de l'accord pour se continuer ensuite au niveau du conseil d'administration et aboutir enfin au niveau de la concertation ministérielle ? À tout le moins, l'exposé des motifs explicitera cette question.

Article 20

Si l'accord de coopération peut décider de la publication conjointe au *Moniteur belge* de l'ensemble des actes législatifs d'assentiment et prévoir à l'initiative de quelle partie à l'accord celui-ci sera lui aussi publié, par contre, il ne peut régler l'entrée en vigueur de celui-ci, pour les motifs exposés à l'observation sous l'article 3.

L'article 20 sera revu en conséquence.

OBSERVATION FINALE

En différents endroits, les versions française et néerlandaise de l'accord ne correspondent pas.

À cet égard, l'on peut retenir les exemples suivants.

1° À l'article 7, alinéa 5, de l'accord, la version française utilise les mots « Sans préjudice des 2ième et 3ième alinéa, » tandis que la version néerlandaise emploie les mots « In afwijking van 2de en 3de lid » ; la même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 8, § 1er, alinéa 2 ;

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡

2° À l'article 14, § 1er, alinéa 3, la version française mentionne « le budget de l'exercice précédent », tandis que la version néerlandaise utilise les mots « het budget van het volgende boekjaar ».

L'accord sera revu afin d'assurer la correspondance entre les deux versions linguistiques.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le premier alinéa de l'arrêté de présentation sera omis.

DISPOSITIF

Article 1er

La mention qui figure à l'article 1er n'est requise par aucune norme de niveau hiérarchique supérieur. Elle ne présente au demeurant aucune utilité et l'article 1er doit dès lors être omis.

Article 2

Il conviendra de préciser la date de l'accord de coopération, à savoir le 25 avril 2017. L'intitulé sera complété dans le même sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES — Marnix VAN DAMME

‡LW-AEHROEGAB-GBFAEUQ‡