



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.518/2
du 18 juin 2024

advies 76.518/2
van 18 juni 2024

sur

over

un avant-projet de décret de la
Communauté française et un
avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord portant
modification de l'accord de
coopération entre l'État fédéral
et la Communauté française
concernant les modalités de
financement et de
fonctionnement de la Section
internationale de l'École
internationale du Shape,
signé le 12 octobre 2016'

een voorontwerp van decreet
van de Frans Gemeenschap en
een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
overeenkomst tot wijziging
van het
samenwerkingsakkoord tussen
de Federale Staat en de Franse
Gemeenschap betreffende
de nadere regels voor de
financiering en de werking van
de internationale afdeling van
de internationale school
van SHAPE, ondertekend op
12 oktober 2016'

Le 17 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et Ministre des Relations internationales, des Sports et de l'Enseignement de Promotion sociale et le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret et un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord portant modification de l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la Section internationale de l'École internationale du Shape, signé le 12 octobre 2016'.

Les avant-projets ont été examinés par la deuxième chambre le 12 juin 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juin 2024.

*

Op 17 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Regering van de Franse Gemeenschap, belast met Internationale Betrekkingen, Sport en het Onderwijs voor Sociale Promotie en de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet en een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de overeenkomst tot wijziging van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Franse Gemeenschap betreffende de nadere regels voor de financiering en de werking van de internationale afdeling van de internationale school van SHAPE, ondertekend op 12 oktober 2016'.

De voorontwerpen zijn door de tweede kamer onderzocht op 12 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juni 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des avant-projets[‡], 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

1. Dans ses avis 59.376/VR¹ et 59.427/VR² donnés le 14 juin 2016, la section de législation a observé ce qui suit :

« LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE ET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

2.1. Le 12 mai 1967, a été signé l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe 'concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique', dont l'article 20 dispose qu'

'[i]l sera procédé, dans le cadre de l'implantation de SHAPE en Belgique, à la création d'une école internationale selon des conditions et modalités à convenir ultérieurement'.

2.2. L'Accord entre la Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces alliées en Europe 'concernant l'installation et le fonctionnement de l'École Internationale de ce quartier général, signé le 19 mars 1968' contient par ailleurs les dispositions suivantes :

'Article 1^{er}. L'École Internationale du SHAPE est partie intégrante du SHAPE et comprend le Conseil, la section du service général et les sections pédagogiques. Dans ses contacts avec les Autorités belges, l'École Internationale du SHAPE sera représentée par le SHAPE'.

'Art. 10. a) Chaque pays de l'OTAN peut organiser et administrer sa propre section pédagogique en accord avec les exigences de ses programmes nationaux d'instruction.

b) La Belgique a établi une section pédagogique internationale.

[...]'.

[‡] S'agissant d'avant-projets de décret et de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis 59.376/VR donné le 14 juin 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} décembre 2016 'portant assentiment de l'Accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la Section internationale de l'École internationale du SHAPE' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 359/1, pp. 7-17).

² Avis 59.427/VR donné le 14 juin 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 octobre 2016 entre l'État fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la section internationale de l'École internationale du SHAPE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2123/001, pp. 10-19).

‘Art. 11. Les sections pédagogiques sont ouvertes par priorité aux enfants du personnel des États-Majors Interalliés et des unités de soutien. D’autres enfants pourront être admis dans la limite des places disponibles, sous réserve des lois nationales en matière d’instruction et avec accord du Directeur de la section pédagogique dont ils relèvent’.

‘Art. 12. Les élèves des pays qui disposent d’une section pédagogique sont normalement inscrits dans cette section.

Les élèves des pays ne disposant pas d’une section pédagogique propre sont inscrits dans la section pédagogique internationale.

[...].

2.3. L’accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment expose

‘qu’il existe un besoin de reconstruire la section internationale belge de l’école internationale du SHAPE’

et

‘qu’il est souhaitable afin d’assurer la sécurité juridique du projet de reconstruction que l’État fédéral et la Communauté française définissent les modalités permettant d’assurer correctement et efficacement la reconstruction et ensuite le fonctionnement de la section internationale belge de l’école internationale du SHAPE’.

L’article 1^{er} de l’accord de coopération en cause confirme par ailleurs ce qui suit :

‘Article 1^{er}. Pour l’application du présent accord de coopération, il faut entendre par :

1. École internationale du SHAPE :

L’École internationale du SHAPE est partie intégrante du SHAPE et comprend le Conseil, la section du service général et les sections pédagogiques.

2. Section internationale belge de l’école internationale du SHAPE :

La section pédagogique établie par la Belgique se dénomme ‘Section internationale’. Elle comprend une section primaire et une section secondaire et est organisée par la Communauté française.

[...].

2.4. Dans la mesure où l’accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment a trait à la matière de l’enseignement, il relève de la compétence de la Communauté française en vertu de l’article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution.

2.5. Il résulte par ailleurs des articles 167 et 182 et suivants de la Constitution, et plus particulièrement de l’article 185 de la Constitution, aux termes duquel ‘[a]ucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l’État, occuper ou traverser le territoire qu’en vertu d’une loi’, que la matière de la défense nationale est réservée à l’autorité fédérale par la Constitution. L’école internationale du SHAPE étant, aux termes des accords rappelés ci-dessus, partie intégrante de SHAPE, le législateur fédéral est donc également compétent pour régler le financement de la reconstruction de la section internationale belge de l’école internationale du SHAPE, qui fait l’objet de l’accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment.

2.6. Cette situation peut rendre opportune la conclusion, en la matière, d'un accord de coopération sur la base de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui prévoit que ce type d'accords peut porter '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'.

Cette conclusion couvre l'exigence de concertation portée par l'article 6, § 3, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel

'Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

[...]

5° pour les travaux à réaliser en faveur des institutions européennes et internationales'.

2.7. Ceci étant, comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, notamment dans son avis 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB',

" [...] les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale' ³.

³ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Note de bas de page 5 de l'avis cité : Avis 26.248/1 donné le 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet de loi 'créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux', *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1022/1. Cet avis renvoie notamment à des avis du 25 janvier 1984, *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 834/1, pp. 27-29 et 42-46 ; *ibid.*, 1983-1984, n° 834/10 et du 13 octobre 1992, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 526/1, pp. 158-159. Voir aussi l'avis 27.394/2 donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret 'visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1997-1998, n° 235-1 ; l'avis 27.777/2 donné le 28 mai 1998 sur un projet de décret 'autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1997-1998, n° 247-1, p. 17, qui renvoie à l'avis 27.394/2 précité ; l'avis 29.645/2 donné le 17 novembre 1999 sur un avant-projet de décret-programme 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999-2000, n° 32-1 ; l'avis 30.037/2 donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999/2000, n° 95/1.

De même, le financement d'une politique relève de l'acte de 'régler' la matière dont elle relève⁴. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences⁵. Un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence^{6, 7}.

Ces conditions mises à la possibilité pour des niveaux de conclure des accords de coopération sont liées à la considération générale émise par la Cour constitutionnelle dans de nombreux arrêts, aux termes de laquelle,

‘Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions’⁸.

2.8. Il en résulte notamment que, lorsqu'un accord de coopération répartit entre les parties le financement des institutions communes qu'il règle, il doit respecter la proportion correspondant à la part de chacune dans les compétences mises en œuvre de manière conjointe. Les montants concernés ou les clés de répartition doivent refléter raisonnablement les sphères de compétences respectives de chaque partie à l'accord⁹.

Les parties à l'accord de coopération à l'examen doivent être en mesure de justifier, à la lumière des considérations qui précèdent, la part qu'elles prennent, selon cet accord, dans le financement et le fonctionnement de la section internationale de l'École internationale du SHAPE ».

⁴ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Note de bas de page 6 de l'avis cité : Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5 ; C.E., section de législation, avis 31.341/VR donné le 28 février 2001 sur un projet de loi 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-0774/10.

⁵ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Note de bas de page 7 de l'avis cité : C.E., avis précité 31.341/VR.

⁶ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Note de bas de page 8 de l'avis cité : *Ibid.*

⁷ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Avis 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/001.

⁸ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Jurisprudence inaugurée par l'arrêt n° 17/94 de la Cour constitutionnelle, B.5.3.

⁹ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : En ce sens : avis 38.197/4 donné le 30 mars 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juin 2005 'portant assentiment de (sic) la Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1437/1, observation formulée sur l'article 28 de la « convention », reproduisant l'avis 35.920/VR donné en chambres réunies sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 721/1, observation formulée sur le même article 28 de la « convention » ; avis 44.897/VR/V donné le 19 août 2008 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme'.

Cette observation demeure d'actualité en ce qui concerne la modification que l'article 1^{er} de l'accord de coopération à l'examen entend apporter à l'article 7 de l'accord de coopération du 12 octobre 2016 entre l'État fédéral et la Communauté française 'concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la Section internationale de l'École internationale du SHAPE'.

De ce point de vue, la section de législation relève que, selon l'accord de coopération du 12 octobre 2016, les coûts inhérents à la reconstruction des bâtiments de la Section internationale belge de l'École internationale belge du SHAPE (primaire et secondaire) sont pris en charge à raison de 80,25 % par l'État fédéral (16.350.635 euros) et de 19,75 % par la Communauté française (4.024.170 euros).

Par contre, en ce qui concerne la majoration de 5.000.000 d'euros des coûts pour les mêmes travaux, majoration justifiée par le fait qu'« il s'est avéré que le budget était insuffisant pour répondre aux besoins établis en 2016 », l'accord de coopération du 24 avril 2024 la porte entièrement à la charge de la Communauté française. D'après l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret d'assentiment de la Communauté française à l'examen, « [l]a position fédérale exprimée lors des discussions nouvellement entamées » a en effet « consisté en un refus ferme de participer à un quelconque complément pour cet établissement d'enseignement francophone, s'en tenant aux montants maximums négociés et fixés dans l'accord de coopération [du 12 octobre 2016] ».

Il paraît à première vue surprenant que la participation financière des parties à l'accord de coopération, qui doit donc correspondre à la part de chacune dans les compétences mises en œuvre, puisse, pour le financement des mêmes travaux, varier dans des proportions aussi importantes selon que le coût à répartir entre elles porte sur les estimations effectuées en 2016 ou sur la majoration nécessaire en 2024 pour assurer le financement des travaux à réaliser tels qu'ils ont été envisagés à l'origine.

Il appartient aux parties à l'accord de pouvoir s'en expliquer, la considération que l'une d'entre elles a opposé un « refus ferme de participer à un quelconque complément » étant en tant que telle impuissante à justifier en droit cette apparente disparité.

2. La phrase liminaire de l'article 1^{er} sera rédigée comme suit :

« À l'article 7 de l'accord de coopération du 12 octobre 2016 entre l'État fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la section internationale de l'École internationale du SHAPE, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit : ».

Article 2

L'article 2 sera rédigé comme suit :

« Art. 2. À l'article 12 du même accord de coopération, les mots 'au plus tard en juin 2020' sont remplacés par les mots 'au plus tard fin 2025' ».

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE LOI ET DE DÉCRETAVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi n'appelle pas d'observation.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'intitulé et l'article 1^{er} seront complétés par la date de l'accord de coopération modificatif.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorontwerpen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

1. In haar adviezen 59.376/VR¹ en 59.427/VR² van 14 juni 2016 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE FRANSE GEMEENSCHAP

2.1. Op 12 mei 1967 werd de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa ‘inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België’ ondertekend, waarvan artikel 20 het volgende bepaalt:

‘In het raam van de vestiging van SHAPE in België, zal een internationale school worden opgericht overeenkomstig later vast te stellen voorwaarden en modaliteiten.’

2.2. Het Akkoord tussen België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa ‘inzake de oprichting en de werking van de Internationale School van dit hoofdkwartier’, ondertekend op 19 maart 1968, bevat voorts de volgende bepalingen:

‘Artikel 1. De Internationale School van SHAPE maakt integrerend deel uit van SHAPE en omvat de Raad, de sectie algemene diensten en de pedagogische secties. In haar betrekkingen met de Belgische Autoriteiten, zal de Internationale School van Shape vertegenwoordigd worden door SHAPE.’

‘Art. 10. a) Elk land van de NAVO mag een eigen pedagogische sectie oprichten en beheren die aan de vereisten van zijn nationale onderwijsprogramma’s voldoet.

b) België heeft een internationale pedagogische sectie opgericht.

(...)’.

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

¹ Advies 59.376/VR van 14 juni 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 december 2016 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Franse Gemeenschap betreffende de nadere regels voor de financiering en de werking van de internationale afdeling van de internationale school van SHAPE’ (*Parl.St. Fr.Parl.* 2016-17, nr. 359/1, 7-17).

² Advies 59.427/VR van 14 juni 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 december 2016 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 oktober 2016 tussen de Federale Staat en de Franse Gemeenschap betreffende de nadere regels voor de financiering en de werking van de internationale afdeling van de Internationale School van SHAPE’ (*Parl.St. Kamer* 2016-17, nr. 54-2123/001, 10-19).

‘Art. 11. De pedagogische secties worden bij voorrang opengesteld voor de kinderen van het personeel van de Geallieerde Hoofdkwartieren alsmede van de steuneenheden. Andere kinderen kunnen worden toegelaten voor zover er plaatsen beschikbaar zijn en mits aan de nationale wetten op het stuk van onderwijs wordt voldaan en de toestemming bekomen wordt van de Directeur der pedagogische sectie waaronder de kinderen ressorteren.’

‘Art. 12. Leerlingen van landen met een eigen pedagogische sectie worden normaal in die sectie ingeschreven.

Leerlingen van landen die geen eigen pedagogische sectie hebben worden ingeschreven in de internationale pedagogische sectie.

(...).

2.3. In het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, wordt uiteengezet

‘dat er een behoefte is om de Belgische internationale afdeling van de internationale school van SHAPE herop te bouwen’

alsook

‘dat het wenselijk is, om de rechtszekerheid van het heropbouwproject te verzekeren, dat de federale staat en de Franse Gemeenschap de nadere regels bepalen voor de correcte en efficiënte heropbouw en nadien de werking van de Belgische internationale afdeling van de internationale school van SHAPE.’

In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord in kwestie wordt overigens het volgende bevestigd:

‘Artikel 1. Voor de toepassing van dit samenwerkingsakkoord wordt verstaan onder:

1. Internationale school van SHAPE:

de internationale school van SHAPE maakt integraal deel uit van SHAPE en omvat de Raad, de afdeling algemene diensten en de pedagogische afdelingen.

2. Belgische internationale afdeling van de internationale school van SHAPE:

de pedagogische afdeling die door België werd opgericht, noemt zich ‘internationale afdeling’. Ze omvat een basisafdeling en een middelbare afdeling en wordt door de Franse Gemeenschap georganiseerd.

(...).

2.4. Aangezien het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend betrekking heeft op de onderwijsmaterie, valt het krachtens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap.

2.5. Dat de landsverdediging een aangelegenheid is waarvoor krachtens de Grondwet alleen de federale overheid bevoegd is, blijkt daarnaast uit de artikelen 167 en 182 en volgende van de Grondwet, en meer bepaald uit artikel 185 van de Grondwet, dat als volgt luidt: ‘Vreemde troepen mogen niet dan krachtens een wet tot de dienst van de Staat worden toegelaten, het grondgebied bezetten of er doorheen trekken.’ Aangezien de internationale school van SHAPE, luidens de hierboven aangehaalde akkoorden, integraal deel uitmaakt van SHAPE, is de federale wetgever dus eveneens bevoegd voor het regelen van de financiering van de heropbouw van de Belgische internationale afdeling van de internationale school van SHAPE, wat het voorwerp is van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend.

2.6. Doordat de zaken zo staan, kan het raadzaam zijn in deze aangelegenheid een samenwerkingsakkoord te sluiten op basis van artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' waarin wordt bepaald dat dit type akkoorden 'onder meer betrekking [kan] 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'.

Die conclusie doelt op het overlegvereiste, vastgelegd bij artikel 6, § 3, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat als volgt luidt:

'Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de bevoegde federale overheid:

(...)

5° voor de werken uit te voeren ten behoeve van Europese en internationale instellingen.'

2.7. Met dat al heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State meermaals, onder andere in advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS' op het volgende gewezen:

'(...) de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet'.³

Evenzo behoort de financiering van een beleid tot 'het regelen' van de aangelegenheid waaronder het ressorteert.⁴ Een overheid kan geen financiële middelen

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Advies 26.248/1, gegeven op 1 april 1997 over een voorontwerp van wet 'tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de federale wetenschappelijke instellingen' (*Gedr. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1022/1). In dit advies wordt onder meer verwezen naar adviezen van 25 januari 1984 (*Gedr. St.*, Kamer, 834 (1983-1984), nr. 1, blz. 27-29 en 42-46; *ibidem*, 834 (1983-1984), nr. 10) en van 13 oktober 1992 (*Gedr. St.*, Senaat, 526-1 (1992-1993), blz. 158-159). Zie ook advies 27.394/2, gegeven op 30 maart 1998, over een voorontwerp van decreet 'visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives' (*Doc. parl.*, C.C.F., zitting 1997-1998, nr. 235-1); advies 27.777/2 van 28 mei 1998 over een ontwerp van decreet 'autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé' (*Doc. parl.*, C.C.F., 1997-1998, nr. 247-1, blz. 17), waarin wordt verwezen naar voormeld advies 27.394/2; advies 29.645/2, gegeven op 17 november 1999 over een voorontwerp van programmadecreet 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels' (*Doc. parl.*, C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 32-1); advies 30.037/2, gegeven op 24 mei 2000 over een voorontwerp van decreet 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles' (*Doc. parl.*, C.C.F., zitting 1999-2000, nr. 95/1).

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Arbitragehof, 3 oktober 1996, nr. 54/96, overw. B.5.; RvS, afdeling wetgeving, advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001, over een ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad' (Kamer, *Gedr. St.*, nr. 50-0774/10).

besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is.⁵ is Een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een niet-bevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt”.⁶⁻⁷

Die voorwaarden waaronder de onderscheiden bevoegdheidsniveaus samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten, houden verband met de algemene overweging die het Grondwettelijk Hof in veel arresten geformuleerd heeft en die als volgt luidt:

‘Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben; dit ware een schending van de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.’⁸

2.8. Daaruit vloeit inzonderheid voort dat wanneer een samenwerkingsakkoord voorziet in een regeling voor de financiering van de gemeenschappelijke instellingen en de kosten daarbij worden verdeeld over de partijen, het aandeel van elke partij bepaald dient te worden in verhouding tot haar deel van de gezamenlijk uitgeoefende bevoegdheden. De bedragen in kwestie en de verdeelsleutels moeten op een redelijke wijze de respectieve bevoegdheidssferen van elke partij bij het akkoord weerspiegelen.⁹

De partijen bij het voorliggende samenwerkingsakkoord moeten in het licht van de voorgaande overwegingen kunnen aantonen wat volgens dat akkoord hun aandeel is in de financiering en de werking van de internationale afdeling van de internationale school van SHAPE.”

Die opmerking blijft geldig wat betreft de wijziging die bij artikel 1 van het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt aangebracht in artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 12 oktober 2016 tussen de federale Staat en de Franse Gemeenschap ‘betreffende de nadere regels voor de financiering en de werking van de internationale afdeling van de Internationale School van SHAPE’.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: RvS, voormeld advies 31.341/VR.

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: *Ibidem*.

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Advies 32.371/VR, op 23 oktober 2001 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/1.

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Die rechtspraak is tot stand gebracht in arrest nr. 17/94 van het Grondwettelijk Hof, B.5.3.

⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: In die zin: advies 38.197/4, op 30 maart 2005 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 juni 2005 ‘houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel’, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1911/1, de opmerking over artikel 28 van de “overeenkomst”, in welk advies advies 35.920/VR overgenomen is dat in verenigde kamers is gegeven over het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2004 ‘houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale Overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 721/1, opmerking over hetzelfde artikel 28 van de “overeenkomst”; advies 44.897/VR/V, op 19 augustus 2008 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, en het Waalse Gewest over de bestrijding van het tabaksgebruik’.

In dat opzicht merkt de afdeling Wetgeving op dat de kosten voor de heropbouw van de gebouwen van de Belgische internationale afdeling van de internationale SHAPE-school (lager en secundair) volgens het samenwerkingsakkoord van 12 oktober 2016 ten laste worden genomen door de federale Staat ten belope van 80,25 % (16.350.635 euro) en door de Franse Gemeenschap ten belope van 19,75 % (4.024.170 euro).

De verhoging van de kosten voor dezelfde werken ten belope van 5.000.000 euro, die wordt gemotiveerd door het feit “dat het budget onvoldoende was om aan de in 2016 vastgestelde behoeften te voldoen”, wordt in het samenwerkingsakkoord van 24 april 2024 echter volledig ten laste gelegd van de Franse Gemeenschap. De memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp van instemmingsdecreet van de Franse Gemeenschap stelt immers: “La position fédérale exprimée lors des discussions nouvellement entamées a consisté en un refus ferme de participer à un quelconque complément pour cet établissement d’enseignement francophone, s’en tenant aux montants maximums négociés et fixés dans l’accord de coopération [du 12 octobre 2016]”.

Op het eerste gezicht lijkt het verbazingwekkend dat de financiële bijdrage van de partijen bij het samenwerkingsakkoord, die dus moet overeenkomen met ieders aandeel in de uitgeoefende bevoegdheden, ter financiering van dezelfde werken zo sterk kan variëren naargelang de kosten die onder hen moeten worden verdeeld, betrekking hebben op de ramingen die in 2016 zijn gemaakt dan wel op de verhoging die in 2024 nodig is voor de financiering van de uit te voeren werken zoals ze oorspronkelijk gepland waren.

Het staat aan de partijen bij de overeenkomst daar een verklaring voor te geven. Het feit dat een van hen zich heeft beroepen op een “refus ferme de participer à un quelconque complément” kan op zich die schijnbare discrepantie immers niet in rechte verantwoorden.

2. De inleidende zin van artikel 1, dient gesteld te worden als volgt:

“In artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 12 oktober 2016 tussen de Federale Staat en de Franse Gemeenschap betreffende de nadere regels voor de financiering en de werking van de internationale afdeling van de Internationale School van SHAPE wordt het tweede lid vervangen als volgt:”.

Artikel 2

Artikel 2 dient te worden gesteld als volgt:

“Art. 2. In artikel 12 van hetzelfde samenwerkingsakkoord dienen de woorden ‘uiterlijk in juni 2020’ te worden vervangen door de woorden ‘uiterlijk eind 2025’.”

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN WET EN VAN DECREET

VOORONTWERP VAN WET

Over het voorontwerp van wet hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

VOORONTWERP VAN DECREET

In het opschrift en in artikel 1 dient de datum van het wijzigend samenwerkingsakkoord te worden toegevoegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

ESTHER CONTI

Patrick RONVAUX