



Verfassungsgerichtshof

Entscheid Nr. 23/2025
vom 13. Februar 2025
Geschäftsverzeichnismrn. 8177, 8179 und 8181

In Sachen: Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des flämischen Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 « über die Durchsetzung flämischer Rechtsvorschriften », erhoben vom Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, von der Regierung der Französischen Gemeinschaft und von der Wallonischen Regierung.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

Mit drei Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 28. Februar 2024 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 29. Februar und 1. März 2024 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben jeweils Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des flämischen Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 « über die Durchsetzung flämischer Rechtsvorschriften » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. August 2023): das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, unterstützt und vertreten durch RA Nicolas Bonbled und RÄin Camila Dupret Torres, in Brüssel zugelassen, die Regierung der Französischen Gemeinschaft, unterstützt und vertreten durch RA Jérôme Sohier, in Brüssel zugelassen, und die Wallonische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA Michel Kaiser, in Brüssel zugelassen.

Diese unter den Nummern 8177, 8179 und 8181 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RÄin Aube Wirtgen und RA Sietse Wils, in Brüssel zugelassen, und durch RA Stefan Sottiaux und

RÄin Claire Buggenhoudt, in Antwerpen zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwidierungsschriftsätze eingereicht, und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 23. Oktober 2024 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Michel Pâques und Yasmine Kherbache beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Infolge des Antrags der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 8181 auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 20. November 2024 den Sitzungstermin auf den 11. Dezember 2024 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 11. Dezember 2024

- erschienen
- . RA Nicolas Bonbled, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8177,
- . RA Jérôme Sohier, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8179,
- . RA Michel Kaiser, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 8181,
- . RÄin Aube Wirtgen, ebenfalls *loco* RA Sietse Wils, und RA Stefan Sottiaux und RÄin Claire Buggenhoudt, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter Michel Pâques und Yasmine Kherbache Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf das angefochtene Rahmendekret und dessen Kontext

B.1. Das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, die Regierung der Französischen Gemeinschaft und die Wallonische Regierung beantragen die völlige oder teilweise Nichtigerklärung des flämischen Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 « über die Durchsetzung flämischer Rechtsvorschriften » (nachstehend: Rahmendekret vom 14. Juli 2023).

B.2.1. In der Begründung des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 heißt es:

« Ce projet établit un nouveau cadre général en matière de maintien de la réglementation flamande, intitulé ‘ décret-cadre relatif au maintien de la réglementation flamande ’. Par sa mise en œuvre dans le plus grand nombre possible de domaines politiques, ce décret est censé aboutir à une harmonisation des règles flamandes en matière de maintien.

Le décret-cadre s’inscrit dans le prolongement du ‘ décret-cadre relatif au maintien administratif ’ adopté sous la précédente législature, texte qui poursuivait la même ambition, mais n’est pas parvenu à la concrétiser parfaitement. Après évaluation minutieuse du document dont il prend le relais, le nouveau décret-cadre opte pour une simplification du texte, une diminution des titres de fonction et une structuration plus logique. Il prévoit en outre un régime type de mesures de réparation et de sécurité et pose les jalons de la numérisation de la politique flamande de maintien, autant d’éléments qui étaient encore absents dans l’ancien décret-cadre. La numérisation assure un échange d’informations efficace et sûr entre acteurs de ce domaine politique et permet de communiquer avec le citoyen de manière moderne et uniformisée.

Les instruments de ce décret n’ont pas tous une visée répressive, tant s’en faut. Le nouveau décret-cadre mise sur la médiation et l’incitation à la réparation volontaire, dans un cadre qui laisse suffisamment de latitude pour des solutions taillées sur mesure. Il permet ainsi une mise en œuvre de la politique de maintien qui tient compte du caractère raisonnable que l’on est en droit d’attendre d’une autorité dans une société démocratique » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2022-2023, Nr. 1724/1, S. 3).

B.2.2. Das Rahmendekret vom 14. Juli 2023 führt einen neuen allgemeinen Rahmen für die Durchsetzung flämischer Rechtsvorschriften ein. Es schließt sich an das flämische Rahmendekret vom 22. März 2019 « über die administrative Durchsetzung » an, das es ersetzt.

Die Idee ist, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen, der in möglichst vielen politischen Bereichen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaften oder der Regionen fallen, genutzt werden kann.

Artikel 3 des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 führt eine « Opt in »-Regelung in dem Sinne ein, dass das Rahmendekret auf die flämischen Rechtsvorschriften ganz oder teilweise Anwendung findet, wenn es je nach Fall ein Dekret oder ein Erlass der flämischen Regierung vorsieht, und unter den in diesem Dekret oder Erlass festgelegten Bedingungen, mit Ausnahme der Artikel 25, 26 und 84 des neuen Rahmendekrets, die bereits jetzt für sämtliche flämischen Rechtsvorschriften gelten.

B.2.3. Das Rahmendekret vom 14. Juli 2023 bezieht sich zugleich auf die Überwachung der Rechtsvorschriften und die Ermittlung von Verstößen, auf Verwaltungssanktionen, auf die Wiederherstellung und auf die Sicherheit. Es betrifft sowohl die administrative als auch die gerichtliche Durchsetzung (ebenda, S. 5). Außerdem ist es nicht mehr der Staatsrat, sondern das flämische Kollegium für Rechtsdurchsetzung, das als grundsätzlich zuständiges Rechtsprechungsorgan, um die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungssanktionen und der Wiederherstellungsentscheidungen sicherzustellen, benannt wird (ebenda, S. 6).

So ist vorgesehen, dass das Kollegium für Rechtsdurchsetzung zuständig ist, um über Beschwerden gegen eine Entscheidung, eine Verwaltungssanktion zu verhängen (Artikel 42 und 46 des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023), gegen eine Entscheidung über eine administrative Wiederherstellung (Artikel 55) und gegen eine Entscheidung zur administrativen Sicherheit (Artikel 68) zu befinden. Es befindet ebenfalls über Beschwerden, die von Dritten, deren berechtigte Interessen durch administrative Wiederherstellungs- oder Sicherheitsentscheidungen und gütliche Wiederherstellungsmaßnahmen verletzt werden, eingelegt werden (Artikel 74).

Im Rahmen dieser Zuständigkeiten hat das Kollegium für Rechtsdurchsetzung Zugang zum Register der Verwaltungssanktionen (Artikel 77 Absatz 3 Nrn. 1 und 3 und 79 § 1 des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023).

B.2.4. Was die Zuständigkeit des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung, um über die im neuen Rahmendekret vorgesehenen Beschwerden zu befinden, betrifft, heißt es in den Vorarbeiten:

« Article 42 – Recours juridictionnel de référence auprès du Collège de maintien

Le décret-cadre du 22 mars 2019 ‘ relatif au maintien administratif ’ (ci-après : le décret-cadre du 22 mars 2019) prévoyait un recours juridictionnel auprès du Conseil d’État, qui pouvait statuer en pleine juridiction. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 ‘ relatif au maintien de la réglementation flamande ’ choisit de confier, en principe, la protection juridictionnelle contre les décisions administratives de sanction et de réparation qu’il prévoit à une unique juridiction administrative spécialisée, à savoir le Collège (flamand) de maintien.

L’actuel Collège de maintien a été créé pour succéder à l’ancien ‘ Collège de maintien environnemental ’ (Milieuhandhavingscollege). Contrairement à ce qui est le cas pour le Conseil pour les contestations des autorisations, le Collège de maintien environnemental n’a jamais fait l’objet d’un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Alors que, dans son avis sur le décret relatif au maintien environnemental, la section de législation du Conseil d’État estimait encore que les conditions de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) n’étaient pas remplies, elle semble avoir abandonné cette position après que la Cour a rendu l’arrêt du 27 janvier 2011.

Dans son avis sur le décret du 25 avril 2014 ‘ concernant le maintien du permis d’environnement ’, le Conseil d’État a estimé qu’à la lumière de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, il n’était ‘ *pas problématique* ’ que la compétence du Collège de maintien environnemental soit étendue aux recours dirigés contre les décisions relatives à l’infliction d’amendes administratives pour les délits et infractions en matière d’urbanisme ni que, dans la foulée, cette instance change de nom pour devenir le ‘ Handhavingscollege ’ (Collège de maintien).

L’extension de compétence de cette même juridiction aux recours dirigés contre des décisions relatives à l’infliction d’amendes administratives pour les infractions et délits au sens du décret du 12 juillet 2013 ‘ relatif au patrimoine immobilier ’ opérée par le décret du 4 mai 2016 ‘ *modifiant divers décrets en conséquence de l’intégration des tâches de l’agence “ Inspectie RWO ” (Inspection de l’Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine Immobilier) dans le Département de l’Environnement, de la Nature et de l’Energie et dans l’agence “ Wonen-Vlaanderen ” (Logement-Flandre), ainsi que concernant les fonds budgétaires et d’autres adaptations techniques* ’ (ci-après : le décret du 4 mai 2016) n’a même pas été commentée sous l’angle de la répartition des compétences.

Une troisième extension des compétences, plus particulièrement en ce qui concerne les recours contre les amendes administratives et les dessaisissements d’avantages, imposés dans le cadre du décret du 15 juillet 2016 ‘ relatif à la politique d’implantation commerciale intégrale ’, a bien fait l’objet d’un commentaire critique, mais en lien avec l’absence totale de justification quant à l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 dans l’exposé relatif au projet. Il ressort toutefois de l’avis relatif au décret du 4 mai 2016 qu’une telle justification réside déjà dans le seul constat que ‘ *tant le décret relatif au maintien environnemental que le décret du 25 avril 2014 concernant le maintien du permis d’environnement confèrent le contrôle juridictionnel des décisions relatives aux amendes administratives exclusives et alternatives au Collège de maintien* ’.

L’article 161 de la Constitution dispose qu’aucune juridiction administrative ne peut être établie qu’en vertu d’une loi. En d’autres termes, c’est le législateur fédéral qui est en principe compétent pour établir des juridictions administratives et pour régler les compétences de ces

juridictions et la procédure devant celles-ci. Cette réserve fédérale n'empêche toutefois pas les communautés et les régions d'exercer cette compétence s'il est satisfait aux conditions d'application du mécanisme des pouvoirs implicites contenu dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. En cas d'extension des compétences d'une juridiction administrative existante aussi, il doit être satisfait aux conditions d'application de cet article.

Le présent projet de décret-cadre vise à recourir à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour étendre les compétences du Collège de maintien. Dans le contexte du décret-cadre du 14 juillet 2023 comme cadre flamand unifié des règles afférentes au maintien, il est logique que le Collège de maintien, qui est déjà compétent pour trois secteurs du droit de l'environnement, devienne un ' Collège flamand de maintien ', compétent pour tous les recours contre les décisions administratives de maintien prévues par le présent décret en ce qui concerne les sanctions et les réparations. Ces recours ne concernent que des décisions individuelles, avec le Conseil d'État comme juge de cassation.

Pour pouvoir faire usage de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, il y a donc lieu de satisfaire aux conditions d'application de cette disposition développées dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Le législateur décretaal flamand peut, sur la base de pouvoirs implicites, confier des contentieux supplémentaires au Collège de maintien, si les conditions suivantes sont réunies : (1) le transfert de compétences ou l'exercice de compétences par une autre entité fédérée doit être nécessaire à l'exercice de ses propres compétences; (2) la matière transférée doit se prêter à un régime différencié et (3) l'incidence sur la compétence de l'autorité dont les compétences sont exercées doit être marginale.

Les passages suivants expliquent en quoi ces conditions sont concrètement remplies.

Il ressort de l'avis, motivé de manière plus circonstanciée, accompagnant le décret du 24 février 2017 ' relatif à l'expropriation d'utilité publique ' que :

1) en ce qui concerne le critère de la nécessité, il suffit que les litiges relatifs à la régularité objective des décisions publiques concernées présentent *une certaine spécificité*;

2) le critère selon lequel la matière doit se prêter à un régime différencié est par définition rempli, eu égard aux exceptions à la compétence générale du Conseil d'État qui existent également au niveau fédéral;

3) le critère de l'incidence marginale est rempli lorsqu'il ne s'agit que de décisions administratives individuelles et que le Conseil d'État demeure compétent comme juridiction de cassation.

(1) L'appréciation de décisions de sanction comporte indéniablement ' une certaine spécificité '. Cela ressort d'emblée du fait que l'article 44 du décret du 4 avril 2014 ' relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes ' confère au Collège de maintien, comme unique juridiction administrative, le pouvoir de ' *prendre [lui-même, après l'annulation totale ou partielle,] une décision quant au montant de l'amende et, le cas échéant, sur le dessaisissement d'avantage, et décider que sa décision à ce sujet remplace la décision annulée* '. Selon la Cour constitutionnelle, cette compétence s'explique par le fait que ' *la prise de décisions de sanction ou le contrôle de celles-ci font partie de l'essence même des missions juridictionnelles en matière d'application de la réglementation* '.

Le décret-cadre du 14 juillet 2023 (comme le décret-cadre du 22 mars 2019) prévoit un contrôle juridictionnel de pleine juridiction, et donc un pouvoir de réformation, tant en ce qui concerne les décisions de sanction qu'en ce qui concerne les décisions de réparation. Ces décisions partagent le même fondement, à savoir la contribution coupable du contrevenant à l'infraction ou au délit, et apparaîtront de plus en plus souvent, dans le contexte du décret-cadre du 14 juillet 2023, dans une décision formelle unique, comme étant le produit d'une procédure de sanction et de réparation administrative intégrée au sens de l'article 57 du décret-cadre du 14 juillet 2023. Il convient d'éviter que le contrôle juridictionnel de ces décisions intégrées (ou à tout le moins connexes) soit réparti entre plusieurs juridictions.

Le contrôle des mesures de réparation administratives au regard de la méthodologie de réparation contenue dans l'article 48, §§ 1er et 2, et l'évaluation monétaire des dommages publics aussi exigent des appréciations qui sont spécifiques à la réglementation flamande contenue dans le décret-cadre du 14 juillet 2023 et qui exigent un degré élevé de spécialisation.

La généralisation de la compétence du Collège de maintien à tous les recours dirigés contre des décisions administratives de sanction et de réparation, prises sur la base des procédures unifiées contenues dans le décret-cadre du 14 juillet 2023, ne se heurte donc pas à des objections constitutionnelles. Dès lors que ce contentieux administratif est confié à une seule et même juridiction administrative spécialisée, la qualité, l'uniformité, la clarté et l'efficacité de la protection juridique contre les décisions administratives de maintien seront considérablement renforcées. Désormais, il n'y aura plus qu'une juridiction administrative compétente pour tous les recours qui relèvent du contentieux du maintien de la réglementation flamande. Cela contribuera non seulement à une plus grande simplicité des procédures pour le justiciable, mais aussi à une formation efficace et unifiée du droit du maintien dans les matières flamandes, avec le Collège de maintien comme organe juridictionnel central. Ce choix n'affecte par ailleurs pas le contrôle juridictionnel du maintien judiciaire.

(2) En outre, la création de juridictions administratives spécifiques (et, par conséquent, l'extension de leur pouvoir juridictionnel) se prête à une différenciation, dès lors qu'il existe déjà, au niveau fédéral, des exceptions à la compétence générale du Conseil d'État comme juridiction administrative (voy., par exemple, le Conseil du contentieux des étrangers). Le Conseil d'État, section du contentieux administratif, ne se prononce en effet sur les recours en annulation d'actes et règlements que dans la mesure où aucun recours n'est ouvert devant une autre juridiction administrative (article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

L'extension de la compétence du Collège de maintien à tous les recours dirigés contre les décisions administratives de maintien en matière de sanctions et réparations en lien avec les réglementations flamandes pour lesquelles le décret-cadre du 14 juillet 2023 est mis en œuvre se prête dès lors à un régime différencié.

(3) Enfin, l'attribution de principe au Collège de maintien du contentieux, au contenu délimité, des décisions administratives flamandes de maintien, prévue par le décret-cadre en question, n'a qu'une incidence marginale sur l'ordonnancement juridictionnel fédéral. Tout d'abord, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, demeure compétent comme juridiction de cassation en ce qui concerne les décisions du Collège de maintien. Au demeurant, la Cour constitutionnelle aussi considère que le maintien du pouvoir de cassation est un facteur important (voire nécessaire) dans l'appréciation de l'incidence marginale sur les compétences fédérales.

Par ailleurs, le Collège de maintien ne devient effectivement la juridiction administrative compétente qu'après la mise en œuvre du décret-cadre du 14 juillet 2023 pour certaines réglementations flamandes. Le décret-cadre du 14 juillet 2023 en soi ne transfère aucune compétence, mais crée simplement la possibilité de transférer au Collège de maintien des compétences relatives aux litiges en matière de maintien de la réglementation flamande, par le biais de décrets de mise en œuvre. En outre, le contenu du contentieux du maintien est de toute manière particulièrement délimité, ce qui montre également l'incidence marginale sur les compétences du Conseil d'État. Dans la pratique, même après plusieurs décrets de mise en œuvre, seul un nombre limité et délimité de dossiers de maintien seront soustraits à la juridiction du Conseil d'État. L'attribution de principe du contentieux en cause au Collège de maintien a dès lors une incidence marginale sur les compétences du Conseil d'État, qui demeure en outre compétent pour statuer en cassation sur la matière concernée.

Partant, le législateur décrétoal flamand peut, sur la base des pouvoirs implicites, confier ce contentieux supplémentaire au Collège de maintien.

En réponse à ce qui est dit dans l'avis du Conseil d'État selon lequel le caractère limité de l'incidence sur les compétences de l'autorité fédérale ne peut être apprécié qu'au moment où le décret-cadre du 14 juillet 2023 est déclaré applicable à des réglementations sectorielles flamandes spécifiques, conformément à l'article 3, il est souligné que le contentieux du maintien transféré est en tout état de cause délimité et restreint et qu'il est caractérisé par une certaine spécificité. De cette spécificité du contentieux délimité en question – qui n'est pas niée dans l'avis du Conseil d'État –, il peut être déduit que l'incidence sur les compétences de l'autorité fédérale est limitée qualitativement. Par ailleurs, le caractère marginal quantitativement du transfert du contentieux du maintien découle à son tour de sa comparaison avec l'ensemble du contentieux pour lequel la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente.

Contrairement à ce qui est dit dans l'avis du Conseil d'État, le but de l'actuelle initiative décrétoale répond précisément à la spécificité du droit (flamand) du maintien qui résulte des nouveautés prévues dans le décret-cadre du 14 juillet 2023. L'avis indique à juste titre que cette spécificité ne fait pas obstacle à une procédure uniforme devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. La diversité des secteurs concernés non plus ne fait pas obstacle à ce que les recours juridictionnels introduits dans le cadre de litiges relatifs au maintien dans des secteurs différents soient examinés par une même juridiction administrative. Toutefois, ce qui vaut pour une juridiction administrative fédérale vaut également pour une juridiction administrative d'une entité fédérée.

La spécificité du droit du maintien ne s'oppose donc pas à un transfert intersectoriel à une juridiction administrative flamande, à savoir le Collège de maintien. Ceci est d'autant plus vrai que, lors de la mise en œuvre du décret-cadre du 14 juillet 2023, *tous les mécanismes de maintien des décrets et réglementations flamands* seront (ou pourront être) déclarés applicables, de manière parallèle et instrumentale, à divers secteurs politiques qui relèvent de la compétence matérielle de la Communauté flamande et de la Région flamande. Le législateur décrétoal entend en effet expressément harmoniser et garantir autant que possible le maintien de la réglementation flamande par la voie administrative, c'est-à-dire, notamment, par le biais de mesures et d'amendes administratives. Dans le prolongement de l'uniformisation précitée, il est dès lors nécessaire de mieux aligner également les procédures juridictionnelles sur la phase de maintien administrative modernisée (et en grande partie harmonisée) prévue dans le décret-

cadre du 14 juillet 2023 et qui peut être organisée de manière autonome par les différentes entités fédérées. Enfin, le maintien administratif est étroitement lié à la compétence (administrative) matérielle ou de fond que les entités fédérées peuvent exercer et qui va aussi de pair avec le développement d'un droit administratif des entités fédérées. Un lien explicite avec la compétence matérielle de l'entité fédérée subsiste par conséquent pleinement dans le cas présent. Enfin, il n'est pas manifestement déraisonnable de prévoir l'attribution des recours juridictionnels au Collège de maintien dans le décret-cadre du 14 juillet 2023 lui-même et non dans les décrets de mise en œuvre distincts qui rendront le décret-cadre du 14 juillet 2023 applicable à tel ou tel secteur. Dans cette dernière hypothèse, le justiciable devrait en effet systématiquement identifier, dans chaque décret, le juge (administratif) compétent et les délais des recours juridictionnels, alors que la phase administrative préliminaire serait réglée de manière harmonisée dans le décret-cadre du 14 juillet 2023. L'uniformité, la clarté et la sécurité juridique (de la protection juridique) du maintien administratif que le décret-cadre du 14 juillet 2023 entend créer s'en trouveront renforcées.

Tous les éléments précités démontrent donc non seulement le caractère souhaitable mais aussi la nécessité des transferts sectoriels (potentiels) du contentieux juridictionnel du maintien dans le cadre des compétences matérielles de la Communauté flamande et de la Région flamande » (ebenda, SS. 49 bis 54).

B.2.5. Das Rahmendekret vom 14. Juli 2023 enthält auch mehrere Bestimmungen über die Aufsichtsbehörden, die für die Überwachung der flämischen Rechtsvorschriften und für die Ermittlung von Straftaten und Verstößen zuständig sind (siehe die Artikel 8 bis 24 des Rahmendekrets).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.3. Die Flämische Regierung macht geltend, dass die Klagen in den Rechtssachen Nrn. 8177, 8179 und 8181 unzulässig seien, insofern sie jeweils gegen Artikel 56 des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023, gegen die Artikel 8, 9, 10 und 97 desselben Rahmendekrets und gegen die Artikel 77 Absatz 3 Nr. 3 und 79 § 1 desselben Rahmendekrets gerichtet seien, da die klagenden Parteien in ihrer Klageschrift keinen Klagegrund zu diesen Bestimmungen darlegten.

B.4.1. Aufgrund von Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof (nachstehend: Sondergesetz vom 6. Januar 1989) muss die Klageschrift eine Darlegung der Klagegründe enthalten. Diese Darlegung muss klar und unzweideutig sein. Auch müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche

Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch diese Bestimmungen verletzt würden. Diese Erfordernisse beruhen einerseits auf der Notwendigkeit, den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, ab dem Zeitpunkt des Einreichens der Klageschrift die richtige Tragweite der Nichtigkeitsklage bestimmen zu können, und andererseits darauf, den anderen Verfahrensparteien die Möglichkeit zu geben, die Argumente der klagenden Parteien zu erwidern.

B.4.2. Die in den Klageschriften dargelegten Beschwerdegründe beziehen sich ausschließlich auf die vom Rahmendekret vom 14. Juli 2023 vorgesehene Ausweitung der Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung.

Was insbesondere die Klage in der Rechtssache Nr. 8179 betrifft, legt die Regierung der Französischen Gemeinschaft in ihrer Klageschrift zwar dar, dass das angefochtene Rahmendekret gegen Artikel 184 der Verfassung, der die Angelegenheit der Polizei dem föderalen Gesetzgeber vorbehält, verstoße, aber der betreffende Klagegrund und seine Darlegung beziehen sich nur auf die Ausweitung der Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung.

Das bloße Zitieren eines kritischen Auszugs aus einem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in dem Teil der Klageschrift, der sich auf den Sachverhalt und die Vorgeschichte des Verfahrens bezieht, kann nicht als Darlegung des Klagegrunds im Sinne von Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 gelten.

B.4.3. Die Klagen sind nur zulässig, insoweit sie gegen die Bestimmungen des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023, die die Ausweitung der Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung betreffen, gerichtet sind. Im Übrigen sind die Klagen unzulässig.

Zur Hauptsache

In Bezug auf die Rechtfertigung mit den impliziten Zuständigkeiten

B.5. Das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, die Regierung der Französischen Gemeinschaft und die Wallonische Regierung führen an, dass das Rahmendekret

vom 14. Juli 2023, insofern es die Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung ausweite, damit es über eine Reihe von Beschwerden auf dem Gebiet der Durchsetzung der flämischen Rechtsvorschriften befinde, in die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers, die Verwaltungsgerichtsbarkeiten einzusetzen und deren Zuständigkeiten festzulegen, eingreife, und insofern die Bedingungen nicht erfüllt würden, die in Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend: Sondergesetz vom 8. August 1980) vorgesehen seien, was den Rückgriff auf die impliziten Zuständigkeiten betreffe (erster Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 8177; erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8179; einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8181).

B.6. Artikel 161 der Verfassung behält dem föderalen Gesetzgeber die Zuständigkeit vor, Verwaltungsgerichtsbarkeiten einzusetzen, ihre Zuständigkeiten zu definieren und die bei ihnen anwendbaren Verfahrensregeln festzulegen.

B.7. Da das Rahmendekret vom 14. Juli 2023 die Möglichkeit vorsieht, mehrere Beschwerden beim Kollegium für Rechtsdurchsetzung, das eine Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, einzulegen, ist der Dekretgeber grundsätzlich nicht befugt, die betreffenden Bestimmungen anzunehmen.

B.8. Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 erlaubt es jedoch dem Dekretgeber, ein Dekret zur Regelung einer föderalen Angelegenheit anzunehmen, sofern diese Bestimmung für die Ausübung seiner Zuständigkeiten notwendig ist, diese Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dieses Dekret auf die föderale Angelegenheit nur marginale Auswirkungen hat.

B.9. Aus den Vorarbeiten zu den Artikeln 160 und 161 der Verfassung geht hervor, dass die Rechtfertigung mit den impliziten Zuständigkeiten es den föderierten Teilgebieten nicht erlaubt, « ein allgemeines System von Verwaltungsgerichtsbarkeiten zu entwickeln oder gar eine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-48/2°, S. 11). Nur die Schaffung von « spezifischen » Rechtsprechungsorganen ist in diesem Rahmen möglich (ebenda).

B.10. Das Kollegium für Rechtsdurchsetzung hat seinen Ursprung im Kollegium für Umweltrechtsdurchsetzung, das durch das Dekret der Flämischen Region vom 21. Dezember

2007 « zur Ergänzung des Dekrets vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen über Umweltpolitik um einen Titel XVI ‘ Aufsicht, Rechtsdurchsetzung und Sicherheitsmaßnahmen ’ » geschaffen wurde. Am Anfang war dieses Kollegium zuständig, um als Rechtsprechungsorgan über Beschwerden gegen Entscheidungen in Bezug auf Verwaltungssanktionen in Sachen Umwelt zu befinden.

Das Kollegium für Umweltrechtsdurchsetzung wurde umbenannt in « Kollegium für Rechtsdurchsetzung » und seine Zuständigkeit wurde nach und nach ausgeweitet auf Beschwerden gegen Entscheidungen zu Verwaltungssanktionen in Sachen Städtebau (Dekret der Flämischen Region vom 25. April 2014 « über die Durchsetzung der Umgebungsgenehmigung »), unbewegliches Vermögen (Dekret der Flämischen Region vom 4. Mai 2016 « zur Abänderung verschiedener Dekrete infolge der Integration der Aufgaben der Agentur ‘ Inspectie RWO ’ (Inspektion der Raumordnung, der Wohnungspolitik und des unbeweglichen Vermögens) in die Abteilung Umwelt, Natur und Energie und in die Agentur ‘ Wonen-Vlaanderen ’ (Wohnungswesen-Flandern) sowie bezüglich der Haushaltsmittel und anderer technischer Anpassungen ») und schließlich in Sachen integrale Handelsniederlassungspolitik (Dekret der Flämischen Region vom 15. Juli 2016 « über die integrale Handelsniederlassungspolitik »).

B.11. Aus den in B.2.4 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass es der Dekretgeber für notwendig erachtete, die Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung zu erweitern, um es für alle Beschwerden gegen die im Rahmendekret vom 14. Juli 2023 vorgesehenen administrativen Entscheidungen zur Rechtsdurchsetzung zuständig zu machen.

Die Absicht des Dekretgeber besteht darin, dass das Rahmendekret vom 14. Juli 2023, obgleich es, wie in B.2.2 erwähnt, auf einem « Opt in »-System beruht, auf möglichst viele politische Bereiche Anwendung findet, für die die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region zuständig sind.

Laut der Begründung zeichnen sich die betreffenden Streitsachen durch eine gewisse Besonderheit aus, da sie Entscheidungen über Sanktionen und Wiederherstellungen betreffen, denen gemeinsam ist, dass es sich um Entscheidungen handelt, die alle im Einklang mit diesem Rahmendekret und seinen spezifischen Anforderungen erlassen wurden. Diese Besonderheit rechtfertigt es, dass ein einziges flämisches spezialisiertes administratives

Rechtsprechungsorgan dafür zuständig sei, über diese Streitsachen zu befinden. Eine solche Reform stärke die Qualität, Einheitlichkeit, Klarheit und Wirksamkeit des Rechtsschutzes gegen administrative Entscheidungen zur Rechtsdurchsetzung. Die Ausweitung der Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung hätte angesichts des begrenzten Umfangs der Streitsachen, die auf diese Weise vom Staatsrat auf das Kollegium für Rechtsdurchsetzung übertragen würden, und der Besonderheit dieser Streitsachen und weil der Staatsrat als Kassationsrichter zuständig bleibe, nur marginale Auswirkungen auf die Befugnisse der Föderalbehörde (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2022-2023, Nr. 1724/1, SS. 50 bis 54).

B.12.1. Die Bedingung, dass die im Rahmendekret vom 14. Juli 2023 vorgesehene Ausweitung der Zuständigkeiten des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung für die Ausübung der Befugnisse des flämischen Dekretgebers notwendig sein muss, muss im Hinblick auf eine ganz bestimmte Angelegenheit geprüft werden, für die der flämische Dekretgeber zuständig ist. Diese Notwendigkeit kann nicht *a priori* für ein potenziell sehr breites Spektrum an Angelegenheiten angenommen werden.

Wie in B.6 erwähnt, ist der föderalen Gesetzgeber zuständig, um Verwaltungsgerichtsbarkeiten einzusetzen, ihre Zuständigkeiten zu definieren und die bei ihnen anwendbaren Verfahrensregeln festzulegen. Diese grundsätzliche Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers für Verwaltungsgerichtsbarkeiten gilt auch für Streitsachen, zu denen es in Angelegenheiten der Gemeinschaften und Regionen kommt. Daraus folgt, dass der Hinweis auf die gemeinschaftliche oder regionale Beschaffenheit der Rechtsvorschriften, deren Streitigkeiten einem föderalen administrativen Rechtsprechungsorgan übertragen werden, nicht ausreicht, um die Notwendigkeit einer solchen Zuständigkeitszuweisung zu begründen.

Zudem kann die Notwendigkeit der Ausweitung der Zuständigkeiten eines administrativen Rechtsprechungsorgans, das von einem Dekretgeber auf der Grundlage seiner impliziten Zuständigkeiten geschaffen wurde, nicht durch frühere Rückgriffe auf die impliziten Zuständigkeiten durch diesen Dekretgeber gerechtfertigt werden. Eine solche Vorgehensweise würde dazu führen, dass der dem föderalen Gesetzgeber zugewiesenen Zuständigkeit jeglicher Inhalt entzogen und die notwendigerweise begrenzte Tragweite der impliziten Zuständigkeiten missachtet würde.

B.12.2. Unabhängig von der Frage, ob die gerichtliche Kontrolle der Rechtsdurchsetzung, deren « Zersplitterung » (B.2.4) der Dekretgeber ausdrücklich vermeiden möchte, sich für eine differenzierte Betrachtung eignet, ist nicht erwiesen, dass das Rahmendekret nur marginale Auswirkungen auf die föderalen Zuständigkeiten hat.

Die Feststellung, dass die genauen Auswirkungen auf die föderalen Zuständigkeiten erst beurteilt werden können, wenn die verschiedenen Ausführungsdekrete angenommen wurden (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2022-2023, Nr. 1724/1, S. 429), ändert nichts daran, dass das Rahmendekret als Instrument auf eine möglichst breite Anwendung abzielt. In den Vorarbeiten wurde außerdem betont, dass das Ziel darin besteht, dass das Rahmendekret auf möglichst viele politische Bereiche Anwendung findet (B.2.1).

B.12.3. Es ist nicht mit den Anforderungen vereinbar, die in B.8 im Zusammenhang mit der Anwendung impliziter Zuständigkeiten erwähnt werden, wenn in einem Rahmendekret, das auf eine beträchtliche Anzahl verschiedener Angelegenheiten Anwendung finden soll, die grundsätzliche Zuständigkeit des Kollegiums für Rechtsdurchsetzung, um über Beschwerden in allen Angelegenheiten zu befinden, vorgesehen wird.

B.13. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 8177, der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8179 und der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8181 sind begründet.

Die Artikel 42, 46, 55, 68 und 74 sowie die Wortfolge « das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 77 Absatz 3 Nr. 1, die Wortfolge « und das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 77 Absatz 3 Nr. 3 und die Wortfolge « das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 79 § 1 sowie Artikel 96 letzter Absatz des Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 sind für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Beachtung des Grundsatzes der föderalen Loyalität

B.14. Das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission und die Regierung der Französischen Gemeinschaft führen an, dass das Rahmendekret vom 14. Juli 2023 gegen den Grundsatz der föderalen Loyalität, wie er in Artikel 143 § 1 der Verfassung gewährleistet sei,

verstoße (zweiter Teil des einzigen Klagegrunds in der Nr. 8177 und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 8179).

B.15. Da dieser Beschwerdegrund nicht geeignet ist, zu einer weitergehenden Nichtigerklärung als der in B.13 erwähnten zu führen, braucht er nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Artikel 42, 46, 55, 68 und 74 sowie die Wortfolge « das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 77 Absatz 3 Nr. 1, die Wortfolge « und das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 77 Absatz 3 Nr. 3 und die Wortfolge « das Kollegium für Rechtsdurchsetzung » in Artikel 79 § 1 sowie Artikel 96 letzter Absatz des flämischen Rahmendekrets vom 14. Juli 2023 « über die Durchsetzung flämischer Rechtsvorschriften » für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. Februar 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul