



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.275/VR
van 12 maart 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van
de Franse Republiek, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest
inzake de aanleg van de Grensleie tussen Deûlémont in Frankrijk
en Menen in België, ondertekend in Brussel op
19 november 2018’

Op 28 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van de Franse Republiek, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest inzake de aanleg van de Grensleie tussen Deûlémont in Frankrijk en Menen in België, ondertekend in Brussel op 19 november 2018’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 26 februari 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 maart 2019.

*

^(*) 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*.

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het Verdrag ‘tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en de Regering van de Franse Republiek inzake de aanleg van de Grensleie tussen Deûlemont in Frankrijk en Menen in België’, ondertekend te Brussel op 19 november 2018 (hierna: het verdrag). Met dit verdrag wordt beoogd het algemene kader vast te stellen voor de heraanleg, alsmede het onderhoud en de exploitatie van de Grensleie tussen de gemeente Deûlemont (Frankrijk) en de gemeente Menen (België), teneinde de Leie bevaarbaar te maken voor schepen van groot gabarit (de zgn. CEMT-klasse Va en Vb).

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Artikel 15 van het verdrag bepaalt dat in aanvulling op het verdrag een uitvoeringsovereenkomst de “modaliteiten” (lees: nadere regels) zal vastleggen van de uitvoering van de in het verdrag voorziene verbintenissen voor de werken van de opwaardering op groot gabarit van de Grensleie. De uitvoeringsovereenkomst wordt uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van het verdrag ondertekend door de verschillende bouwheren, namelijk De Vlaamse Waterweg nv, de Service public de Wallonie en Voies navigables de France.

Naar luid van artikel 13, derde alinea, van het verdrag detailleert de uitvoeringsovereenkomst de raming van de volledige projectkost en de plafondbedragen van de financiële participaties van elk der partijen.

3.2. Artikel 16 van het verdrag bepaalt dat een overeenkomst voor onderhoud en exploitatie de “modaliteiten” (lees: nadere regels) vastlegt voor het onderhoud en de exploitatie van de Grensleie, volgens de in artikel 11 van het verdrag vermelde principes. Deze overeenkomst wordt uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van het verdrag ondertekend door de beheerders van de waterweg, zijnde eveneens De Vlaamse Waterweg nv, de Service public de Wallonie en Voies navigables de France.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Uit artikel 11 van het verdrag kan worden afgeleid dat deze overeenkomst betrekking zal hebben op ruimingswerken, het onderhoud van de oevers en de exploitatieregels op de Grensleie.

Volgens artikel 11, lid 3, van het verdrag omvatten de exploitatieregels niet de politionele bevoegdheden. Gevraagd wat dan wel wordt begrepen onder exploitatieregels, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 11, derde lid: onder ‘exploitatieregels’ dient te worden verstaan alle nodige maatregelen en voorzieningen inzake peilbeheer (afstemming van de regeling van de stuwen, uitwisseling van meetgegevens), regeling van het scheepvaartverkeer (plaatsing en onderhoud signalisatie, inning eventuele scheepvaartrechten, scheepvaartsturing (bv. toepassing Automatic Identification System), noodprocedures en communicatie bij mogelijke calamiteiten, afspraken inzake scheepvaartstremmingen, enz... (met uitzondering van de politionele bevoegdheid). Omtrent deze regels worden nadere afspraken vastgelegd in de af te sluiten overeenkomst inzake onderhoud en exploitatie.”

3.3. In verband met dergelijke (uitvoerings)overeenkomsten heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende opgemerkt:

“Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.”²

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om ‘gemengde verdragen’ dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.”³

3.4. Wanneer de (uitvoerings)overeenkomst wordt gesloten, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van het Vlaams Parlement heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijk (uitvoerings)overeenkomst, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

² Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206 208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

³ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 3

4. Naar luid van artikel 3, lid 1, 1), van het verdrag zijn de werken voor de opwaardering tot het gabarit Vb alternerend van de Grendseleie inbegrepen in de medefinanciering van dit verdrag, ongeacht de aanvangsdatum van de werken, al dan niet voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van het verdrag.

Volgens de gemachtigde heeft “[d]e opname van de clausule onder artikel 3, [lid] 1, 1) (...) tot doel er voor te zorgen dat kosten van de moderniseringswerken voorafgaand aan de inwerkingtreding van het verdrag mee worden verrekend in de uitvoeringsovereenkomst, d.i. na de inwerkingtreding.” Hij bevestigde dat die bepaling niet bedoeld is om voorlopige toepassing van het verdrag mogelijk te maken in afwachting van zijn inwerkingtreding.

Het strekt tot aanbeveling dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Artikel 17

5. Naar luid van artikel 17 van het verdrag wordt de opdracht inzake de voorbereiding van de uitvoering van het Seine-Scheldeproject van de Intergouvernementele Conferentie, opgericht door het akkoord in de vorm van een briefwisseling tussen de regering van de Franse Republiek, de regering van het Vlaamse Gewest van België en de regering van het Waalse Gewest van België ‘met betrekking tot de oprichting van een intergouvernementele commissie voor de voorbereiding van de uitvoering van het Seine-Scheldeproject’, uitgebreid met het opvolgen van de uitvoering van de werken en de goede tenuitvoeringlegging van het verdrag.

Het voormelde akkoord in de vorm van een briefwisseling werd evenwel nooit bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Vermits de precieze draagwijdte van het verdrag niet kan worden bepaald zonder de tekst van het voormelde akkoord in de vorm van een briefwisseling, zal dat akkoord eveneens in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt.

Artikel 18

6. Naar luid van artikel 18 van het verdrag verwerkt iedere partij de afvalstoffen voortkomend uit de uitvoering van de werken waarmee deze belast is, volgens de op haar grondgebied voor de verwerking van deze afvalstoffen geldende regels.

De gemachtigde verklaarde dat de regels voor bodemsanering zijn vervat onder de regels geïmplementeerd in artikel 18 van het verdrag.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT