

# DE VOLKENRECHTELIJKE ASPECTEN VAN DE EXCLUSIEVE VERDRAGEN INZAKE DE BESCHERMING VAN MAAS EN SCHELDE (\*)

door

Herbert TOMBEUR

*Directeur Administratie Externe Betrekkingen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*

## 1. DE BEDDING VAN DEZE VERDRAGEN, GESLOTEN DOOR DE REGERINGEN VAN DE GEWESTEN IN BELGIE ZONDER DE FEDERALE REGERING (DAAROM «EXCLUSIEF» GENOEMD): DE BELGISCHE GRONDWET EN HET INTERNATIONAAL VERDRAGENRECHT ALS DEEL VAN HET VOLKENRECHT

### \* DE RECHTSGROND IN DE BELGISCHE RECHTSORDE

Sinds de Grondwetsherziening van 1993 is België een federale staat geworden (artikel 1 van de nieuwe Grondwet): het land heeft een staatsinrichting waarin naast de nationale of federale overheid (het Rijk), gefedereerde overheden bestaan met eigen bevoegdheden die zij autonoom, d.w.z. zonder toezicht (*taalkundig foutief «voogdij»*) van de federale overheid kunnen uitoefenen (de Gewesten en Gemeenschappen). De federale inrichting is nu bijna voltooid – vooral de financiële zelfstandigheid is nog beperkt – met de afzonderlijke en rechtstreekse verkiezing van de parlementen (raden) van al de gefedereerde overheden.

Een opvallend kenmerk van de Belgische staatsvorm is dat ze aan de gefedereerde overheden de bevoegdheid toekent om verdragen of internationale overeenkomsten te sluiten. De Grondwet verleent in haar nieuw artikel 167 (vergelijk met het oude art. 68, GRW) het «*ius tractandi*» aan de Gewesten en de Gemeenschappen. Deze overheden hebben dus «*the treaty making power*», net zoals alle soevereine staten in de wereld en sommige internationale organisaties krachtens hun organieke verdrag (b.v. de Europese Gemeenschap) dit recht, deze bevoegdheid bezitten (1).

Voor zover bekend bestaat dergelijke bevoegdheid die op het internationale vlak wordt uitgeoefend, niet voor een onderdeel (met welke benaming ook) van enig andere soevereine staat ter wereld. Als er internationale rechtshandelingen door deelstaten worden gesteld, dan vereist dit in andere federale stelsels minstens de medewerking of zelfs de instemming van de federale regering, zoals in Duitsland en Zwitserland. Een rechtshandeling is elke handeling gesteld met de bedoeling rechten en/of verplichtingen op te nemen jegens een ander, in casu een andere verdragspartij, hetzij een soevereine staat («soverein» betekent «*in se*» bekleed met de hoogste graad van machtsuitoefening» of dus zonder enige machtsbron boven zich), zoals Nederland en Frankrijk, of een bevoegd deel van een dergelijke staat, zoals Vlaanderen en Wallonië, hetzij een internationale organisatie met dito verdragsluitende macht.

*Het is dus het nationale publiekrecht (grondwettelijk recht) dat bepaalt welke overheden in een staat bevoegd zijn om internationale verbintenissen onderling aan te gaan. Het volkenrecht of het internationaal publiekrecht heeft dit uitdrukkelijk aan het interne recht van de staten overgelaten, zoals blijkt uit de bepalingen (vnl. artikel 3) van de Conventie inzake het Verdragenrecht (Wenen, 23 mei 1969). Deze Conventie is door de meeste staten geratificeerd en betekent trouwens grotendeels een schriftelijke bevestiging of codificatie van het internationaal gewoonterecht.*

Zij stelt in 't bijzonder dat andere volkenrechtssubjecten dan staten internationale overeenkomsten kunnen sluiten. Niet enkel internationale organisaties bij verdrag opgericht en met dergelijk *ius tractandi* bekleed, worden bedoeld, maar ook delen van soevereine staten. Een precedent in deze zin vormden twee deelstaten van de Sovjet-Unie, de Oekraïne en Wit-Rusland of Bjelarus – zij hadden als deelstaat zelfs een zetel in de algemene Vergadering der Verenigde Naties.

Dit geldt sinds 18 mei 1993 voor de Gewesten en Gemeenschappen in België, zoals supra qua principe bondigheid van de gefedereerde overheden om zonder voorafgaande toestemming, medewerking of instemming achteraf van de federale overheid verdragen te sluiten, is wel een voorwaarde verbonden naast de evidente conditie qua materiële bevoegdheid van het Gewest (b.v. leefmilieu) of de Gemeenschap (b.v. onderwijs).

Deze bestaat hierin dat de gefedereerde regering een informatieplicht heeft ten opzichte van de federale regering: de intentie van de gefedereerde regering om over een verdrag te onderhandelen en daaropvolgend een rechtshandeling voor een verdrag te stellen, d.w.z. elke handeling van een gefedereerde regering met de bedoeling rechten te verkrijgen en/of verplichtingen aan te gaan jegens een buitenlandse overheid met een gelijkaardige bevoegdheid, moet aan de Koning (de federale minister bevoegd voor het buitenlands beleid) meegedeeld worden. De federale regering beschikt telkens over een termijn van dertig dagen om tegen dergelijk voornemen bezwaar aan te tekenen.

(\*) Zie ook in «Water» nr. 85 – nov.dec. 1995 – Tijdschrift van de W.E.L. (Water, Energie en Leefmilieu) v.z.w.

(1) Voor een uitgebreide genese en analyse van artikel 167, GRW verwijs ik naar de studie van Polet, W. met als titel «Het Verdragsrecht van de Gemeenschappen en Gewesten» (MVG 1995, stagewerk, niet gepubl.) en voor een algemeen overzicht van de wetgeving naar het artikel van Ingelaere, F., «De nieuwe wetgeving inzake internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (T.B.P., 1993/12, 807).

In voorkomend geval poogt de interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid (ICBB) tot een consensus tussen de betrokken overheden te komen over de voortzetting van de verdragsprocedure. Indien deze consensus niet ontstaat, kan de federale regering bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit de verdragsprocedure schorsen.

Deze beslissing kan echter slechts op één van de vier volgende objectieve criteria steunen, die wettelijk vastgelegd zijn (infra), namelijk

– de eventuele verdragspartner van de gefedereerde overheid is door België niet erkend (d.i. een federale bevoegdheid),

– België onderhoudt geen diplomatieke betrekkingen met die partner,

– de betrekkingen tussen België en die partner zijn verbroken, geschorst of ernstig in het gedrang gekomen («*ius legandi*» of de besluitvorming rond de vertegenwoordigingen met een diplomatiek statuut is een federale aangelegenheid)

of

– het voorgenomen exclusief verdrag (zgn. «gemengde» verdragen, dus mét de deelneming van de federale regering als eventuele verdragspartij, komen ook tot stand, maar vallen in deze uiteenzetting buiten beschouwing) is in strijd met de supra- of internationale *verplichtingen* van België.

Het federale besluit tot schorsing omwille van internationale *rechten* van België zou dus onwettig zijn en in zo'n geval is een annulatieberoep van de gefedereerde regering, in te dienen bij de Raad van State, volkomen verantwoord.

Deze informatie-procedure is omschreven in artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (2).

De informatie-verplichting van de gefedereerde regeringen is de enige bijkomende procedure-handeling *naar intern recht*. Zij voegt zich bij de parlementaire goedkeuring, voor de gefedereerde overheden in de vorm van een decreet.

De eventuele tussenkomst van andere staatsinstellingen dan de regering, zoals de parlementaire vertegenwoordiging op federaal en/of gefedereerd niveau in België, is een louter interne procedure. Internationaal is ze juridisch niet relevant. Dit is een reden om de informatieplicht voor deze procedure niet op te leggen aan de gefedereerde overheden, noch aan hun regeringen, noch aan hun parlementen of raden. Zowel federaal als gefedereerd, geldt ze als een vorm van toezicht op het internationaal regeringsbeleid – sinds 1993 is voor *alle* verdragen de instemming van de volksvertegenwoordiging vereist.

Tevens, van belang naargelang de draagwijdte van het verdrag, neemt zulk decreet het verdrag op in de Vlaamse rechtsorde: de verdragsbepalingen worden tegenstelbaar gemaakt aan alle natuurlijke personen en rechtspersonen onderworpen aan die rechtsorde. Deze rechtssubjecten ondergaan de rechtsgevolgen, verwerven dus de rechten en de verplichtingen die rechtstreeks eruit voortvloeien (b.v. het verplichte loodsgeld voorzien in het Verdrag met Nederland inzake het loodswezen op de Schelde of het zgn. Scheldereglement). Zij kunnen desnoods bij de rechter erop beroepen om hun rechten effectief uit te oefenen en de Vlaamse overheid kan het verdrag jegens hen op een wettige wijze afdwingen om hun verplichtingen na te komen. Indien het Vlaamse parlement zijn instemming niet zou betuigen, is dergelijk verdrag niet tegen te werpen aan derden en in een geding zal de Belgische rechter het in dat geval niet van toepassing moeten verklaren.

Dat een decreet tot goedkeuring van een verdrag niet dezelfde rechtswaarde heeft als een ander decreet blijkt onder meer uit de onbevoegdheid van de assemblees om een voorliggend verdrag te amenderen: de volksvertegenwoordiging kan enkel haar instemming verlenen of weigeren. Dit bete-

kent evenzeer dat de verdragsluitende regering na de parlementaire goedkeuring *geen verplichting tot ratificatie* heeft.

Wat de verdragen inzake de bescherming van de Maas en de Schelde betreft, heeft de Raad van State in België, afdeling wetgeving, zijn advies over de voorontwerpen van decreet tot goedkeuring op 11 juli 1995 verstrekt. De adviezen (nrs. L. 24.561/8 en L.24.562/8) betreffen enkel grondwettelijke (i.v.m. de bevoegdheid van het federale en het regionale niveau) en legistische (vormelijke) opmerkingen op deze voorontwerpen van decreet. De Vlaamse regering heeft na beraadslaging over de adviezen op 15 november 1995 de ontwerpen van decreet goedgekeurd en bij de voorzitter van het Vlaams Parlement ingediend.

## \*\* DE VOLKENRECHTELIJKE PROCEDURE – HET INTERNATIONALE VERDRAGENRECHT

*De volkenrechtelijke of internationale verdragsprocedure die de gefedereerde regeringen moeten volgen, verschilt niet in het minst van die welke soevereine staten toepassen. Deze procedure is ontstaan uit de gewoonten en werd vooral gecodificeerd in de boven al vermelde Conventie inzake het Verdragenrecht (3).*

Het is belangrijk in verband met verdragsprocedures te weten dat de *internationale* rechtshandelingen voor het sluiten van verdragen *uitsluitend* worden gesteld door *de regeringen of leden ervan*. Zij sluiten de verdragen. Met regeringen en ministers worden colleges en personen bedoeld die effectief de openbare macht uitoefenen in een staat of een deel ervan. Dit blijkt uit artikel 167 e.a. van de Grondwet en uit de volkenrechtelijke bepalingen, zoals die van de Conventie inzake het Verdragenrecht.

De internationale procedure-handelingen door de regeringen zijn de beslissingen tot onderhandelen, ondertekenen en ratificeren of bekrachtigen. Zij moeten meegedeeld worden aan de federale regering en kunnen slechts uitgevoerd worden na het verloop van de termijn van federaal bezwaar of vroeger indien de federale regering expliciet meedeelt dat zij geen bezwaar formuleert tegen de voorgenomen verdragsrechtelijke handeling van de gefedereerde regering.

In verband met de internationale handelingen tot het sluiten van verdragen moet hierbij aangestipt worden dat onderhandelingen met als formele afwerking de zgn. parafering van de onderhandelde tekst (alle leden van de respectieve delegaties ondertekenen of paraferen elke bladzijde van deze tekst) nog geen verbintenissen tussen de partijen laten ontstaan, maar wel de ondertekening en de ratificatie. Indien de onderhandelingsdelegaties gemachtigd zijn om hun regeringen te verbinden (in de zin dat een parafering juridisch evenwaardig is met een ondertekening), dan moet dit uitdrukkelijk vooraf overeengekomen zijn.

De *ondertekening* betekent volgens het volkenrecht dat de partijen *niets mogen ondernemen tegen de bepalingen van de ondertekende verdragstekst* – zij gaan dus een verbintenis aan om niets te ondernemen, niets te doen dat indruist tegen het verdrag. Zij verbinden zich dus «in een negatieve zin». De ondertekening is volkenrechtelijke norm wordt o.m. ingegeven door het beginsel van de goede trouw: men onderhandelt en ondertekent niet zonder enig engagement.

De *ratificatie of bekrachtiging van het verdrag door de regering* betekent *de volle verbintenis* ten opzichte van de buitenlandse partner(s) aangaan om de bepalingen van het verdrag, hetzij om iets te doen, hetzij om iets te laten, of beide, ten uitvoer te leggen. *Volkenrechtelijk* is het niet dwin-

(2) Voor een gedetailleerde uiteenzetting over deze informatie-procedure tussen de federale en de gefedereerde delen ervan in België, refereer ik weer naar Ingelaere, F., o.c., *supra*.

(3) Om een summier overzicht te bekomen van het volkenrecht raad ik het boekje van Kooijmans, P.H. aan, getiteld «Internationaal publiekrecht in vogelvlucht» (1991).

gend dat deze ratificatie na de afwerking van de interne procedure, zeg maar na de parlementaire instemming met het verdrag. *Publiekrechtelijk in de Belgische rechtsorde* ligt dit bij de lezing van artikel 167, Grondwet anders en is dit *beleidsmatig in eigen land of regio* niet evident.

De vorm waarin de ondertekening en de ratificatie gebeuren, is vrij overeen te komen tussen de verdragspartijen. Het verdragenrecht kent geen dwingende vormvereisten.

De ondertekening door het Vlaams Gewest (Antwerpen, 17 januari 1995), na de ondertekening door de andere verdragspartijen in Charlesville-Mézières (F) op 26 april 1994, maakt juridisch niets uit. Deze internationale rechtshandeling heeft voor elke partij dezelfde betekenis: *deze tekst wordt door de betrokken regeringen aanvaard, wat de onderhandelingen afsluit om hem ongewijzigd («ne varietur») de interne procedure te laten doorlopen, tenzij de partijen bij consensus de onderhandelingen toch zouden heropenen.* Tegen deze latere ondertekening door Vlaanderen hebben de andere verdragspartijen immers geen bezwaar of voorbehoud aangetekend. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeurd zijn omwille van de inwerkingtreding (artikel 9, Maas/Schelde).

Ten opzichte van Nederland en de Franse Republiek ontstaat voor Vlaanderen, zoals tussen deze twee staten onderling en tussen hen en de twee andere Gewesten, de volkenrechtelijke verbintenis niets te ondernemen dat tegen de bepalingen van de verdragstekst ingaat (supra). Tussen de Gewesten in België onderling ontstaat echter geen volkenrechtelijke verbintenis, maar wel een verbintenis die de waarde heeft van een interministerieel samenwerkingsakkoord (infra).

De laatste vraag die volkenrechtelijk moet beantwoord worden is die over wat onder *een verdrag* moet begrepen worden en of dan deze twee verdragen onder dit juridisch begrip vallen. Het volkenrecht is geen formeel recht en kent evenmin enige juridische waarde toe aan de benaming van een internationale overeenkomst (akkoord, overeenkomst, verdrag...).

De Conventie inzake het Verdragenrecht bepaalt enkel dat de partijen de *wil moeten hebben om zich ten opzichte van elkaar te verbinden*. Zij wensen met de overeenkomst uiting te geven aan hun engagement om de wederzijdse verbintenissen, rechten en verplichtingen, *als dwingend en afdwingbaar* (de wijze waarop dit kan gebeuren is eveneens vrij overeen te komen) te beschouwen. Een verdrag is dus meer dan een morele, politieke afspraak, zoals die soms in de geschreven vorm (een akte) van intentie-verklaringen en memoranda verschijnt (4).

Een verdrag is tevens een publiekrechtelijke overeenkomst: ze moet gesloten worden tussen volkenrechtelijke subjecten of dus tussen internationale rechtspersonen (anaaloog met rechtspersonen van intern recht, zoals vennootschappen). Een overeenkomst tussen een staat of een deelstaat (bekleed met het *ius tractandi*) enerzijds en een rechtspersoon van enig intern recht of een natuurlijke persoon anderzijds, kan geen verdrag zijn.

Dit onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke overeenkomsten van internationale aard (de partijen behoren tot een verschillende nationale rechtsorde) is van belang. De publiekrechtelijke overeenkomsten op internationaal vlak worden immers rechtstreeks door het volkenrecht als dusdanig beheerst, de privaatrechtelijke overeenkomsten daarentegen door (een) betrokken nationale rechtsorde(n), al dan niet afgeleid uit verdragen.

*De internationale akten inzake de bescherming van de Maas en de Schelde zijn dus ongetwijfeld verdragen in de zin van het volkenrecht.* De partijen zijn rechtssubjecten in internationale zin (volkenrechtspersonen), met inbegrip van de drie Belgische Gewesten, en zij drukken ondubbelzinnig de wil uit om hun verbintenissen na te komen (artikelen 2, 1° en 3, 7°, Maas/Schelde).

## 2. DE SPECIFIEKE STROMING IN DEZE VERDRAGEN: HET VERBAND MET ANDERE VERDRAGEN INZAKE DE BESCHERMING VAN ZEE, WATERLOPEN EN MEREN

In artikel 2, 1°, M/S wordt verwezen naar *het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren* (opgemaakt in Helsinki op 17 maart 1992). Deze verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde zijn een uitvoering van dat multilateraal verdrag op wereldvlak. Meer bepaald vormt artikel 9, 1° van het Verdrag van Helsinki op basis van het Maas- en het Scheldeverdrag.

Dit artikel luidt in de Nederlandse vertaling immers als volgt (de authentieke teksten zijn in de Engelse, de Franse en de Russische taal opgemaakt): «De Oeverstaten gaan op basis van gelijkheid en wederkerigheid bilaterale of multilaterale overeenkomsten of andere regelingen aan, waar deze nog niet bestaan, of passen bestaande overeenkomsten of andere regelingen aan, waar nodig om bepalingen die in strijd zijn met de grondslagen van dit Verdrag eruit te verwijderen, ten einde hun onderlinge betrekkingen en hun gedragingen aangaande de voorkoming, de beheersing en vermindering van grensoverschrijdende effecten te definiëren. De Oeverstaten specificeren de stroomgebieden, of delen daarvan, ten aanzien van welke zij samenwerken. Deze overeenkomsten of regelingen dienen de onderwerpen te omvatten die onder dit Verdrag vallen, alsmede overige onderwerpen ten aanzien van welke de Oeverstaten samenwerking nodig kunnen achten.»

Ditzelfde Verdrag heeft het sluiten zelf van de verdragen voor Maas en Schelde niet alleen opgelegd, maar ook inhoudelijk geïnspireerd. Dit blijkt uit artikel 3, M/S dat een aantal algemene beginselen van samenwerking poneert, zoals de voorzorg, de preventie, de sanering aan de bron, het herstel door de vervuiler, het integraal waterbeheer en de duurzame ontwikkeling of de verzoening van economische activiteit met de milieu-bescherming.

Gelijkaardige verbintenissen zijn bovendien door België, Frankrijk en Nederland aangegaan in *het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land* (opgemaakt in Parijs op 4 juni 1974). Zijn artikel 3 bepaalt o.m. dat met de vervuiling van de zee vanaf het land «de verontreiniging van de maritieme zone (...) via de waterlopen» wordt bedoeld.

Dit laatste Verdrag wordt binnenkort vervangen door *het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan*. Dit Verdrag werd o.a. door Nederland en Frankrijk ondertekend op 22 september 1992 in Parijs. België heeft op 3 november 1992 hetzelfde gedaan. Bij decreet van 19 april 1965 heeft het Vlaamse parlement dit Verdrag goedgekeurd. Aangezien dit Verdrag in België een zgn. gemengd verdrag is, nl. zowel federale als gefedereerde bevoegdheden raakt (advies d.d. 25 oktober 1994 onder referte L. 23.763/8 van de Raad van State aan de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu), dient de ratificatie door de Koning te worden afgewacht na de goedkeuring door al de andere betrokken overheden.

Dit Verdrag verlegt het zwaartepunt van de acties der verdragspartijen van de inventarisering, de controle en de beperking van de gevolgen van vervuiling naar een meer brongerichte en preventieve aanpak en tevens naar de bestrijding ervan (artikel 2).

Op te merken valt dat de Commissie die door dit Verdrag inzake de bescherming van de Noordoostelijk Atlantische Oceaan wordt opgericht, fungeert als uitvoerend orgaan. Zij gaat de naleving van het Verdrag na en stelt de actiepro-

(4) Voor een grondige studie van de definitie van een verdrag kan men bijvoorbeeld het recente handboek raadplegen van Gautier, P., «Essai sur la définition des traités entre Etats» (Brussel, 1993).

gramma's op voor de vermindering en de uitschakeling van de verontreiniging. Deze Commissie verwerft, in tegenstelling tot die van Maas en Schelde die slechts adviezen en aanbevelingen tot de verdragspartijen kunnen richten, een voor de partijen bindende beslissingsmacht. Sommige van haar beslissingen kunnen worden getroffen met een meerderheid van drie-vierden der stemmen van de verdragspartijen en deze worden voor alle partijen bindend na het verloop van een termijn van tweehonderd dagen vanaf de aanneming (artikel 13).

### 3. HET JURIDISCHE PEIL VAN DE VERBINTENISSEN IN DEZE VERDRAGEN

#### \* DE GRAAD VAN DE VERBINTENISSEN ZELF EN VANDAAR DE RANG VAN DE TWEE VERDRAGEN

Sommige verbintenissen reiken verder dan de vastlegging van gemeenschappelijke beleidsprincipes (art. 3, 2°-5° en art. 4, 2°, M/S), de uitwisseling van informatie over toestand en acties (art. 4, 1° en een aantal alinea's van art. 5, M/S) en de operationele samenwerking (rest art. 5, M/S). Deze zijn voldoende om een verdrag te vormen, maar dan één van een lager niveau, namelijk een «verdrag-overeenkomst» (traité-contrat) dat tussen de partijen gesloten wordt zonder rechtsgevolgen voor derden.

Beide verdragen bevatten immers bepalingen die de verdragspartijen ertoe verbinden bestuursmaatregelen te treffen (art. 3, 1° & 6°, M/S) teneinde de kwaliteit van het water van de Maas en de Schelde te behouden en te verbeteren (art. 2, M/S). Dit biedt de verdragspartijen de mogelijkheid om interne rechtsregels in uitvoering van deze verdragen op te leggen aan de rechtssubjecten (natuurlijke personen, privé-venootschappen, openbare instellingen...) die onder hun bestuursbevoegdheid vallen. Deze verdragen worden in voorkomend geval van interne regelgeving in ruimere mate (infra) verheven tot «verdragen-wetten» (traités-lois).

Deze bepaling is dermate algemeen geformuleerd dat een verbintenis om regelgevend op te treden (bij regeringsbesluit of bij decreet dat kracht van wet heeft, voor wat de Gewesten in België betreft) zelfs dwingend is als dit noodzakelijk blijkt te zijn om het in artikel 3 omschreven doel te bereiken. De noodzaak voor regelgeving in de rechtsorde van elke partij zal door alle partijen samen worden getoetst aan de doelstelling van het verdrag en de draagwijdte van alternatieve beleidsinstrumenten. Deze toetsing zal gebeuren in de schoot van de internationale Commissie voor de bescherming van de Maas/Schelde tegen verontreiniging (art. 5, d, e & J, M/S).

De twee verdragen hebben inderdaad een organiek aspect: een Commissie met rechtspersoonlijkheid wordt voor elke rivier opgericht (art. 6, 7° M/S) met een financiële bijdrage van de verdragspartijen tot gevolg (artikelen 2, 2°, 5, 6 en 8 M/S). Wegens deze bepaling bereiken de verdragen vanaf hun inwerkingtreding het niveau van «traités-lois»: de twee Commissies ontstaan uit de parlementair goedgekeurde en geratificeerde verdragen zelf.

Zowel in Nederland als in België zijn geratificeerde verdragen immers de hoogste rechtsnorm: de Nederlandse Grondwet (art. 94) verklaart dit uitdrukkelijk en het Belgische Hof van Cassatie, het hoogste rechtscollege, volgt sinds 1971 een constante rechtspraak die blijft herhalen dat het internationale recht boven de nationale wetten staat (ook boven de decreten als de verdragen gesloten worden door gefedereerde regeringen), zodat de wetten of decreten en lagere rechtsregels die in strijd zijn met een verdrag buiten toepassing moeten worden gesteld. De nieuwe Grondwet van België (1993) bepaalt wel dat «de uitoefening van bepaalde machten (...) door een verdrag of door een wet (kan) worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.» (art. 34,

GW) – men bedoelt hiermee op de eerste plaats de verdragen inzake de Europese Unie.

Op 12 april 1995 verscheen in het Belgisch Staatsblad de Verklaring tot herziening van de Grondwet. De bekendmaking van deze Verklaring van de wetgevende macht op federaal niveau maakt het federale parlement voor de legislatuur van 1995-99 bevoegd om de Grondwet te herzien (dus tot constituant maakt). Meer bepaald verklaart de wetgever dat de toevoeging van een artikel 159bis in de Grondwet mogelijk is om expliciet de verhouding tussen de normen van het interne recht en de normen van het internationale en supranationale recht te bepalen.

Nu is het belangrijk om uit te maken of de rechtspersoonlijkheid van de Commissies van internationale of nationale aard is. De eerste soort betekent dat zij internationaal zelfstandig van de verdragspartijen kunnen optreden om eigen beslissingen te nemen, uitgaven zelf te bepalen, verdragen te sluiten..., kortom, autonoom aan het internationale verkeer deel te nemen. Zulke bevoegdheid is, naar analogie met het interne recht inzake contracten, kenmerkend voor internationale rechtspersonen. Dit moet uitdrukkelijk of stilzwijgend, maar ondubbelzinnig blijken uit de bewoordingen van het verdrag. De effectiviteit van deze rechtspersoonlijkheid is uiteraard afhankelijk van de erkenning, nl. de politieke bereidheid van het buitenland om met deze deelstaten verbintenissen aan te gaan. Dit is echter geen juridische, wel een beleidsmatige overweging.

Uit artikel 5, M/S blijkt dat de Commissies voor de verdragsluitende partijen de coördinatoren zijn voor actieprogramma's en informatie (litt. a, b, c, d, e, h, i, l, m & n), de fora van overleg zijn (litt. f, g & j) en aan deze partijen adviezen geven of aanbevelingen doen (litt. k). Voor het overige kunnen deze partijen nog andere taken aan de Commissie opdragen (litt. o). Artikel 6, M/S bepaalt dat de Commissies samengesteld zijn uit de delegaties van de verdragspartijen en dat zij hun beslissingen nemen in aanwezigheid van al deze delegaties en met eenparigheid van stemmen – één houding kan de consensus niet verhinderen. Elke partij beschikt over één stem.

Deze artikelen 5 en 6, M/S tonen aan dat de Commissies geen werking zullen hebben los van de verdragsluitende partijen. Zij hebben op zichzelf, afgescheiden van de verdragspartijen, geen enkele beslissingsmacht om de doelstelling van de verdragen te bereiken. Ze beschikken wel over de handlingsbekwaamheid (*capacité juridique*) nodig voor de uitoefening van hun taken (art. 6, 7° M/S). In 't bijzonder zijn zij bevoegd om personeel aan te werven en te ontslaan (de Commissies beschikken over permanente secretariaten om ze bij te staan, art. 6, 6°, M/S), andere contracten aan te gaan voor de vervulling van hun taken (b.v. overeenkomsten met externe deskundigen, studiediensten...), goederen te verwerven en te vervreemden, alsook in rechte op te treden. Al deze bevoegdheden (inzake arbeidsrecht, verbintenissenrecht, zakenrecht...) zijn van privaatrechtelijke aard, met uitzondering van het recht om als procespartij te verschijnen, wat tot elk nationaal publiekrecht behoort, tenzij anders bepaald in het voordeel van het volkenrecht.

Aangezien dit laatste niet het geval is, zijn de teksten van de verdragen erover volkomen eenduidig dat de Commissies een gedifferentieerde rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht bekomen. Dit heeft voor gevolg dat zij een bevoegdheid hebben die varieert volgens de plaats van de uitoefening van een taak of bepaald wordt door de zetel van het secretariaat, o.m. voor de nationaliteit van het arbeidsrecht van toepassing op de personeelsovereenkomsten, enzomeer, alleszins beheerst door het internationaal privaatrecht. Vermits de zetels van de Commissies in Antwerpen (Schelde) en Luik (Maas) gevestigd zijn (art. 6, 6°, M/S), zal het Belgische recht een belangrijke rol spelen.

Deze verdragen bevatten dus duidelijk geen zgn. zetelakkoord. Hiermee wordt bedoeld dat aan internationale organi-

saties, in dit geval de Commissies en hun secretariaten, geen voorrechten en immuniteiten worden toegekend. Met voorrechten worden vooral fiscale ontheffingen (op de arbeidsvoorwaarden of op goederen...) bedoeld en met immuniteiten onschendbaarheid of vrijwaring van de jurisdictie (rechtsmacht) en/of gedwongen tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken. Zulk zetel-verdrag kan uiteraard later nog gesloten worden, maar dan, wat België betreft, als een gemengd of een exclusief federaal verdrag, vermits de immuniteit deel uitmaakt van het procesrecht waarvoor de federale overheid bevoegd is. De gemengde aard is niet uit te sluiten, aangezien de gefedereerde overheden in België, zoals de federale overheid, fiscale bevoegdheid hebben.

**\*\* DE INTERNATIONALE OF NATIONALE AARD VAN DE VERBINTENISSEN OF DE BEHEERSING VAN DE RECHTSVERHOUDINGEN TUSSEN DE VERDRAGSPARTIJEN DOOR HET VOLKENRECHT OF HET INTERN RECHT**

Deze Maas- en Scheldeverdragen brengen een *volkenrechtelijke* (internationaal publiekrechtelijke) rechtsband tot stand tussen de twee soevereine staten, Nederland en Frankrijk, onderling en tussen hen enerzijds en de drie Gewesten in België, met name Vlaanderen, Wallonië en Brussel-hoofdstad, anderzijds. Deze laatste drie partijen hebben immers de bevoegdheid om verdragen te sluiten grondwettelijk verkregen en zijn dus zonder twijfel internationale rechtspersonen. In de eerste paragraaf van deze bijdrage werd dit reeds uiteengezet.

Een essentieel kenmerk van een rechtspersoon in het interne recht is toch ook dat zulke fictieve persoon, een juridische schepping, overeenkomsten kan sluiten en andere rechtshandelingen kan stellen. Zijn verantwoordelijkheid is evenmin volkomen (onbestaand of zeer beperkt op strafrechtelijk vlak) als die van soevereine staten (onvolledig en dan mits hun toestemming onderworpen aan de rechtsmacht van internationale rechtscolleges b.v.).

Dit geldt evenzeer voor deelstaten, want de soevereine staat blijft internationaal de eindverantwoordelijke: artikel 27 van de Conventie inzake het Verdragenrecht (CVR) bepaalt dat geen enkele partij de bepalingen van haar intern recht kan invoeren om de niet-uitvoering van een verdrag te rechtvaardigen. De enige uitzondering hierop wordt gevormd door het gebrek aan toestemming van een verdragspartij wegens schending van een interne rechtsregel (art. 46, CVR). De schending moet wel «manifest» zijn: ze moet objectief duidelijk zijn voor elke staat die zich naar de gebruikelijke praktijk en te goeder trouw gedraagt.

*De verbintenissen tussen de Belgische Gewesten onderling kunnen niet door het volkenrecht worden beheerst:* zij zijn alle lid van dezelfde federatie, die een soevereine staat vormt. Indien men het tegendeel zou aannemen, dan wordt de Belgische Grondwet minstens gedeeltelijk buiten werking gesteld. De macht gaat immers initieel uit van de gehele staat als dusdanig (art. 33, GRW: «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgevoerd op de wijze bij de Grondwet bepaald.»). Het Rijk scheidt de federale inrichting van de soevereine staat (artikelen 1, 2 en 3 van de Grondwet).

De macht van de gefedereerde overheden is een afgeleide macht, die van de federatie is het centraal behouden deel van de staatsmacht. De Grondwet is en blijft voor het volkenrecht intern recht dat niet kan gelden tussen *publiekrechtelijke rechtspersonen van verschillende rechtsorden (nationaliteit)*. De Gewesten en de Gemeenschappen in België bezitten weliswaar een eigen rechtsorde, maar deze is ontstaan uit de nationale rechtsorde. Deze rechtsorde is meer dan de verzameling van de gefedereerde rechtsorden: ze bezit de *grondwettelijke* macht om de gefedereerde instellingen en rechtsregels te beperken of op te heffen.

*De verbintenissen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel-Hoofdstad* worden dus door het intern recht beheerst. De soort regel van intern recht die zij vormen lijkt enkel het interministeriële (in dit geval het *interregionale*) *samenwerkingsakkoord* te kunnen zijn.

De Grondwet heeft aan de *bijzondere* wetgever (de bijzondere wet komt met een andere dan een gewone meerderheid der stemmen in het federale parlement tot stand, cfr. art. 4, GRW) de opdracht gegeven de bevoegdheden van de regionale organen te bepalen om de door hem aangeduide aangelegenheden te regelen binnen het gebied en op de wijze die hij bepaalt (art. 39, GRW). De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd door de wet van 8 augustus 1988 (art. 15) en de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (art. 61) aangevuld met een artikel 92bis, par. 1. De eerste drie zinnen van dit artikel luiden sinds 1993 als volgt: «*De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheden. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.*»

Naast het feit dat de bewoordingen van de laatste twee zinnen veel gelijken op de tekst van het vroegere artikel 68 van de Grondwet dat de bevoegdheden inzake het buitenlands beleid aan de verschillende staatsinstellingen toeweest, is met deze bepaling een bevoegdheid aan de Gewesten toegewezen die gelijk op de bevoegdheid om volkenrechtelijke overeenkomsten te sluiten. De procedure voor het sluiten van interministeriële samenwerkingsakkoorden kent net zoals die van de verdragen de onderhandelingsfase, de goedkeuring van de onderhandelde tekst door de overheden (regering) en de instemming van de regionale raden bij decreet.

Welke plaats zulke samenwerkingsakkoorden in de hiërarchie van de rechtsregels (naast of onder het decreet b.v.) innemen, is nog niet duidelijk. Dit werd noch grondwettelijk, noch wettelijk bepaald. Volgens sommige auteurs zijn het bindende gedragsregels, een soort van «interrechtelijke verdragen» of een *nieuwe soort publiekrechtelijke norm die in overeenstemming moet zijn met het internationale recht, de Grondwet en de bijzondere wetten. Deze norm zou dus gelijkstaan met een wet of een decreet.* Dit is m.i. verdedigbaar.

Dergelijk standpunt heeft voor gevolg dat een samenwerkingsakkoord een vroegere wet of een vroeger decreet impliciet (bij tegenstrijdigheid) of uitdrukkelijk kan wijzigen. Bovendien kan het samenwerkingsakkoord door één Gewest niet unilateraal bij decreet of ander bestuursmaatregel gewijzigd worden, omdat het een wederzijdse verbintenis betreft tussen overheden van gelijke rang.

Evenmin is het duidelijk aan wat deze interministeriële akkoorden kunnen getoetst worden. Als men de gelijkwaardigheid met wetten en decreten aanvaardt, is het logisch dat het Arbitragehof bevoegd is om ze te onderzoeken naar hun verenigbaarheid met het internationale recht, met de Belgische Grondwet en met de bijzondere wetten (5). ■

(5) Uitgewerkte standpunten hierover vindt men bij Moerenhout, R. & Smets, J., «De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten» (1994) en bij Baeteman, G., «De nieuwe Staat. Aspecten van het Belgisch federalisme.» (1994).