



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.524/4
du 25 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement de la République française, la Région flamande et la Région wallonne relative à l’aménagement de la Lys mitoyenne entre Deûlémont en France et Menin en Belgique signée à Bruxelles le 19 novembre 2018’

Le 25 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement de la République française, la Région flamande et la Région wallonne relative à l'aménagement de la Lys mitoyenne entre Deûlémont en France et Menin en Belgique signée à Bruxelles le 19 novembre 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2019.

*

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

EXAMEN DU TRAITÉ

La section de législation s'est exprimée comme suit dans l'avis n° 65.275/VR donné le 12 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région flamande '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 Deûlemont in Frankrijk en Menen in België, ondertekend in Brussel op 19 november 2018':

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET »

2. L'avant-projet de décret de la Région flamande soumis pour avis vise à porter assentiment à la Convention 'entre la Région flamande, la Région wallonne et le Gouvernement de la République française relative à l'aménagement de la Lys mitoyenne entre Deûlemont en France et Menin en Belgique', signée à Bruxelles le 19 novembre 2018 (ci-après : la Convention). Cette Convention a pour objet de prévoir le cadre général pour l'aménagement ainsi que l'entretien et l'exploitation de la Lys mitoyenne entre la commune de Deûlemont (France) et la commune de Menin (Belgique), afin de garantir la navigation des navires de grand gabarit (les classes dites CEMT Va et Vb) sur la Lys.

EXAMEN DE LA CONVENTION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. L'article 15 de la Convention dispose qu'en complément de la Convention, une convention d'exécution précisera les modalités de mise en œuvre des engagements prévus dans la Convention pour les travaux de mise à grand gabarit de la Lys mitoyenne. La convention d'exécution sera signée par les différents maîtres d'ouvrage, à savoir De Vlaamse Waterweg nv, le Service public de Wallonie et Voies navigables de France, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la Convention.

Aux termes de l'article 13, alinéa 3, de la Convention, la convention d'exécution précise l'estimation du coût de l'opération à terminaison ainsi que les montants plafonds des participations financières de chacune des parties.

3.2. L'article 16 de la Convention prévoit qu'une convention d'entretien et d'exploitation précise les modalités d'entretien et d'exploitation de la Lys mitoyenne, selon les principes énoncés à l'article 11 de la Convention. Cette convention est signée

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

par les exploitants de la voie navigable, c'est-à-dire De Vlaamse Waterweg nv, le Service public de Wallonie et Voies navigables de France, dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la Convention.

On peut déduire de l'article 11 de la Convention que cette convention d'entretien et d'exploitation portera sur le curage, l'entretien des rives et les règles d'exploitation sur la Lys mitoyenne.

Selon l'article 11, paragraphe 3, de la Convention, les règles d'exploitation n'incluent pas les pouvoirs de police. À la question de savoir ce qui est effectivement inclus dans les règles d'exploitation, le délégué a répondu :

[Traduction]

‘Article 11, paragraphe 3 : par 'règles d'exploitation', il y a lieu d'entendre toutes les mesures et dispositions nécessaires en matière de gestion du niveau de l'eau (harmonisation de la régulation des barrages, échange de données de mesure), régulation du trafic (installation et entretien de la signalisation, perception des éventuels droits de navigation, régulation de la navigation (par ex. application de l'Automatic Identification System), procédures d'urgence et communication en cas de calamités potentielles, accords en matière de chômages, etc. (à l'exception des pouvoirs de police). Concernant ces règles, des modalités seront fixées dans la convention d'entretien et d'exploitation qui doit être conclue’.

3.3. Dans son avis 42.631/AG du 8 mai 2007, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes au sujet de telles conventions (d'exécution) :

‘Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment ¹.

La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment’ ².

¹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Note 7 de l'avis cité : Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, pp. 206-208 ; G. CRAENEN, *De Staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

² Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Avis n° 42.631/AG donné le 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 ‘portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005’, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4912/1, p. 15.

3.4. Lorsque la convention (d'exécution) sera conclue, il conviendra par conséquent de vérifier s'il ne s'agit pas d'un traité. Si tel est le cas, il conviendra de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de celui-ci et il ne pourra produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement flamand. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, un tel accord devra être publié au *Moniteur belge* pour être contraignant.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

4. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, l), de la Convention, les travaux de la mise au gabarit Vb alternat de la Lys mitoyenne sont inclus dans le cofinancement de cette Convention quelle que soit la date de démarrage des travaux, antérieure ou non à la date d'entrée en vigueur de la Convention.

Selon le délégué, [traduction] 'la disposition inscrite à l'article 3, [paragraphe] 1, l), a pour but de veiller à ce que les couts des travaux de modernisation antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention soient aussi pris en compte dans la convention d'exécution, soit après l'entrée en vigueur'. Il a confirmé que le but de cette disposition n'est pas de permettre l'application provisoire de la Convention dans l'attente de son entrée en vigueur.

Il est recommandé de préciser ce point dans l'exposé des motifs.

Article 17

5. Conformément à l'article 17 de la Convention, la mission de la Commission Intergouvernementale pour la préparation de la réalisation du projet Seine-Escaut, instituée par l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la Région flamande de Belgique et le Gouvernement de la Région wallonne de Belgique 'relatif à la création d'une commission intergouvernementale pour la préparation de la réalisation du projet Seine-Escaut', est élargie au suivi de l'exécution des travaux et de la bonne application de la Convention.

L'accord sous forme d'échange de lettres précité n'a cependant jamais été publié au *Moniteur belge*.

La portée exacte de la Convention ne pouvant pas être déterminée sans le texte de l'accord sous forme d'échange de lettres précité, il conviendra d'également publier ledit accord au *Moniteur belge*.

Article 18

6. Selon l'article 18 de la Convention, chacune des parties traite les déchets résultant de l'exécution des travaux dont elle a la charge suivant la réglementation applicable sur son territoire au traitement desdits déchets.

Le délégué a déclaré que les règles relatives l'assainissement du sol sont incluses dans les règles visées à l'article 18 de la Convention ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé et l'article 1^{er} (lire : l'article unique), il sera fait mention de l'intitulé exact de la Convention « entre la Région flamande, la Région wallonne, et le Gouvernement de la République française, relative [...] ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET