RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.339/VR
van 22 december 2020

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Vlaamse gemeenschap, de regering van de Franse gemeenschap, de regering van de Duitstalige gemeenschap, de regering van het Vlaamse gewest, de regering van het Waalse gewest, de regering van het Brussels hoofdstedelijk gewest en de regering van de Franse Republiek inzake het vervoer van lijken over land, gedaan te Parijs op 9 maart 2020’

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡

Op 20 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot instemming met de overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Vlaamse gemeenschap, de regering van de Franse gemeenschap, de regering van de Duitstalige gemeenschap, de regering van het Vlaamse gewest, de regering van het Waalse gewest, de regering van het Brussels hoofdstedelijk gewest en de regering van de Franse Republiek inzake het vervoer van lijken over land, gedaan te Parijs op 9 maart 2020'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 15 december 2020. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE en Marc OSWALD, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2020.

*

(*) 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.*

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡

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 rechtsgrond[1], 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 de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst ‘tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Vlaamse Gemeenschap, de regering van de Franse Gemeenschap, de regering van de Duitstalige Gemeenschap, de regering van het Vlaamse Gewest, de regering van het Waalse Gewest, de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de regering van de Franse Republiek inzake het vervoer van lijken over land, gedaan te Parijs op 9 maart 2020’ (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp).

Met de Overeenkomst wordt in hoofdzaak beoogd om voor het vervoer van lijken over land tussen Frankrijk en België in versoepelingen te voorzien van de regels bepaald in de Overeenkomst ‘inzake het vervoer van lijken, opgemaakt te Straatsburg op 26 oktober 1973’.[2] Zo wordt het gebruik van een ondoordringbare houten kist toegelaten (artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst), behoudens indien het overlijden is veroorzaakt door bepaalde besmettelijke ziektes (artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst) of als de aankomst van het lijk op de plaats van begraving of crematie niet binnen een termijn van 72 uur kan plaatsvinden (artikel 2, lid 6, van de Overeenkomst).

De gemengde intergouvernementele commissie die werd opgericht bij artikel 7 van het Raamakkoord ‘tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, gedaan te Moeskroen op 30 september 2005’[3], is bevoegd voor de opvolging van de Overeenkomst, maar moet vertegenwoordigers van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap

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

[2] Goedgekeurd bij de wet van 20 augustus 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake het vervoer van lijken, en van de Bijlage, opgemaakt te Straatsburg op 26 oktober 1973’.

[3] Goedgekeurd bij 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’, het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 maart 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 in Moeskroen op 30 september 2005’, het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 mei 2010 ‘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’ en het decreet van het Waalse Gewest van 3 juni 2010 ‘portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l’exercice a été transféré par la Communauté française, 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’.

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡

en van het ministerie van Binnenlandse Zaken van de Franse Republiek betrekken bij deze opvolging (artikel 4, eerste alinea, van de Overeenkomst).

Elke partij stelt de andere partij langs diplomatieke weg in kennis van het voltooien van de interne procedures vereist voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst. De Overeenkomst treedt in werking op de datum van ontvangst van de tweede van deze kennisgevingen (artikel 6, lid 1, van de Overeenkomst).

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 17 december 2018 en 26 maart 2019 geoordeeld dat de Overeenkomst een gemengd verdrag is in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet dat ter instemming moet worden voorgelegd aan de parlementen van de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.[4]

Hiermee kan worden ingestemd.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst, naar luid waarvan voor het vervoer van lijken over land tussen België en Frankrijk het gebruik van een ondoordringbare houten kist van ten minste 22 mm dik verplicht is, is te beschouwen als een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Die vereiste vormt immers een technische specificatie[5] die moet worden nageleefd voor het gebruik van lijkkisten bij het vervoer van lijken over land tussen België en Frankrijk.

Bijgevolg moet het voorontwerp overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 aan de Europese Commissie worden meegedeeld en kan het pas worden aangenomen nadat de in artikel 6 van de richtlijn bepaalde wachttermijnen in acht werd genomen.

[4] De Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 11 maart 2019 en 3 juni 2019 is bevestigd.

[5] Volgens artikel 1, c), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 moet onder “technische specificatie” worden verstaan “een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures”.

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡

ALGEMENE OPMERKING

5. Het verdrag waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan de "Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Vlaamse Gemeenschap, de regering van de Franse Gemeenschap, de regering van de Duitstalige Gemeenschap, de regering van het Vlaamse Gewest, de regering van het Waalse Gewest, de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de regering van de Franse Republiek inzake het vervoer van lijken over land", gedaan te Parijs op 9 maart 2020.

Hoewel dat opschrift letterlijk moet worden overgenomen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp, wordt er nogmaals op gewezen dat verdragen weliswaar worden gesloten door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden.

In dit geval zijn de verdragsluitende partijen het Koninkrijk België en de Republiek Frankrijk en dus niet hun respectieve regeringen.[6] Bovendien blijkt uit het opzet van de Overeenkomst dat ze een bilateraal karakter heeft en gesloten is tussen, enerzijds, de Franse Republiek en, anderzijds, het Koninkrijk België. De in het opschrift vermelde gemeenschappen en gewesten, die weliswaar over een internationale verdragsbevoegdheid beschikken, zijn geen afzonderlijke partij bij de Overeenkomst. Dit werd door de gemachtigde bevestigd, die verklaarde:

"Het is inderdaad zo dat België in z'n geheel één partij vormt."

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

Artikel 2

6. Uit artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst vloeit voort dat voor het vervoer van lijken over land tussen België en Frankrijk geen ondoordringbare houten kist mag worden gebruikt "als het overlijden is veroorzaakt door een van de volgende besmettelijke ziektes: rabiës, orthopoxvirusinfecties, cholera, pest, miltvuur en virale hemorragische koortsen, elke opkomende besmettelijke overdraagbare ziekte (Severe Acute Respiratory Syndrome ...)". Deze lijst van besmettelijke ziekten kan worden bijgewerkt "door elke Partij op advies van de bevoegde autoriteiten zoals beschreven in artikel 4, lid 3 van deze Overeenkomst". In dat artikel wordt bepaald dat de National Focal Points (hierna: NFP) zoals bedoeld bij het Internationaal Gezondheidsreglement van 2005,[7] belast zijn met de beoordeling in real time van de risico's van een ernstige volksgezondheidsgebeurtenis.

[6] Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

[7] Wat het NFP van België betreft: zie het Protocol van 5 november 2018 gesloten tussen de Federale Overheid en de overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet 'tot vaststelling van de generische structuren voor het sectoraal gezondheidsbeheer van crisissen voor de volksgezondheid en hun werkwijze voor de toepassing van het Internationaal Gezondheidsreglement (2005), en Besluit nr. 1082/2013/EU over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid'.

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat:

- de bijwerking van de lijst van besmettelijke ziekten niet gebeurt door middel van een formele verdragswijziging;

- een bijwerking kan gebeuren door elke partij afzonderlijk;

- een bijwerking gebeurt op advies van de NFP's van beide partijen ("op advies van de bevoegde autoriteiten");

- de lijst digitaal zal worden gepubliceerd.

Aan Belgische zijde zal een dergelijke bijwerking de vorm moeten aannemen van een reglementaire overheidshandeling die wordt aangenomen door de ter zake bevoegde overheden en die moet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad bij gebreke waarvan deze bijwerking niet tegenwerpbaar is aan particulieren.

Artikel 6

7. Naar luid van artikel 6, lid 1, van de Overeenkomst treedt ze in werking op de datum van de ontvangst langs diplomatieke weg van de tweede kennisgeving dat de interne procedures vereist voor de inwerkingtreding van de Overeenkomst, werden voltooid.

Een dergelijke regeling van de inwerkingtreding moet worden vermeden, aangezien de bij de Overeenkomst betrokken overheden en de particulieren daar niet van op de hoogte zullen zijn. Om dit te verhelpen zal minstens in het Belgisch Staatsblad een bericht moeten worden bekendgemaakt om de burgers op de hoogte te brengen van deze inwerkingtreding.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CCMUMEHDH-GIDDJVT‡