



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



Instituut voor Internationaal Recht

Tiensestraat 41 B-3000 Leuven

Tel +3216325122

Fax +3216325464

www.internationaalrecht.be

“GRENDOERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN WEST-VLAANDEREN EN NOORD-FRANKRIJK NA DE INWERKINGTREDING VAN HET FRANS-BELGISCH AKKOORD VAN 16 SEPTEMBER 2002”

Prof. dr. Jan Wouters

Maarten Vidal

**BELEIDSONDERSTEUNEND ONDERZOEK IN OPDRACHT VAN
PROVINCIE WEST-VLAANDEREN**

WVI

LEIEDAL

DEFINITIEF RAPPORT



1. Executive summary	5
1.1. Samenvatting van de studie	5
1.2. Antwoord op drie kernvragen.....	11
1.2.1. <i>Wat maakt het Akkoord van Brussel van 16 september 2002 mogelijk?</i>	11
1.2.2. <i>Wat moet er veranderen om het juridisch kader voor structuren voor grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren?</i>	11
1.2.3. <i>Wat dient de Vlaamse houding te zijn ten opzichte van het Europees district?</i> .	12
2. Inleidende beschouwingen	13
2.1. Achtergrond van het beleidsondersteunend onderzoek.....	13
2.2. De Frans-Belgische grens.....	13
2.3. Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden	13
2.4. Het Akkoord van Brussel van 16 september 2002	14
2.5. Structuur van het onderzoek.....	15
3. Artikelsgewijze bespreking van het Akkoord van Brussel.....	16
Aanhef16	
Preambule.....	19
Artikel 1. Doel.....	24
Artikel 2. Toepassingsgebied.	26
Artikel 3. Samenwerkingsovereenkomsten.....	34
Artikel 4. Regels van toepassing op de overeenkomsten.....	36
Artikel 6. Gunning van overheidsopdrachten.....	43
Artikel 7. Aansprakelijkheid van de Partijen.	45
Artikel 8. Grensoverschrijdende samenwerkingsorganen.....	47
Artikel 9. Lichamen zonder rechtspersoonlijkheid.	51
Artikel 10. Lichamen met rechtspersoonlijkheid	53
Artikel 12. Statuten van het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking.....	62
Artikel 13. Organen.	65
Artikel 14. Financiering.	68
Artikel 15. Ontbinding.	70
Artikel 16. Overgangsmaatregelen.....	71
Artikel 17. Aanvullende bepaling (deelname van Staat, Gemeenschappen en Gewesten). ...	72
Artikel 18. Inwerkingtreding.....	73
Artikel 19. Duur en opzegging.....	75
Ondertekeningsformule	76
4. Mogelijke rechtsvormen voor de samenwerking.....	77
4.1. Inleiding.....	77
4.2. Gevolgen van de publieke rechtspersoonlijkheid die door het Akkoord aan een aantal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden wordt toegekend	77
4.2.1. <i>Het administratiefrechtelijk contentieux</i>	77
4.2.2. <i>Het bestuurlijk toezicht</i>	78
4.2.3. <i>De openbaarheid van bestuur</i>	79
4.2.4. <i>De overheidsopdrachtenwetgeving</i>	79



4.2.5.	<i>Het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst</i>	80
4.2.6.	<i>Het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst</i>	80
4.2.7.	<i>Het beginsel van de benuttingsgelijkheid</i>	81
4.2.8.	<i>Andere eventueel van toepassing zijnde regelgeving</i>	81
4.3.	Rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid volgens het Belgische interne recht	82
4.3.1.	<i>Inleidende beschouwing</i>	82
4.3.2.	<i>Nationale privaatrechtelijke samenwerkingsvormen</i>	83
4.3.3.	<i>Europese economische samenwerkingsverbanden</i>	85
4.3.4.	<i>Projectvereniging, beheerst door het VDIS</i>	85
4.3.5.	<i>Dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging, beheerst door het VDIS</i> ..	87
4.3.6.	<i>Intercommunale, beheerst door het Decr. W. Gew. R. 5 december 1996</i>	90
4.3.7.	<i>Intercommunale beheerst door W. 22 december 1986</i>	91
4.3.8.	<i>Vereniging van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn</i>	91
4.4.	Rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid volgens het Franse interne recht	92
4.4.1.	<i>Samenwerkingsverbanden van openbaar belang (GIP)</i>	92
4.4.2.	<i>Lokale gemengde ondernemingen (SEML)</i>	93
4.5.	Lokale samenwerkingsverbanden voor grensoverschrijdende samenwerking	94
4.5.1.	<i>Algemeen</i>	94
4.5.2.	<i>LSGS met zetel in het Vlaamse Gewest</i>	95
4.5.3.	<i>LSGS met zetel in het Waalse Gewest</i>	97
4.5.4.	<i>LSGS met zetel in Frankrijk</i>	97
4.6.	Conclusies	98
5.	Toekomstperspectieven	101
5.1.	Het grondwettelijke en decretale kader in België en Vlaanderen	101
5.1.1.	<i>Probleemstelling</i>	101
5.1.2.	<i>De Grondwet</i>	101
5.1.3.	<i>Een decretale regeling voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van een regelgeving voor publiek-publieke samenwerking</i>	102
5.1.4.	<i>Blijvende problemen</i>	104
5.2.	Het Europese district	104
5.3.	Het voorstel van Europese Verordening betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS).....	106
5.3.1.	<i>Rechtsgrond voor de Verordening</i>	106
5.3.2.	<i>Het juridisch kader van de Verordening</i>	107
5.3.3.	<i>Het advies van het Comité van de Regio's</i>	108
5.3.4.	<i>Verhouding met het Akkoord van Brussel</i>	109
5.3.5.	<i>Evaluatie</i>	109
5.4.	Het ontwerp voor een derde Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst.....	110
5.4.1.	<i>Achtergrond</i>	110
5.4.2.	<i>Het juridisch kader van het protocol</i>	110
5.4.3.	<i>Verhouding met het Akkoord van Brussel</i>	111
5.4.4.	<i>Evaluatie</i>	111
6.	Aanbevelingen	112
7.	Résumé et réponses aux questions principales	117



7.1.	Résumé de l'étude	117
7.2.	Réponses aux trois questions centrales	123
7.2.1.	<i>Qu'est-ce que l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 rend possible? ...</i>	123
7.2.2.	<i>Qu'est-ce qui doit être changé afin d'améliorer le cadre juridique pour les structures de coopération transfrontalière ?</i>	123
7.2.3.	<i>Qu'est-ce qui devrait être la position flamande vis à vis du « district européen » ?</i>	124
8.	Bibliografie	125
8.1.	Boeken en zelfstandige publicaties	125
8.2.	Tijdschriftartikelen	125
8.3.	Websites	127
9.	Afkortingenlijst	128



1. Executive summary

1.1. Samenvatting van de studie

Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden

Het is niet langer vol te houden dat grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale besturen kadert binnen de sfeer van de internationale betrekkingen die vanouds als één van de prerogatieven van de centrale uitvoerende macht werd gezien. Door de exponentiële groei van dit fenomeen en de aard van de activiteiten die worden gevoerd, kan worden bevestigd dat het hier gaat om het nastreven van een eigen belang door de betrokken decentrale overheden. Hun grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten kunnen dan ook niet als verdragen worden bestempeld, net zo min als de grensoverschrijdende organen die zij instellen als volkenrechtelijke instellingen kunnen worden gekwalificeerd.

Deze grensoverschrijdende samenwerking wordt dan ook niet door het klassieke internationale recht beheerst, maar door een geheel van normen dat als “nabuschapsrecht” wordt bestempeld. Enerzijds gaat het om een impliciete of expliciete machtiging aan de decentrale overheden om grensoverschrijdend samen te werken, en anderzijds om een aantal bepalingen over hoe deze samenwerking concreet vorm kan krijgen. Omdat aparte nationale regelingen niet noodzakelijk compatibel met elkaar zijn, werd er binnen de Raad van Europa een netwerk van verdragen gesloten over deze problematiek, beginnend met een Europese Kaderconventie inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten uit 1980, aangevuld met een aantal protocollen en met bilaterale verdragen tussen afzonderlijke Staten.

Voor de grens tussen België en Frankrijk wordt er een regeling getroffen in het Akkoord van Brussel van 16 september 2002, gesloten tussen de beide Staten, inclusief volwaardige betrokkenheid van de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. Dit Akkoord trad in werking op 1 juli 2005. In eerste instantie bespreekt deze studie dit Akkoord, waarbij een beroep wordt gedaan op de verschillende parlementaire voorbereidingen en op rechtsleer over grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden. Vervolgens wordt een apart hoofdstuk gewijd aan de verschillende samenwerkingsstructuren die krachtens het Akkoord kunnen worden opgezet.

Al van bij de aanvang is het goed om te wijzen op de specifieke doelstelling van het Akkoord: het focust op de *instituties* voor het beheer van de lokale grensoverschrijdende samenwerking. Dit vergemakkelijkt die samenwerking weliswaar, maar dat betekent niet dat alle hinderpalen verdwijnen. Zo kan er misschien wel een publiek samenwerkingsverband voor grensoverschrijdend milieubeheer of in de welzijnssector worden gecreëerd, maar tegelijkertijd blijven andere problemen (juridisch kader voor grensoverschrijdend vervoer van afval, financiering van de sociale zekerheid) roet in het eten gooien. Dit wordt niet in dit Akkoord geregeld, maar maakt wel het voorwerp uit van de gemengde parlementaire missie.



Het Akkoord van Brussel van 16 september 2002

Het Akkoord van Brussel bevestigt op de eerste plaats uitdrukkelijk de bevoegdheid van gemeenten, provincies, departementen, regio's en hun samenwerkingsverbanden (inclusief de bijzondere structuur van de *communauté urbaine*) om grensoverschrijdend samen te werken. Hierover kan derhalve geen twijfel meer bestaan. In een aantal gevallen kunnen ook Staat, gemeenschappen en gewesten bij deze grensoverschrijdende samenwerking worden betrokken. Dit is in de eerste plaats vanuit Franse hoek bedoeld om een samenwerking tussen de gemeenschappen en gewesten in België enerzijds en de qua schaal, maar niet qua bevoegdheden, vergelijkbare regio's in Frankrijk anderzijds, mogelijk te maken binnen het kader van dit Akkoord. Op dit ogenblik bestaat er overigens al een samenwerkingsakkoord tussen Vlaanderen en Nord-Pas de Calais.

Wat niet onder het toepassingsgebied van het Akkoord valt, zijn functioneel gedecentraliseerde diensten met rechtspersoonlijkheid van de Franse Staat of van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, zoals in Vlaanderen De Lijn of de VMM. Nochtans kan hun deelname aan samenwerkingsverbanden een meerwaarde hebben. Daarom zou van de mogelijkheid moeten worden gebruik gemaakt om het toepassingsgebied van het Akkoord uit te breiden. Daarnaast is het ook duidelijk dat het Akkoord gericht is op de grensoverschrijdende samenwerking van publieke rechtspersonen. De groeiende samenwerking van de civiele maatschappij vindt dan ook langs andere wegen plaats en wordt niet beheerst door dit Akkoord.

Vervolgens bevat het Akkoord een aantal regels in verband met grensoverschrijdende samenwerkingsakkoorden, met onder meer vormvereisten voor dergelijke overeenkomst, aanwijzing van het toepasselijke recht (het nationale recht van één van de partijen) en van de bevoegde rechter: de rechtsbescherming wordt gegarandeerd door hetzij de rechter van de staat wiens recht toepasselijk wordt verklaard, hetzij – indien er een samenwerkingsorgaan met rechtspersoonlijkheid wordt gecreëerd – door de ten aanzien van dit orgaan territoriaal bevoegde rechter. Bijzondere regels gelden voor mandaat, delegatie en concessie van openbare dienst, en voor de gunning van overheidsopdrachten: het Akkoord van Brussel bepaalt welke regelgeving in dat geval van toepassing is.

De samenwerkingsovereenkomsten kunnen enkel betrekking hebben op eigen bevoegdheden van de betrokken overheden: zo kunnen bevoegdheden op het vlak van medebewind (burgerlijke stand) en politietaken niet het voorwerp uitmaken van een dergelijk samenwerkingsakkoord. Via deze weg kunnen ook geen algemeen verbindende gedragsvoorschriften worden uitgevaardigd. De betrokken staten, gemeenschappen en gewesten kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor deze overeenkomsten tussen decentrale overheden, behalve in het eerder uitzonderlijke geval dat ze zelf ook partij zouden zijn bij de overeenkomst.



Bij grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst kunnen de decentrale overheden ook samenwerkingsorganen instellen. Daarbij zijn er drie hypotheses:

- het oprichten van een grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan zonder rechtspersoonlijkheid;
- het oprichten van een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht van één van de Partijen waaraan decentrale overheden uit de andere Staat deelnemen (of de toetreding van decentrale overheden uit de andere Staat tot een bestaand samenwerkingsverband);
- het oprichten van een Lokaal Samenwerkingsverband voor Grensoverschrijdende Samenwerking (LSGS, in het Frans GLCT – *Groupement local de coopération transfrontalière*), een rechtsvorm waarvan de basis is uitgewerkt in het Akkoord zelf en waarop het nationale recht van de zetel van het samenwerkingsverband slechts als gemeen recht van toepassing is.

Ook zonder het Akkoord van Brussel konden decentrale overheden al grensoverschrijdende conferenties, overleggroepen en coördinatiecomités zonder rechtspersoonlijkheid en budgettaire autonomie oprichten. Het Akkoord bevestigt deze bestaande praktijk en stelt een aantal minimale bepalingen voorop die in de overeenkomst tot oprichting van dergelijke organen moeten voorkomen (domeinen, oprichting en werkwijze, duur en toepasselijk recht). Dergelijke structuren kunnen echter geen operationele taken vervullen.

De andere mogelijkheden tot samenwerking betekenen daarentegen wél een vernieuwing ten opzichte van de bestaande situatie. Naast een aantal bestaande mogelijkheden (oprichting van rechtsvormen uit het gemene private recht zoals de vereniging zonder winstoogmerk, of ook de oprichting van een Europees economisch samenwerkingsverband of EESV) biedt het Akkoord bijkomende oplossingen. Voor het eerst worden publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden met besturen aan weerskanten van de grens mogelijk gemaakt.

Het Akkoord bevat een opsomming van de *nationaalrechtelijke figuren* die open worden gesteld voor grensoverschrijdende samenwerking. Het gaat om rechtsvormen die gemeenschappelijk zijn voor heel België, om gewestelijke (Vlaamse en Waalse) en om Franse rechtsfiguren. Niet alle structuren zijn even waarschijnlijk als samenwerkingsvorm: zo komen de v.z.w., de stichting, de OCMW-vereniging en het EESV slechts in beperkte hypotheses als samenwerkingsverband in aanmerking. Daarnaast is ook de oprichting van nieuwe intercommunales volgens de “unitaire” Belgische wet van 1986 weinig waarschijnlijk. Daarom zijn aan Belgische zijde voornamelijk de intergemeentelijke structuren relevant die door de Waalse en Vlaamse decreetgevers in 1996 en 2001 werden vormgegeven. In Frankrijk gaat het om twee figuren, het *groupement d'intérêt public* (GIP) en de *société d'économie mixte locale* (SEML).

Een eerste vaststelling is het feit dat deze structuren door de respectievelijke wetgevers en decreetgevers werden geconcipieerd voor binnenlands gebruik en dat bij het uitwerken van hun organieke regelgeving geen rekening is gehouden met een eventueel gebruik in



grensoverschrijdende context. De Vlaamse rechtsfiguren verkeren in een comparatief nadeel door de nadruk die wordt gelegd op gemeentelijke overheden, en de onmogelijkheid om private partners te betrekken. Voor Waalse rechtsfiguren geldt enkel het eerstgenoemde nadeel. Dit is een hinderpaal voor de deelname van Franse overheden: daar heeft het gemeentelijke bestuursniveau immers door de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden aan onder meer de *communauté urbaine*, een soort “federale gemeente” aan belang ingeboet. Toch blijven deze gemeenten voor samenwerkingsverbanden met zetel in België toch de eerste viool spelen.

Daarnaast is het ook niet altijd duidelijk hoe sommige vereisten van de Vlaamse regelgeving kunnen worden vervuld ingeval van deelname van buitenlandse figuren: is een financiële bijdrage door het *département* gelijk te stellen met een soortgelijke bijdrage door de provincie? Komt een Franse *adjoint du maire* op hetzelfde neer als een Belgische schepen? Een omzendbrief van de Vlaamse overheid zou hier duidelijkheid moeten scheppen.

Franse figuren hebben dan weer te kampen met sterke overheidscontrole (het GIP) of kunnen enkel met private deelname worden opgericht (de SEML). Al deze (Vlaamse, Waalse en Franse) interne rechtsfiguren kunnen ook eenzijdig door de bevoegde regelgever worden gewijzigd, wat in het nadeel kan spelen van buitenlandse overheden die er deel van uitmaken (bijvoorbeeld door een versterking van de positie van de toezichhoudende overheid of de afschaffing van statutair bepaalde beschermingsmechanismen en bijzondere meerderheden door middel van andersluidende dwingende bepalingen in de organieke wetgeving).

Het *lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking* (LSGS, in het Frans GLCT) biedt daarom een oplossing voor problemen die de interne focus van al deze nationale rechtsfiguren met zich meebrengt. De basisregels die het LSGS beheersen werden opgenomen in het Akkoord van Brussel zelf, terwijl de regelgeving inzake intergemeentelijke samenwerking van de zetel van het LSGS als gemeen recht van toepassing is. Het LSGS is per definitie een zuiver publiek samenwerkingsverband. Alle overheden die onder het toepassingsgebied van het Akkoord vallen, inclusief, op basis van art. 17, de Partijen zelf (Staten, Gemeenschappen en Gewesten) kunnen er deel van uitmaken en worden allemaal op dezelfde manier behandeld. Ook voor de financiering en de uitoefening van het toezicht treft het Akkoord een regeling.

Toch blijft de zetel van het LSGS relevant: op een aantal punten zijn er immers verschillen tussen de als subsidiair geldende regelingen. Zo wordt in Vlaanderen een principieel onderscheid gemaakt tussen projectverenigingen, dienstverlenende verenigingen en opdrachthoudende verenigingen. Dit onderscheid wordt door de gemeenschappelijke regels uit het Akkoord van Brussel niet weggewerkt. Een LSGS met zetel in Vlaanderen zal dus moeten kiezen voor één van de drie regelingen als subsidiair toepasselijk recht. Daarnaast kan de interne regelgeving ook een bepaalde zetelkeuze *de facto* opleggen: zo is het verboden dat Franse besturen in totaal meer dan 50% van de kosten van een buitenlandse rechtspersoon dragen. In een aantal gevallen maakt dit, zeker gelet op de demografische verhoudingen in het Rijksse, de keuze voor een zetel in Frankrijk meer dan plausibel.



In de aanbevelingen van deze studie wordt er dan ook voor gepleit om niet te kiezen voor één samenwerkingsverband dat het geheel van de grensoverschrijdende samenwerking in een bepaalde regio (Rijksse Eurometropool of West-Vlaanderen-Duinkerken) beheert en ook implementeert, maar om een “netwerkstructuur” te kiezen met een coördinatie-organisme met alle lokale spelers (voor de Rijksse Eurometropool waarschijnlijk voortgroeïend uit de GPCI+) en daaraan op allerlei manieren verbonden een netwerk van structuren, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, voor specifieke taken en met een wisselende samenstelling en een verschillende locatie. Hierdoor kan niet alleen tegemoet worden gekomen aan de psychologische verzuchting om niet verplicht te worden zich volledig in de context van een vreemd rechtsstelsel in te schrijven, maar kan tegelijkertijd ook telkens de meest voordelige rechtsfiguur worden gekozen. Zo is een LSGS weliswaar de meest voor de hand liggende oplossing voor de algemene coördinatie, en ook voor een aantal openbare diensten aan de burger, maar kan in andere situaties de wens om privaat kapitaal en private partners te kunnen betrekken bij de samenwerking leiden tot de keuze voor internrechtelijke figuren die dat mogelijk maken. Zo kan ook een geografische spreiding over de deelregio’s worden nagestreefd.

De vlotte regeling van het LSGS en de mogelijkheid om ook Staat, Gemeenschap en Gewest erbij te betrekken maken het ook tot een geschikt instrument (hoewel er zich dan problemen kunnen stellen op het vlak van de regels inzake bestuurlijk toezicht) om, indien men dat wenst, een permanente structuur op te zetten voor het overleg met vertegenwoordigers van alle beleidsniveaus, hetzij voor de hele Frans-Belgische grens, hetzij voor een specifiek deelgebied. De parlementaire missie kan, indien ze een bestendig karakter krijgt, dan ook als een adviesorgaan in deze structuur worden ingeschreven.

Toekomstperspectieven

Na de bespreking van het Akkoord van Brussel gaat de studie in op een aantal recente ontwikkelingen. Het betreft de lancering van de term “Europees district” in Frankrijk en twee nieuwe juridische kaders in ontwikkeling: een ontwerpverordening van de Europese Unie en een ontwerp van aanvullend protocol bij de Kaderconventie van de Raad van Europa.

Het Europees district (*district européen*) werd ingesteld door de Franse wet n° 2004-809 inzake de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden van 13 augustus 2004. Het wordt beheerst door art. L1115-4-1 CGCT. De figuur komt neer op het openstellen van het *syndicat mixte*, een Franse rechtsfiguur voor samenwerking tussen verschillende soorten overheden, voor deelname door buitenlandse besturen, ook in afwezigheid van een verdrag met het land waartoe deze besturen behoren, of wanneer er een pluraliteit is van verdragen in een zone waar drie of meer staten aan elkaar grenzen. In essentie komt deze rechtsfiguur neer op een LSGS met zetel in Frankrijk, waarvoor de regeling inzake het *syndicat mixte* eveneens als subsidiair recht geldt, zodat het Europees district weinig bijbrengt voor de West-Vlaamse grensoverschrijdende samenwerking. Meer nog, de bijzondere meerderheidsvereiste voor



situaties met zowel Vlaamse als Waalse deelnemers valt weg, en de regelgeving kan eenzijdig door de Franse Staat worden gewijzigd.

De ontwerpverordening van de Europese Unie betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking heeft als voordeel dat ze zonder interne procedures onmiddellijk in de vijftientig lidstaten van de Europese Unie van toepassing is. Ze wordt aangenomen door het Europees Parlement en de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid. Ze kan niet alleen in de context van de grensoverschrijdende samenwerking met Frankrijk maar ook voor transnationale of interregionale samenwerking (met niet aangrenzende gebieden in een lidstaat van de Europese Unie) gebruikt worden. De Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS) is te vergelijken met het LSGS uit het Akkoord van Brussel: een aantal gemeenschappelijke regelingen maar voor de rest terugverwijzend naar het nationale recht van één van de betrokken landen. Daarom speelt ook hier het nadeel van de tekortkomingen van de internrechtelijke regelgeving op het vlak van publiek-publieke samenwerking in Vlaanderen. Het is de bedoeling dat deze verordening op 1 januari 2007 in werking treedt.

Het ontwerp van aanvullend protocol bij de Europese Kaderconventie biedt een andere oplossing: het bevat een omvattende regeling die slechts uiterst zelden een beroep doet op het interne kader. Wanneer dit protocol in werking treedt tussen België en Frankrijk, dan bestaat er een werkelijk neutrale rechtsfiguur voor de samenwerking. Het nadeel van dit protocol echter is dat het gaat om een klassiek internationaal verdrag, met de klassieke instemmingsprocedures in de nationale parlementen. Wegens het daarmee gepaard gaande tijdsverloop zal dit protocol de eerstkomende jaren geen oplossing bieden.

Als slotbeschouwing kan worden gesteld dat het domein van de grensoverschrijdende samenwerking ook na de inwerkingtreding in volle ontwikkeling blijft, zowel op regelgevend vlak als inzake de positiebepaling van (West-)Vlaanderen op zich en de Frans-Belgische Eurometropool rond Rijsel in zijn geheel over de te nemen beleidsopties.



1.2. Antwoord op drie kernvragen

1.2.1. Wat maakt het Akkoord van Brussel van 16 september 2002 mogelijk?

- Op basis van dit Akkoord krijgen decentrale overheden een expliciete machtiging om overeenkomsten te sluiten met publieke partners aan de andere kant van de grens. Deze kunnen ook inhouden dat een overheid uit Frankrijk als concessiehouder een openbare dienst vervult voor een Vlaams of Waals bestuur en *vice versa*.
- Daarnaast worden ook een aantal bestaande Vlaamse en Waalse intergemeentelijke samenwerkingsstructuren opengesteld voor deelname door overheden uit Frankrijk en *vice versa*. Totnogtoe verliep de samenwerking immers via privaatrechtelijke structuren zoals de vereniging.
- Gelet op de moeilijkheden die de toepassing van dit nationale recht met zich meebrengt, creëert het Akkoord ook een “lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking” (LSGS), waarvan de basisregels in het Akkoord van Brussel zelf gelegen zijn. De nationale focus van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsstructuren naar nationaal recht wordt hierdoor geneutraliseerd.
- Daarnaast kunnen ook de Belgische en Franse Staat, Vlaams en Waals Gewest en Vlaamse en Franse Gemeenschap zelf aan dergelijke overeenkomsten of samenwerkingsverbanden deelnemen.

1.2.2. Wat moet er veranderen om het juridisch kader voor structuren voor grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren?

- Het toepassingsgebied van het Akkoord moet bij wisseling van diplomatieke nota's worden uitgebreid tot functioneel gedecentraliseerde instellingen van de Vlaamse en federale overheid met een eigen rechtspersoonlijkheid. Op dit ogenblik vallen dergelijke instellingen, zoals De Lijn, de Vlaamse Milieumaatschappij, de NMBS of Aquafin, niet onder het toepassingsgebied van het Akkoord van Brussel.
- De Vlaamse overheid dient, bij voorkeur in samenspraak met het Waalse Gewest, een omzendbrief uit te werken over de toepassing van dit Akkoord, waarin de wisselwerking met het bestaande decreet over de intergemeentelijke samenwerking (VDIS) en de concrete implementatie van het Akkoord aan bod komen.
- De Vlaamse overheid moet een duidelijk intern normengeheel creëren voor grensoverschrijdende samenwerking, hetzij als afzonderlijk decreet, hetzij in een decretaal kader voor interbestuurlijke of publiek-publieke samenwerking of bij de herziening van het VDIS. In dit decreet kan dan zowel een eigen Vlaamse rechtsfiguur worden gecreëerd die openstaat voor niet-Vlaamse overheden als een subsidiaire regeling die goed aansluit bij het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking uit het Akkoord van Brussel en de Europese



groepering voor grensoverschrijdende samenwerking die wordt voorgesteld door de Europese Commissie.

1.2.3. *Wat dient de Vlaamse houding te zijn ten opzichte van het Europees district?*

- Het Europees district (*district européen*) is als juridische term vrijwel synoniem met een LSGS met zetel in Frankrijk, aangezien het eveneens gebaseerd is op de openstelling van de interne figuur van het *syndicat mixte*, een structuur voor publiek-publieke samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en oog heeft voor de heterogeniteit van deelnemers die dat met zich meebrengt. De verschillen hebben betrekking op de mogelijke deelnemers (zo kan de Franse Staat er niet en functioneel gedecentraliseerde overheden er wél aan deelnemen) en op de bijzondere meerderheden die in het Akkoord van Brussel worden opgenomen voor een LSGS met zowel Vlaamse en Waalse deelnemers, die bij het Europees district niet zijn voorzien. Het is een zuiver publieke rechtsvorm die zowel ten aanzien van de betrokken overheden ondersteuning kan bieden als rechtstreeks aan de burgers een openbare dienst kan behartigen.
- Vanuit bestuurskundig oogpunt slaat de term “Europees district” op het beheer van de grensoverschrijdende regio als geheel. Dit hoeft niet noodzakelijk in de (Franse) juridische vorm van het Europees district te gebeuren. De afwezigheid van bijzondere meerderheden die in het Akkoord van Brussel wél voorzien zijn, en de mogelijkheid dat Frankrijk dit kader eenzijdig wijzigt, pleiten zelfs tegen deze structuur. Indien gekozen wordt voor een uniek samenwerkingsverband dat zich met alle aspecten van de grensoverschrijdende samenwerking in het Rijselse bezighoudt, komt het LSGS naar Frans recht dan als eerste keuze naar voren. Vooreerst combineert deze structuur de mogelijkheid om zowel ondersteuning te bieden aan de gemeenten als in opdracht van hen een openbare dienst ten behoeve van de burgers uit te baten. Daarnaast is het ook zo dat de Franse regelgeving verbiedt dat Franse overheden in totaal meer dan 50% van de financiën van een buitenlandse rechtspersoon dragen, wat de keuze voor een rechtspersoon met zetel in Frankrijk in de context van Rijsel voor de hand liggend maakt.
- Een andere optie die in de aanbevelingen van deze studie naar voren komt, is een “netwerkstructuur” met een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking als “coördinatie-organisme” en een aantal aparte (diverse) structuren voor specifieke doeleinden, die met dit centrale organisme verbonden zijn via de creatie van een intermediair orgaan binnen dit LSGS (waartoe het Akkoord van Brussel de nodige ruimte geeft). Daarbij kan voor elk van deze structuren gekozen worden voor de rechtsvorm (LSGS of internrechtelijke structuur) die het meest voordelig is om bijvoorbeeld privaat kapitaal te betrekken (SEML of Waalse intercommunale) of om tegemoet te komen aan de 50%-regel in de Franse wetgeving. Tegelijkertijd kan zo ook een geografische spreiding plaatsvinden. Door de 50%-regel in Frankrijk en de principiële keuze tegen private partners in de Vlaamse interne regelgeving, is Vlaanderen weliswaar minder geschikt als zetel voor een aantal structuren.



2. Inleidende beschouwingen

2.1. Achtergrond van het beleidsondersteunend onderzoek

Deze studie vloeit voort uit een opdracht die in november 2004 gezamenlijk door de provincie West-Vlaanderen en de intercommunales Leiedal en wvi aan het Instituut voor Internationaal Recht van de K.U.Leuven werd gegund. Nader overleg omtrent dit onderzoek werd zowel bilateraal als in het kader van de denkgroep van gouverneur Breyne over de grensoverschrijdende samenwerking met Noord-Frankrijk gepleegd. De studie zelf nam zijn beslag in de periode van 1 december 2004 tot en met 31 mei 2005.

2.2. De Frans-Belgische grens

Nadat Frankrijk in 1525 bij het Verdrag van Madrid aan de soevereiniteit (of kan men in het Ancien Régime misschien beter spreken over de suzereiniteit) over het Graafschap Vlaanderen had moeten verzaken, kon Lodewijk XIV na de Spaanse devolutieoorlog een deel van de Spaanse Nederlanden, waaronder Rijsel, verwerven na de sluiting van de Vrede van Aken van 1668. De Verdragen van Utrecht, Rastadt en Baden van 1713-1714 lieten Artesië, Frans-Henegouwen en een deel van Vlaanderen definitief aan Frankrijk. Het Verdrag van Wenen van 1815, dat een einde maakte aan de tumultueuze revolutionaire periode en aan de periode van Franse gebiedsexpansie, veranderde hier niets aan en legde voorgoed de zuidgrens van België vast.¹ Rijsel is daardoor reeds enkele eeuwen een grote stad op een boogscheut van de grens, met een hinterland dat delen van de gewesten Vlaanderen en Wallonië omvat. Maar ook elders snijdt de staatsgrens door gebieden die op elkaar aangewezen zijn.

2.3. Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden

Misschien is het wel een boutade te zeggen dat elke grens artificieel is, maar dit artificiële karakter doet geen afbreuk aan het feit dat elke grens wel degelijk voor distorties zorgt in de werking van de lokale besturen in haar omgeving. In zekere zin “begrenst” zij de mogelijkheden van overheden aan weerskanten van de grens om hun centrumfuncties en eventuele complementariteit ten volle te benutten.

Het streven naar grensoverschrijdende samenwerking is dan ook inherent aan het bestaan van een grens. Traditioneel werd echter elk internationaal handelen gezien als het monopolie van de centrale Staat, in het kader van zijn bevoegdheid op het vlak van het behartigen van de buitenlandse betrekkingen.² In een moderne opvatting van het concept “soevereiniteit” is er

¹ J. SALMON, “Les frontières de la Belgique lors de son indépendance”, *B.T.I.R.* 1998, 7-50.

² Men spreekt in dit verband wel eens van “de klassieke leer”, die uitgaat van twee aspecten van het beginsel van de nationale soevereiniteit, m.n. het monopolie van de externe betrekkingen bij de centrale overheid en de territorialiteit van het nationale publiekrecht. Voor een weerlegging van de these dat grensoverschrijdende samenwerkingsakkoorden “verdragen” zijn in de zin van art. 167 G.W. en dat grensoverschrijdende



echter wel degelijk ruimte voor een eigen grensoverschrijdende samenwerking van territoriaal gedecentraliseerde besturen. Grensoverschrijdende samenwerking wordt dan gezien als een instrument, een middel, een *wijze van uitoefening* van eigen, lokale of provinciale bevoegdheden. De decentrale overheden behartigen door middel van deze samenwerking immers eerder hun eigen (lokale) belang dan een nationaal belang. Het gaat dus niet zozeer om een nieuwe bevoegdheid van de lokale besturen als wel om een reeds bestaande, inherent aanwezige bevoegdheid.³

Het Belgische interne recht bewaart in grote mate het stilzwijgen over de bevoegdheid van territoriaal gedecentraliseerde besturen (en hun samenwerkingsverbanden) om over te gaan tot grensoverschrijdende samenwerking. Enkel het (relatief recente) Vlaamse decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking (verder: VDIS)⁴ bevat in zijn art. 4 een expliciete verwijzing naar de mogelijkheid om grensoverschrijdend op te treden. Voor het overige moet deze bevoegdheid impliciet worden geacht te behoren tot het gemeentelijke en het provinciale belang.

In het Franse recht wordt de grensoverschrijdende samenwerking van alle lokale overheden daarentegen uitdrukkelijk geregeld in de artikelen L1115-1 CGCT⁵ en volgende.

2.4. Het Akkoord van Brussel van 16 september 2002

Het feit dat zowel aan Belgische als aan Franse zijde de “territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen” hetzij impliciet, hetzij expliciet de bevoegdheid hebben om aan grensoverschrijdende samenwerking te doen zou op zich kunnen volstaan, ware het niet dat er ook dan nog onduidelijkheid blijft bestaan op het vlak van de vormen die hun samenwerkingsverbanden kunnen aannemen.

Juridische onduidelijkheid wordt dan ook vaak als één van de belangrijkste obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking gezien, al benadrukt J.-M. WOEHRLING⁶ dat dit vaak berust op een al te restrictieve interpretatie van nationaal recht die een weerzin van centrale overheden maskeert. Hoe dan ook leidde de onduidelijkheid aan de Frans-Belgische grens ertoe dat vooralsnog enkel gebruik werd gemaakt van rechtvormen naar privaatrecht die bovendien niet geschikt zijn voor een operationele samenwerking tussen publieke rechtspersonen. Bestaande multilaterale overeenkomsten in het kader van de Raad van Europa

samenwerkingsverbanden “volkenrechtelijke instellingen” zijn in de zin van art. 34 G.W., zie J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, “Het nabuurschapsrecht – Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen”, *C.D.P.K.* 2003, 443-484 en 635-662.

³ J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, “Het nabuurschapsrecht – Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen”, *C.D.P.K.* 2003, 467.

⁴ Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (*B.S.* 31 oktober 2001)

⁵ Code général des collectivités territoriales, www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CGCTERRL.rcv

⁶ J.-M. WOEHRLING, “Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales – Vrais et faux problèmes”, *Revue d’Allemagne et des Pays de langue allemande* 2001, 141-155.



bieden geen juridisch kader (Europese Kaderovereenkomst, cf. *infra*) of zijn nog niet in werking getreden tussen beide landen (Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst, cf. *infra*).

De wens van Frankrijk om een specifiek verdragsrechtelijk kader te hebben voor de grens met elk van zijn buurlanden, leidden tot het aangaan van onderhandelingen over een bilaterale overeenkomst in 2001. De Vlaamse overheid nam hiertoe het voortouw. Aangezien bij de onderhandelingen over dit Akkoord werd uitgegaan van het bestaande Akkoord van Karlsruhe tussen Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland en Duitsland, en beide teksten relatief dicht bij elkaar zijn gebleven, zal in de loop van de verdere bespreking geregeld verwezen worden naar bestaande rechtsleer over dit laatste akkoord. Na onderhandelingen in *Hertoginnedal* en op de *Quai d'Orsay* kon het Akkoord worden ondertekend op 16 september 2002. Intussen werden in de vier betrokken Belgische parlementen de nodige wetten en decreten aangenomen⁷, en ook in Frankrijk werd intussen de *iter parlamentarium* beëindigd, na de aanneming van wet nr. 2005-250 van 18 maart 2005. Nu het Akkoord ook is bekrachtigd, treedt het in werking op de eerste dag van de tweede daarop volgende kalendermaand, dit wil zeggen op 1 juli 2005.

2.5. Structuur van het onderzoek

In eerste instantie zal een gedetailleerde artikelsgewijze bespreking van het Akkoord worden aangeboden, met de nodige intertekstuele referenties naar de interne regelgevingen in België en Frankrijk en naar andere internationale akkoorden. De toelichting die in de verschillende parlementaire voorbereidingen werd gegeven, is immers eerder summier, en weinig verhelderend voor de latere praktijk. De noodzaak van deze studie toont daarnaast ook aan dat niet zozeer de verzuchtingen van de lokale overheden zelf de leidraad hebben gevormd bij het opstellen van dit Akkoord. Zijzelf waren immers niet actief bij de uitwerking en bij de onderhandelingen betrokken. Retrospectief kan dit worden betreurd, omdat een dergelijke betrokkenheid een groot deel van de onduidelijkheid op het terrein met betrekking tot de concrete mogelijkheden van dit Akkoord had kunnen voorkomen.

Vervolgens worden de verschillende rechtsvormen besproken die een grensoverschrijdend samenwerkingsverband kan aannemen.

Het laatste deel van het onderzoek blikkt vooruit of bouwt voort op een aantal recente ontwikkelingen. Het betreft op de eerste plaats de opportuniteit van de ontwikkeling van een intern regelgevend kader zoals dat in Frankrijk bestaat. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vernietiging van art. 4, tweede lid, VDIS door het Arbitragehof. Op de tweede plaats wordt het concept "Europees district" geduid. Tot slot wordt vooruitgeblikt op het voorstel van Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking en op het ontwerp voor een derde Protocol bij de Europese Kaderconventie met betrekking tot Euroregionale samenwerkingsgroeperingen.

⁷ Voor de referenties naar deze instemmingsakten, *infra* bij de bespreking van art. 18 van het Akkoord.



3. Artikelsgewijze bespreking van het Akkoord van Brussel

Aanhef

De Regering van het Koninkrijk
België,
De Vlaamse Regering,
De Regering van de Franse
Gemeenschap,
En de Regering van het Waalse
Gewest
En
De Regering van de Franse
Republiek,
Hierna de Partijen genoemd,

*Le Gouvernement du Royaume de
Belgique,
Le Gouvernement de la Communauté
française,
Le Gouvernement de la Région
wallonne,
Et le Gouvernement flamand
Et
Le Gouvernement de la République
française
Ci-après dénommés les Parties*

Een eerste element in de bespreking van dit Akkoord betreft de *kwestie van de verdragsluitende Partijen*. Zowel in de titel als in de aanhef blijkt reeds de fundamenteel verschillende staatsrechtelijke structuur van België en Frankrijk. Waar in Frankrijk de vier aan België grenzende regio's door art. 2, §1, (2) opgenomen zijn in het personele toepassingsgebied van het Akkoord, figureren de Vlaamse, Waalse en Franstalige gemeenschaps- en gewestoverheden, die qua schaal met de Franse regio's kunnen worden vergeleken, naast de Belgische en Franse Staat tussen de Partijen bij het Akkoord. Dit behoeft enige verduidelijking.

Art. 167 G.W. kan als kernartikel voor de Belgische buitenlandse betrekkingen worden beschouwd. De eerste paragraaf van dit artikel verwoordt weliswaar dat de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, maar voegt daar als uitzondering aan toe dat de gemeenschappen en gewesten eveneens de internationale samenwerking kunnen regelen en verdragen kunnen sluiten voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Dit principe wordt aangeduid met het Latijnse adagium "*in foro interno, in foro externo*". Aangezien verdragen vaak elementen bevatten die zowel federale als deelstatelijke bevoegdheden betreffen, voorziet art. 167, § 4, dat deze worden gesloten door de Koning, volgens een procedure die bij bijzondere wet moet worden geregeld. Volgens een constitutioneel betwistbaar procédé verwijst art. 92bis, § 4ter, B.W.H.I. de regeling van deze aangelegenheid door naar een verplicht te sluiten samenwerkingsakkoord, dat op 8 maart 1994 werd gesloten.⁸

⁸ Samenwerkingsakkoord op 8 maart 1994 gesloten tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (B.S. 17 december 1996), inst. W. 20 augustus 1996 (B.S. 17 december 1996), Decr. VI. R. 19 maart 1996 (B.S. 23 mei 1996), Decr. Fr. Gem. R. 18 maart 1996 (B.S. 26 juni 1996), Decr. D. Gem. R. 10 juni 1996 (B.S. 21 augustus 1996), Decr. W. Gew. R. 20 juni 1996 (B.S. 19 juli 1996), Ord. Br. H. R. 11 januari 1996 (B.S. 6 maart 1996), BRONNEN, 35.



Het Akkoord van Brussel betreft hoofdzakelijk gewestbevoegdheden⁹, maar er zijn ook bevoegdheden van de federale overheid¹⁰ en van de gemeenschappen¹¹ in het geding. Zowel de Franse als de Belgische overheden wensten immers dat het Akkoord een omvattende regeling zou treffen voor de hele Frans-Belgische grens die betrekking had op alle “territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen” en voor (vrijwel) al hun eigen bevoegdheden.¹² De participatie van de Franse Gemeenschap aan dit Akkoord werd overigens bekritiseerd¹³, aangezien zij de uitoefening van haar bevoegdheden inzake OCMW’s heeft overgedragen aan het Waals Gewest¹⁴, en dus ook niet meer internationaal zou kunnen optreden op dit vlak. Er lijken voornamelijk politieke redenen te hebben meegespeeld om haar toch bij het Akkoord te betrekken.

Hoewel de Grondwet en het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 ervan uit te lijken gaan dat in een dergelijke hypothese de verschillende Belgische overheden gezamenlijk als één partij moeten worden beschouwd¹⁵, beschouwt het Akkoord van Brussel de drie betrokken gemeenschaps- en gewestoverheden wel degelijk als aparte Partijen bij het Akkoord, getuige daarvan, naast hun aparte vermelding in titel en aanhef, onder meer art. 19, §2, *in fine*, waar over meerdere Belgische Partijen wordt gesproken. Dit is niet zonder belang, onder meer voor de toepassing van art. 17 van het Akkoord, dat bepaalt dat ook de Partijen bij het Akkoord deel kunnen nemen aan grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten.

Nochtans is het begrip “Partijen” in dit Akkoord geen eenduidig begrip. Zo duidt het in art. 13, § 1, van het Akkoord enkel de beide gewesten en de Franse Staat aan, wanneer het stelt dat er evenveel vice-voorzitters zijn als Partijen waarvan de decentrale besturen niet de voorzitter van het LSGS leveren. Anders zou dit ertoe leiden dat, in het geval van een Franse voorzitter van een LSGS, er vice-voorzitters moeten worden aangeduid voor de Vlaamse Regering, de Regering van het Koninkrijk België, de Waalse Regering en de

⁹ Art. 6, § 1, VIII, BWHI (gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden) en art. 6, §1, III, 10° BWHI (polders en wateringen).

¹⁰ Zowel art. 6, § 1, VIII, BWHI als art. 5, § 1, II, 2° BWHI behouden een aantal bevoegdheden voor aan de federale overheid, zowel wat op materieel vlak als op territoriaal vlak (bijzondere regelingen voor de gemeente Komen-Waasten).

¹¹ Art. 5, § 1, II, 2° BWHI (OCMW’s).

¹² Y. LEJEUNE, “Le projet d’accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux”, *C.D.P.K.* 2002, 397-398.

¹³ Y. LEJEUNE, “Le projet d’accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux”, *C.D.P.K.* 2002, 407.

¹⁴ Art. 139 G.W. voorziet dat de Franse Gemeenschap de uitoefening van haar bevoegdheden kan overdragen aan het Waalse Gewest, voor wat het Franse taalgebied betreft, en aan de Franse Gemeenschapscommissie, voor wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft. Dit gebeurt door het aannemen, bij een bijzondere meerderheid, van drie eensluidende decreten door deze drie overheden. Op die manier wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de precaire financiële toestand van de Franse Gemeenschap en anderzijds uitdrukking gegeven aan de voorkeur aan Franstalige zijde voor een driedelige staatsstructuur gebaseerd op de gewesten.

¹⁵ Art. 167, §4, stelt immers dat dergelijke verdragen door de Koning worden gesloten, en niet door de Koning en de gemeenschaps- en gewestregeringen gezamenlijk; eenzelfde opvatting blijkt uit de artt. 9, 12 en 13 van het bewuste samenwerkingsakkoord.



Regering van de Franse Gemeenschap. Het is duidelijk dat dit niet de bedoeling kan geweest zijn van de Partijen. Wat in dat geval wél de bedoeling was, is een vice-voorzitterschap voor een Vlaming en voor een Waal.

Voor de ondertekening werd geopteerd voor de medeondertekening door de Vlaamse, Waalse en Franstalige ministers-presidenten, naast de Belgische en Franse premiers. In het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid werden op 17 juni 1994 een aantal “ondertekeningsformules” overeengekomen, aangezien de ondertekening door alle betrokken overheden in de praktijk niet altijd mogelijk is. Deze gaan van medeondertekening tot het loutere neerleggen van een verklaring waarin de gebonden entiteiten worden opgesomd. De formule van de medeondertekening, “ondertekeningsformule 1”, die hier werd gebruikt, is degene waarin het meeste (politieke) zichtbaarheid wordt gegeven aan de gemeenschappen en de gewesten. Het feit dat het gaat om een bilateraal akkoord dat bovendien voornamelijk gewestbevoegdheden betreft, maakte deze formule mogelijk.



Preamble

ZICH BEWUST van de wederzijdse voordelen van samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen aan weerszijden van de grens (1),

VERLANGEND het huidig beleid van goede nabuurschap tussen de Partijen aan te moedigen en de grondslag te leggen voor een verregaande grensoverschrijdende samenwerking (2),

VERLANGEND de samenwerking tussen de territoriale gemeenschappen van de Partijen te vergemakkelijken en te bevorderen (3),

ZICH BEWUST van het verschil dat tussen de Staten bestaat inzake de politieke en administratieve organisatie van de territoriale gemeenschappen (4),

VERLANGEND het juridisch kader te vervolledigen van de Europese Kaderovereenkomst van 21 mei 1980 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, waarvan de basisprincipes een leidraad vormen voor deze samenwerking (5),

VASTBESLOTEN deze samenwerking te vergemakkelijken en te bevorderen met inachtneming van het intern recht en de internationale verbintenissen van de Partijen (6),

ZIJN het volgende overeengekomen:

CONSCIENTS des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière (1),

DESIREUX de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie (2),

DESIREUX de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties (3),

CONSCIENTS de la différence existant entre les États en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales (4),

DESIREUX de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dont les principes essentiels inspirent cette coopération (5),

DECIDES à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties (6),

SONT convenus de ce qui suit:



De preambule vertrekt van een bestaande grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, een samenwerking die positief wordt beoordeeld in de zin dat zij wederzijdse voordelen biedt (1) en die moet worden vergemakkelijkt en bevorderd (2). Op dit ogenblik wordt immers al teruggegrepen naar privaatrechtelijke figuren, zoals de feitelijke vereniging of de vereniging zonder winstoogmerk, om een samenwerking tussen overheden aan beide zijden van de grens mogelijk te maken.

Het Akkoord wil een grondslag leggen voor een verregerende samenwerking (3): dit kan worden begrepen als een verwijzing naar de grenzen die aan het gebruik van privaatrechtelijke figuren verbonden zijn. Het is met privaatrechtelijke structuren immers niet mogelijk om een efficiënte exploitatie en beheer van omvangrijke gezamenlijke projecten te verwezenlijken: enerzijds beschikken deze figuren niet over de prerogatieven van publiekrecht die nodig kunnen zijn voor deze samenwerking, anderzijds vertonen ze vaak een democratisch deficit en een weinig transparant karakter. De doelstelling van het Akkoord is dan ook publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken.

De bestaande grensoverschrijdende samenwerking heeft al voldoende aangetoond dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de administratieve organisatie van beide landen (4). Dit bleek al bij de bespreking van de rol van de gemeenschappen en de gewesten bij de totstandkoming van dit Akkoord.

In de preambule wordt tevens verwezen naar de *Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen op autoriteiten*, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980 (5).¹⁶ Dit biedt ons de mogelijkheid om kort op dit andere verdrag, en de andere protocollen en overeenkomsten die erbij aansluiten, in te gaan.

Deze kaderovereenkomst, gesloten in het kader van de Raad van Europa, kan worden beschouwd als het centrale juridische document voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Europese lokale besturen. De Raad van Europa vervult dan ook al meer dan vijftig jaar de rol van internationale denktank op dit vlak. Desalniettemin voldoet de Europese Kaderovereenkomst op meerdere punten niet aan de verwachtingen: de partijen bij die overeenkomst gaan immers slechts een engagement aan om grensoverschrijdende samenwerking “te bevorderen” of “te vergemakkelijken”¹⁷, en biedt geen rechtsvormen waarbinnen een dergelijke samenwerking kan plaatsvinden. De Kaderovereenkomst voorziet dan ook dat de partijen onder elkaar aanvullende Akkoorden

¹⁶ Europese Kaderovereenkomst inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten, en bijlage, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980, inst. W. 31 juli 1986 (*B.S.* 18 juli 1987), Decr. VI. R. 23 december 1986 (*B.S.* 20 maart 1987), Decr. Fr. Gem. R. 5 november 1986 (*B.S.* 6 december 1986), Decr. D. Gem. R. 17 december 1986 (*B.S.* 23 januari 1987), bekr. 6 april 1987, iiwt 22 december 1981, iwtb 6 juli 1987, *UNTS* nr. 20967, *ETS* nr. 106.

¹⁷ Art. 1 Europese Kaderovereenkomst



kunnen sluiten die hierin voorzien. België¹⁸ en Frankrijk¹⁹ hebben allebei in het verleden al meerdere dergelijke akkoorden gesloten met hun buurlanden. De grens tussen beide landen werd echter niet bestreken door een meer gedetailleerd Akkoord. Er bestaat weliswaar een (eerste) Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst²⁰ dat niet spreekt in termen van “bevorderen en vergemakkelijken” van grensoverschrijdende samenwerking, maar over “erkennen en respecteren”.²¹ Bovendien voorziet het Protocol dat samenwerkingsverbanden kunnen worden gecreëerd met rechtspersoonlijkheid.²² Bij dit Protocol is echter enkel Frankrijk partij; de ondertekening door België op 25 juli 1997 werd voorsnog niet door een bekrachtiging gevolgd, zodat het Protocol niet in werking is tussen beide landen. Daar kan spoedig verandering in komen, aangezien het Protocol intussen de parlementaire instemming verkreeg van alle betrokken entiteiten.

Zelfs indien dat het geval zou zijn, dan nog zouden de bepalingen van dit Akkoord voorgaan, op grond van het beginsel *lex specialis derogat generalibus*. Het Protocol kan,

¹⁸ - Voor de Belgisch-Nederlandse en de Belgisch-Luxemburgse grens: Overeenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, ondertekend te Brussel op 12 september 1986, inst. W. 23 maart 1990 (B.S. 30 maart 1991), Decr. VI. R. 7 februari 1990 (B.S. 24 maart 1990), Decr. Fr. Gem. R. 28 januari 1991 (B.S. 17 december 1991), Decr. D. Gem. R. 5 juni 1990 (B.S. 3 augustus 1990), bekr. 7 februari 1991, iiwt en iwtb 1 april 1991; het Protocol tot aanvulling, gedaan te Brussel op 22 september 1998 is nog niet in werking getreden bij gebreke aan instemming door het Vlaamse Parlement.

- Voor de Belgisch-Duitse grens: Overeenkomst tussen het Land Noordrijn-Westfalen, het land Rijnland-Palts, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap van België inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en andere openbare instanties, ondertekend te Mainz op 8 maart 1996, inst. Decr. W. Gew. R. 25 juni 1998 (B.S. 3 juli 1998), Decr. D. Gem. R. 2 juli 1998 (B.S. 7 november 1998, *err.* 13 april 1999), iiwt en iwtb 1 september 1999.

¹⁹ - Voor de grenzen van Frankrijk met Luxemburg, Duitsland en Zwitserland: Akkoord tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de Regering van het Groothertogdom Luxemburg en de Zwitserse Federale Raad, handelend in naam van de kantons Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft Aargau en Jura, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend te Karlsruhe op 23 januari 1996, iiwt 1 september 1997, uitgebreid tot de kantons Bern, Vaud, Valais, Neuchâtel en Genève bij wisseling van diplomatieke nota's van 12 januari 2004 en tot de régions Franche-Comté en Rhône-Alpes bij wisseling van diplomatieke nota's van 24 november 2003;

- Voor de Frans-Italiaanse grens: Akkoord tussen de Regering van de Franse Republiek en de Regering van de Italiaanse Republiek inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen, ondertekend te Rome op 26 november 1993, iiwt 6 oktober 1995, *UNTS* nr. 32897;

- Voor de Frans-Spaanse grens: Verdrag tussen de Franse Republiek en het Koninkrijk Spanje aangaande de samenwerking tussen territoriale gemeenschappen, ondertekend te Bayonne op 10 maart 1995, iiwt 2 april 1997.

²⁰ Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten gedaan te Straatsburg op 9 november 1995, inst. W. 6 juni 2002 (nog niet bekendgemaakt), Decr. VI. P. 7 mei 2004 (B.S. 16 juli 2004), Decr. Fr. Gem. R. 3 juli 2003 (B.S. 10 september 2003), Decr. D. Gem. R. 7 oktober 2002 (B.S. 20 november 2002), Decr. W. Gew. R. 13 november 2002 (B.S. 23 november 2002 en 4 december 2002), Ord. Br. H. R. 10 maart 2005 (B.S. 1 april 2005), nog niet bekrachtigd door België, iiwt 1 december 1998, *UNTS* nr. 20967, *ETS* nr. 159.

²¹ Art. 1 Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst.

²² Art. 4 Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst.



wanneer het ook België zal binden, in de verhouding tussen België en Frankrijk enkel een rol spelen indien de *lex specialis* die door dit Akkoord wordt gevormd, geen toepassing kan vinden, met name in de situatie waarbij naast België en Frankrijk een andere Staat betrokken is, die ook partij is bij dat Protocol. Dit is bijvoorbeeld het geval voor grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met deelname van ook Luxemburgse decentrale overheden. In het kader van de huidige studie in opdracht van de provincie West-Vlaanderen en beide intercommunales is het mogelijke nut van dit Protocol dan eerder ook beperkt, behalve in de hypothese van een eventueel samenwerkingsverband dat tegelijkertijd Noord-Franse en Zeeuws-Vlaamse overheden omvat.

De laatste preambule (6) verwijst naar het interne recht van de Partijen en hun internationale verbintenissen, die beide door de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen in acht moeten worden genomen bij hun grensoverschrijdende samenwerking.

Deze preambule, en de gelijkkluidende tekst uit art. 1, kan echter niet tot gevolg hebben dat het Akkoord ondergeschikt wordt gemaakt aan de interne wetgeving van de partijen. Mocht dat het geval zijn, dan zouden een aantal bepalingen van het Akkoord immers dode letter blijven: zo is bijvoorbeeld in het interne recht niet voorzien in samenwerking door polders en wateringen. Ook de deelname van de Belgische Staat aan grensoverschrijdende samenwerking, zoals voorzien in art. 17 van het Akkoord, is strijdig met art. L1115-5 CGCT, dat een algemeen verbod bevat op het sluiten van overeenkomsten tussen territoriale gemeenschappen en een vreemde Staat.²³ Deze zinsnede moet dan ook eerder worden beschouwd als een generieke bepaling met het oog op het veilig stellen van het respect voor de interne procedures (o.m. inzake bestuurlijk toezicht) door de betrokken decentrale overheden bij het aangaan van samenwerking, en van de regels over de internationale betrekkingen van de Partijen zelf.²⁴

Het feit dat de lokale besturen bij hun grensoverschrijdende samenwerking de internationale verbintenissen van de Partijen moeten in acht nemen, is een uitdrukkelijke herhaling van een verplichting die reeds voortvloeit uit de doorwerking van internationale normen in de interne rechtsorde die zowel in het Belgische als in het Franse recht wordt erkend.²⁵ Bovendien stellen ook de ontwerpartikelen inzake staatsaansprakelijkheid, aangenomen door de Commissie voor Internationaal Recht van de Verenigde Naties op 31 mei en 3 augustus 2001 dat ook gedragingen van decentrale overheden de

²³ L. 1115-5 CGCT (*Interdiction de passer des conventions avec des États étrangers*): “Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.”

²⁴ Vergelijk met de soortgelijke gedachtengang inzake het Benelux-akkoord in R. SEERDEN, “The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities”, *Leiden J. Int. L.* 1992, 207.

²⁵ Zie, specifiek m.b.t. lokale besturen, Brussel 28 januari 2003, te verschijnen in J. WOUTERS m.m.v. M. VIDAL, *Cases van internationaal recht*, 2005, 566: “De voorrang van internationaal recht geldt niet alleen voor de rechter, maar ook voor het bestuur.”



aansprakelijkheid van de Staat in het gedrang kunnen brengen.²⁶ De uitdrukkelijke vermelding van de internationale verbintenissen van de Partijen lijkt dan ook in eerste instantie te doelen op het vrijwaren van een aantal verdragsrechtelijke schikkingen tussen België en Frankrijk, bijvoorbeeld inzake kleine waterlopen, tegen een andersluidende regeling in samenwerkingsovereenkomsten tussen decentrale overheden. De samenwerkingsovereenkomsten zelf maken daarentegen geen internationale verbintenissen uit van de Partijen²⁷, zodat hun schending geen vraagstukken van staatsaansprakelijkheid teweegbrengt. Daarnaast impliceert dit dat het geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om een beroep te doen op het aan Franse zijde niet expliciet vermelde Europees Economisch Samenwerkingsverband²⁸ (EESV), omdat dit volgt uit een supranationale verbintenis.²⁹

²⁶ Art. 4, §1, *in fine*, DASR.

²⁷ Art. 7 Akkoord van Brussel.

²⁸ Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV), *Pb.* 1985, L 199/1, *err. Pb.* 1985, L 247/21 en *Pb.* 1990, L. 124/52.

²⁹ C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, “Le Traité de Bayonne et l’Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 393.



Artikel 1. Doel.

ARTIKEL 1

Doel

Dit Akkoord heeft als doel het juridisch kader te verduidelijken met betrekking tot de grensoverschrijdende samenwerking tussen de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen die behoren tot de rechtsorde van de Partijen, binnen hun bevoegdheidsdomeinen en met inachtneming van het intern recht en hun internationale verbintenissen.

ARTICLE 1

Objet

Le présent Accord a pour objet de préciser le cadre juridique relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux s'inscrivant dans l'ordre juridique des Parties, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et de leurs engagements internationaux.

Het gebruik van de zinsnede “het juridisch kader verduidelijken” wijst erop dat de Partijen vertrekken van een reeds bestaande, zij het eventueel impliciete, machtiging voor hun territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen om over te gaan tot grensoverschrijdende samenwerking. De Belgische overheid duidde in het verleden in haar rapportering aan de Raad van Europa³⁰ immers al art. 162 G.W. aan als impliciete grondslag voor grensoverschrijdende samenwerking van gemeenten en provincies. Art. 4, eerste lid, VDIS heeft deze machtiging intussen geëxpliciteerd. Langs Franse zijde vormt art. L. 1115-1 CGCT een dergelijke expliciete machtiging.

Het parallellisme tussen de bevoegdheden van de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen en hun bevoegdheid om aan grensoverschrijdende samenwerking te doen, is een vast gegeven in de verschillende Akkoorden over deze aangelegenheid. Hun grensoverschrijdende samenwerking is immers inherent aan en vindt zijn grondslag in hun materiële bevoegdheden³¹: grensoverschrijdende samenwerking is een gegeven dat voorafgaat aan de sluiting van dit Akkoord. Het is een *wijze van uitoefening* van de materiële bevoegdheden van de decentrale overheden. Er wordt hen in dit Akkoord dan ook eigenlijk geen nieuwe bevoegdheid toegekend. WOEHLING³² stelt dan ook dat een dergelijk Akkoord, dat bestaande mogelijkheden bevestigt, logischerwijze op een

³⁰ CDLR, “Report on the current state of the administrative and legal framework of transfrontier co-operation in Europe. 28th meeting, Strasbourg, 10-12 December 2001”, Straatsburg, Raad van Europa, 2002, CM(2002) 10 Addendum 3, 24.

³¹ G. BURDEAU, “Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents”, in P. REUTER, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Parijs, Pedone, 1981, 119.

³² J.-M. WOEHLING, “Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales – Vrais et faux problèmes”, *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande* 2001, 141-155.



extensieve manier moet worden geïnterpreteerd (expliciete bevestigingen vormen dan slechts een illustratie van een impliciete bevoegdheid die ruimer is).

De generieke verwijzing naar “inachtneming van het interne recht” kan, zoals eerder gesteld, niet worden beschouwd als het ondergeschikt maken van het Akkoord aan de interne regelgeving van de Partijen, maar moet eerder worden geduid als een respect voor de interne procedures die voorafgaan aan het sluiten van grensoverschrijdende samenwerkingsakkoorden. Dit impliceert onder meer langs Franse zijde dat samenwerkingsovereenkomsten pas in werking kunnen treden na hun overmaking aan de vertegenwoordiger van de Staat (L. 1115-1, tweede lid, CGCT) en dat de betrokken autoriteiten een machtiging dienen te krijgen van de prefect van de regio om toe te treden tot vreemde rechtspersonen (L. 1115-4, eerste lid, *in fine*, CGCT). Voor Vlaamse gemeenten geldt, voor de oprichting van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, het goedkeuringstoezicht uit artikel 30 VDIS (art. 77 VDIS). In een omzendbrief³³ heeft de Franse Staat expliciet een aantal principes vooropgesteld die door de grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten moeten worden gerespecteerd (ondeelbaarheid van de Republiek, soevereiniteit van de Natie, respect voor de grondwettelijke prerogatieven van de president...), maar ook hier gaat het om een uitdrukking van een niet door de feiten gerechtvaardigd wantrouwen tegenover de grensoverschrijdende activiteiten van de lokale besturen: in de door ons vooropgestelde optiek van grensoverschrijdende samenwerking als een *wijze van uitoefening* van de materiële bevoegdheden van de lokale besturen, is het immers onmogelijk dat zij deze principes schenden en toch binnen hun materiële bevoegdheden blijven.

De grensoverschrijdende samenwerking is beperkt tot de materiële bevoegdheden van de betrokken overheden. Voor de *gemeenten* en de *provincies* gaat het in België om alles wat van gemeentelijk of provinciaal belang is. De andere overheden en samenwerkingsverbanden van overheden beschikken daarentegen over toegewezen bevoegdheden.

Aan Franse zijde bestaan, naast de specifieke toewijzing van bevoegdheden, ook soortgelijke “algemene bevoegdheidsclausules” waardoor de gemeenten (art. L2121-29 CGLT), de departementen (art. L3211-1 CGLT) en de regio’s (art. L4221-1 CGLT) alles kunnen regelen wat van hun belang is. De samenwerkingsverbanden en de openbare instellingen van deze overheden dienen hun samenwerking echter te beperken tot wat in overeenstemming is met hun doel.

³³ Interministeriële omzendbrief van 21 april 2001 over de gedecentraliseerde samenwerking.



Artikel 2. Toepassingsgebied.

ARTIKEL 2

Toepassingsgebied

1. Dit Akkoord is van toepassing op de volgende territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen:

(1) in het Koninkrijk België

a) op het grondgebied van het Vlaamse Gewest

- de provincies;
- de gemeenten;
- de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- de autonome gemeentebedrijven en autonome provinciebedrijven;
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- de door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn opgerichte verenigingen;
- de polders en wateringen.

b) op het grondgebied van het Waalse Gewest

- de provincies;
- de gemeenten;
- (2) de intercommunales;
- (2) de autonome gemeentebedrijven en autonome provinciebedrijven;
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- de door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn opgerichte verenigingen.

c) op het hele Belgische grondgebied

de openbare intergemeentelijke samenwerkingsstructuren die de

ARTICLE 2

Champ d'application

1. Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants :

(1) dans le Royaume de Belgique

a) sur le territoire de la Région flamande

- aux provinces;
- aux communes;
- aux structures de coopération intercommunale;
- aux régies provinciales et communales autonomes;
- aux centres publics d'aide sociale;
- aux associations fondées par un centre public d'aide sociale;
- aux polders et aux wateringues.

b) sur le territoire de la Région wallonne

- aux provinces;
- aux communes;
- aux intercommunales;
- aux régies provinciales et communales autonomes;
- aux centres publics d'aide sociale;
- aux associations fondées par un centre public d'aide sociale.

c) sur l'ensemble du territoire belge

aux structures publiques de coopération intercommunale qui excèdent les limites



gewestgrenzen overschrijden.

territoriales des régions.

(2) in de Franse Republiek, de regio Champagne-Ardenne, de regio Lorraine, de regio Nord-Pas de Calais en de regio Picardie, de gemeenten, de departementen, hun samenwerkingsverbanden op het grondgebied van voornoemde regio's, alsook hun openbare instellingen voor zover territoriale gemeenschappen deelnemen aan deze grensoverschrijdende samenwerking.

(2) en République française, à la région Champagne-Ardenne, à la région Lorraine, à la région Nord-Pas de Calais et à la région Picardie, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière.

De eerste paragraaf van dit artikel bepaalt het personele en territoriale toepassingsgebied van het Akkoord. De verschillen in bestuurlijke organisatie tussen België en Frankrijk vallen onmiddellijk op doordat langs Franse zijde de regio's, qua schaal te vergelijken met de Belgische gewesten, opgenomen zijn in het personele toepassingsgebied als "territoriale gemeenschappen", terwijl dit voor het Vlaamse en het Waalse Gewest niet het geval is (zie echter *infra*, bij de bespreking van art. 17).

Toepassingsgebied in België

De decentrale overheden die in Vlaanderen (art. 1, § 1, (1), a)) en in Wallonië (art. 1, § 1, (1), b)) onder het toepassingsgebied vallen van het Akkoord zijn *grosso modo* dezelfde, met dien verstande dat aan Vlaamse zijde gebruik wordt gemaakt van de nieuwe terminologie uit het Vlaams decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, en dat in het Vlaamse Gewest ook de polders en de wateringen werden opgenomen.

Art. 92*bis*, § 2, d, BWHI voorziet dat de Gewesten in ieder geval een samenwerkingsakkoord dienen te sluiten dat betrekking heeft "op de verenigingen van gemeenten en van provincies tot nut van het algemeen die de grenzen van een Gewest overschrijden". Hoewel dit artikel al op 30 juli 1993 in werking is getreden, kwam het dusver niet tot een dergelijk samenwerkingsakkoord, zodat voor dergelijke gewestgrensoverschrijdende intercommunales W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales (B.S. 26 juni 1987) van kracht blijft. Ook dergelijke intercommunales, in zoverre zij momenteel nog bestaan, worden door art. 1, § 1, (1), c) onder het toepassingsgebied van het Akkoord gebracht.



In zijn adviezen 35.446/4³⁴ voor de federale instemmingswet, 35.053/4³⁵ voor het instemmingsdecreet van de Franse Gemeenschap en 35.149/4³⁶ voor het instemmingsdecreet van het Waalse Gewest, merkte de Raad van State telkens op dat, aangezien het Akkoord in zijn art. 2, §1, (1), c), stelt dat het van toepassing is op het gehele grondgebied van het Koninkrijk België, ten aanzien van de openbare intergemeentelijke samenwerkingsstructuren die de gewestgrenzen overschrijden, ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij de onderhandeling en de sluiting van het Akkoord hadden moeten worden betrokken. Deze opmerking is echter ingegeven door de ongelukkige formulering van het Akkoord. Het ware beter geweest indien men had gesproken van “op het grondgebied van het Vlaamse en het Waalse Gewest”, zoals in art. 10, § 2, (1), c). Het Akkoord heeft immers betrekking op grensoverschrijdende samenwerking, wat de nabijheid van een gemeenschappelijke grens vereist, en niet op interterritoriale samenwerking, d.w.z. tussen niet-aangrenzende gemeenten. De Franse onderhandelingsdelegatie stelde duidelijk dit vooralsnog niet wenselijk te achten, ook al zijn er nu reeds zekere contacten tussen Brussel en Rijsel. Het feit dat het Akkoord de lokale besturen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet vermeldt, en langs Franse zijde eveneens slechts beperkt is tot de regio’s in het grensgebied, is een duidelijke indicatie tegen interterritoriale samenwerking. Desalniettemin is het denkbaar dat ook Oost-Vlaamse gemeenten uit het arrondissement Oudenaarde, die nog in de relatieve nabijheid van de grens gelegen zijn, gebruik kunnen maken van de mogelijkheden van het Akkoord.

Toepassingsgebied in Frankrijk

Aan Franse zijde is het territoriale toepassingsgebied beperkt tot de regio’s Champagne-Ardenne, Lorraine, Nord-Pas de Calais en Picardie, die elk een gemeenschappelijke grens hebben met België. Op de eerste plaats vallen de regio’s zelf onder het personele toepassingsgebied van het Akkoord. Daarnaast betreft het de departementen, de gemeenten en hun samenwerkingsverbanden (“*syndicat de communes*”³⁷, “*district*”³⁸, “*communauté urbaine*”³⁹, “*communauté de communes ou de villes*”⁴⁰, “*institution interdépartementale*”⁴¹, “*syndicat mixte*”⁴², “*groupement d’intérêt public*”⁴³ – klaarblijkelijk niet de zeldzame samenwerkingsverbanden tussen regio’s) die in deze regio’s gelegen zijn. In tegenstelling tot wat voor de Belgische OCMW’s, autonome gemeentebedrijven en autonome provinciebedrijven geldt, kunnen de openbare instellingen van de Franse decentrale

³⁴ *Parl. St.*, Senaat, 2003-2004, nr. 3-405/1, p. 23.

³⁵ *Parl. St.*, Fr. Gem. R., 2002-2003, nr. 433/1, p. 12.

³⁶ *Parl. St.*, W. Gew. R., 2002-2003, nr. 511/1, p. 21.

³⁷ Art. L5212 CGCT.

³⁸ Art. L5213 CGCT.

³⁹ Art. L5215 CGCT.

⁴⁰ Art. L5214 CGCT.

⁴¹ Art. L5421 CGCT.

⁴² Art. L5711 CGCT.

⁴³ Rechtsgrondslag in verschillende wetten voor de verschillende beleidsdomeinen waarvoor een GIP kan worden opgericht.



overheden slechts deelnemen aan de grensoverschrijdende samenwerking voor zover ook territoriale gemeenschappen participeren (art. 1, § 1, (2), *in fine*).

De figuur van de “communauté urbaine”

De bespreking van het toepassingsgebied van het Akkoord biedt even de mogelijkheid om in te gaan op de bijzondere rechtsfiguur die de *communauté urbaine* is, gelet op de relevantie die ervan uitgaat voor de Rijselse regio.⁴⁴ Op dit ogenblik zijn er in Frankrijk 14 *communautés urbaines*⁴⁵, waarvan drie (Rijsel, Duinkerken en Atrecht) in de regio Nord-Pas de Calais die ons in het bijzonder interesseert. De *communauté urbaine* werd als rechtsfiguur gecreëerd bij wet van 31 december 1966 en wordt in de Franse rechtsleer wel eens als “commune de superposition”, “super commune” of “commune fédérale” gekwalificeerd.⁴⁶ Normaliter wordt een *communauté urbaine* opgericht op initiatief van een aantal gemeenten, maar voor Rijsel werd deze structuur, net als voor Bordeaux, Lyon en Straatsburg, in de wet van 31 december 1966 zelf opgelegd. *Communautés urbaines* die na 1999 worden opgericht moeten minimum 500.000 inwoners hebben (art. 5215-1 CGCT). Zij worden voor onbepaalde duur opgericht (art. L5215-4 CGCT), en de ontbinding is aan sterke beperkingen onderworpen (art. L5215-42 CGCT), terwijl het recht voor een individuele gemeente om uit te treden in 1982 werd afgeschaft. Daardoor heeft de *communauté urbaine* een semi-permanent karakter.

Een *communauté urbaine* wordt bestuurd door een raad, samengesteld uit gemeentelijke vertegenwoordigers die door elk van de betrokken gemeenten uit hun gemeenteraad worden aangeduid. Elke gemeente heeft minstens één vertegenwoordiger, en voor de rest worden de vertegenwoordigers proportioneel aangeduid volgens de grootte van de gemeenten. De raad wordt voorgezeten door een president.

In principe is de *communauté urbaine* bevoegd voor ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, stadsontwikkeling, sociaal evenwicht, milieu, huisvesting, leefomgeving, water, riolering... De overdracht van bevoegdheden aan de *communauté urbaine* behelst een overdracht van rechtswege aan zijn raad en zijn president van alle bevoegdheden die door wetten en verordeningen aan de gemeenteraden en burgemeesters worden toegekend. In het kader van een bilateraal akkoord kan de *communauté urbaine* de uitbating van bepaalde diensten die tot zijn bevoegdheid behoren, opdragen aan één van de deelnemende gemeenten. De *communauté urbaine* beschikt ook over een eigen fiscaliteit en over middelen uit nationale fondsen (art. L5215-32 CGCT).

⁴⁴ O. GOHIN, *Institutions administratives*, Parijs, L.G.J.D., 1998, 536-543; J.-Y. VINCENT e.a., *Droit public général*, Parijs, Litec, 2002, 232-235.

⁴⁵ Alençon, Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Le Creusot-Montceau, Dunkerque, Lille, Lyon, Le Mans, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg.

⁴⁶ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Parijs, Montchrestien, 1997, 307.



Overige beschouwingen over het toepassingsgebied

Het territoriale toepassingsgebied is door het akkoord niet beperkt tot de loutere grensgemeenten, maar strekt zich uit over het hele grondgebied van de zes betrokken gewesten en regio's.

Reeds nu kan worden opgemerkt dat de samenwerkingsverbanden van gemeenten, de verenigingen van OCMW's, de *syndicats mixtes* en de *groupements d'intérêt public* actoren kunnen zijn van grensoverschrijdende samenwerking, en dus zijn opgenomen in dit artikel over het personele toepassingsgebied van het Akkoord, als "lichamen met rechtspersoonlijkheid" waaraan de decentrale overheden van de andere Partij krachtens art. 10 van het Akkoord kunnen deelnemen of die ze krachtens het Akkoord kunnen oprichten.

Ten slotte moet de aandacht worden gevestigd op artikel 17 van het Akkoord, dat het toepassingsgebied ervan uitbreidt tot overeenkomsten waaraan naast lokale besturen ook de Partijen bij het Akkoord zelf (de Franse Republiek, de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest) deelnemen (*infra*).

<p>2. De Partijen kunnen per uitwisseling van diplomatieke nota's overeenkomen het toepassingsgebied van dit Akkoord uit te breiden tot andere territoriale gemeenschappen, samenwerkingsverbanden van territoriale gemeenschappen of openbare instellingen die onder territoriale gemeenschappen ressorteren alsmede tot andere publiekrechtelijke rechtspersonen, voor zover hun deelname volgens het intern recht is toegestaan en de deelname van de territoriale gemeenschappen aan de verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking wordt gehandhaafd.</p>	<p>2. Les Parties peuvent convenir par échange de notes diplomatiques d'étendre le champ d'application du présent Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière.</p>
---	---

Het Akkoord van Brussel geeft er zich rekenschap van dat de administratieve organisatie van een Staat geen statisch gegeven is, en dat andere besturen op een eenvoudige manier onder het toepassingsgebied van het Akkoord moeten kunnen worden gebracht. Een dergelijke uitbreiding wordt afhankelijk gemaakt van het sluiten van een uitvoeringsakkoord in vereenvoudigde vorm: de wilsovereenstemming van de Partijen wordt uitgedrukt in diplomatieke nota's met gelijklopende inhoud en behoeft nadien geen



parlementaire instemming meer. De Raad van State ging er in haar advies 35.590/3⁴⁷ voor het Vlaamse instemmingsdecreet mee akkoord dat een dergelijke goedkeuring ook vooraf gegeven kan worden, met name ter gelegenheid van de instemming met het basisverdrag en voorzover het uitvoeringsakkoord de grenzen bepaald door het basisverdrag niet overschrijdt. Hij verwees hiervoor naar een arrest van het Hof van Cassatie uit 2002.⁴⁸ Aangezien de bepaling in kwestie de grenzen van de uitvoeringsakkoorden duidelijk vaststelt, kan de instemming met het Akkoord van Brussel geacht worden een goedkeuring van deze latere uitvoeringsakkoorden in te houden.

Art. 3 Decr. VI. P. 30 april 2004 houdende instemming met het Akkoord van Brussel (*B.S.* 9 juni 2004) voorziet dat dergelijke overeenkomsten per diplomatieke nota onverwijld ter kennis van het Vlaams Parlement moeten worden gebracht. Op die manier wordt de parlementaire controle op het buitenlandse beleid gewaarborgd. Een dergelijke bepaling komt niet voor in de instemmingsakten van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de federale Staat.

Het regime voor het uitbreiden van het personele toepassingsgebied van het Akkoord is overigens anders dan dat voor het toestaan van de deelname van buitenlandse territoriale gemeenschappen aan andere openbare lichamen dan degene die reeds vermeld worden in artikel 10, § 2: hiervoor volstaat een eenzijdige kennisgeving en is geen wilsovereenstemming vereist.

Op grond van een samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995⁴⁹ beschikken ook de Gemeenschappen en de Gewesten over vertegenwoordigers met een diplomatiek statuut. Ze handelen onder het hiërarchisch toezicht van hun overheid, onder het diplomatieke gezag van het posthoofd (art. 8 en art. 10 van het betrokken samenwerkingsakkoord). Dit laatste houdt in dat ze hem op de hoogte houden van hun activiteiten. Verder volgt uit de verwijzing naar de federale loyaliteit in het eerste artikel van dit samenwerkingsakkoord en uit de geest van het eerder vermelde samenwerkingsakkoord inzake gemengde verdragen⁵⁰ dat langs Belgische zijde de federale overheid en de betrokken Gemeenschappen en Gewesten niet zonder overleg overgaan tot het overmaken van een dergelijke diplomatieke nota aan *Quai d'Orsay*. Daartoe is dan ook voorzien in een Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB), waarin de verschillende bevoegde ministers overleg plegen.⁵¹ Dit maakt de kwestie van de diplomatieke correspondentie niet zo problematisch als door Y. LEJEUNE wordt geschetst.⁵²

⁴⁷ *Parl. St.*, VI. P., 2003-2004, nr. 2116/1, p. 21.

⁴⁸ Cass. 2 mei 2002, *D.S. Rendite Fond nr. 24 / Bananic International*.

⁴⁹ Samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten in de diplomatieke en consulaire posten (niet gepubliceerd in *B.S.*), weergegeven in BRONNEN, 43.

⁵⁰ *Supra*, noot 8.

⁵¹ Art. 31bis, lid 2, W. 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*B.S.* 15 augustus 1980).

⁵² Y. LEJEUNE, "Le projet d'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux", *C.D.P.K.* 2002, 408.



3. De vertegenwoordigers van de Staat in de Franse departementen en regio's en de autoriteiten van de Belgische federale Staat, de betrokken gemeenschappen en gewesten volgen de tenuitvoerlegging van dit Akkoord. Voorts kunnen de vertegenwoordigers van de Staat in de Franse departementen en regio's samen met voornoemde overheden vraagstukken inzake grensoverschrijdende samenwerking, die in Frankrijk tot de bevoegdheid van de Staat behoren, bestuderen.

3. *Les représentants de l'État dans les départements et régions français et les autorités de l'État fédéral, des communautés et des régions belges concernées suivent la mise en oeuvre du présent Accord. Les représentants de l'État dans les départements et régions français peuvent également étudier avec ces mêmes autorités les questions de coopération transfrontalière qui relèvent en France de la compétence de l'État.*

Deze derde paragraaf heeft voornamelijk relevantie vanuit het oogpunt van de Franse administratieve organisatie. Het duidt de vertegenwoordigers van de Staat in de betrokken regio's en departementen aan als rechtstreekse gesprekspartner van de federale, gewest- en gemeenschapsoverheden. In de praktijk was dit reeds het geval.

Daarnaast kan ook niet worden voorbijgegaan aan de parlementaire missie die in de nabije toekomst vraagstukken inzake grensoverschrijdende samenwerking, meer specifiek voor de Frans-Belgische Eurometropool, zal bestuderen.

4. Worden beschouwd als territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen in de zin van dit Akkoord, de in de 1ste en 2de paragraaf vermelde lichamen.

4. *Sont considérées comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent Accord, les organismes mentionnés aux paragraphes 1 et 2.*

De terminologie "territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen" is vreemd aan het Belgische recht. Het gebruik ervan in dit Akkoord schept echter geen enkel probleem, aangezien een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd, vanuit de context van het verdrag en niet louter vanuit het nationale recht van een van de Partijen.

5. In dit Akkoord dient onder de notie «grensoverschrijdende samenwerking» te worden verstaan, de grensoverschrijdende

5. *Dans le présent Accord, l'expression «coopération transfrontalière» désigne la coopération transfrontalière des*



samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, met uitzondering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de Partijen zelf, die niet door dit Akkoord wordt geregeld.

collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Parties, qui n'est pas régie par le présent Accord.

In het Akkoord wordt de term grensoverschrijdende samenwerking enkel gebruikt voor de samenwerking op decentraal niveau, tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen. Het spreekt voor zich dat dit niet de volledige lading dekt van de samenwerkingsvormen die er over de grens heen kunnen bestaan, hetzij tussen de Partijen (bijvoorbeeld het Frans-Vlaamse samenwerkingsverdrag van 28 september 2000⁵³), hetzij tussen hun functioneel gedecentraliseerde diensten (bijvoorbeeld in het kader van de Internationale Schelde- en Maascommissies, opgericht door de verdragen van Gent van 3 december 2002⁵⁴). Die samenwerking tussen de Partijen wordt echter niet beheerst door dit Akkoord maar door het internationale recht in het algemeen en door specifieke verdragen in het bijzonder.

Het Akkoord is echter wel van toepassing op grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen waaraan naast die overheden ook één of meerdere van de Partijen (in de eerste plaats werd gedacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten) deelnemen, overeenkomstig art. 17 van het Akkoord.

⁵³ Akkoord inzake samenwerking op het gebied van cultuur, taal, onderwijs en wetenschappen tussen de Vlaamse regering en de Regering van de Franse Republiek, ondertekend te Brussel op 28 september 2000, inst. Decr. VI. P. 15 maart 2002 (*B.S.* 19 april 2002 en 11 september 2003), bekr. 27 juni 2002, iiwt en iwbt 1 september 2002.

Art. 5 van dit laatste Akkoord stelt overigens dat de Vlaamse en de Franse regering de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale collectiviteiten aanmoedigen (en daar logischerwijze ook de nodige budgetten voor vrijmaken), in de domeinen (cultuur, media, informatietechnologie, onderwijs, jeugd, sport, wetenschappelijk onderzoek en beroepsopleiding) waarop dit bilaterale akkoord betrekking heeft

⁵⁴ Scheldeverdrag, ondertekend te Gent op 3 december 2002, inst. Decr. VI. P. 30 april 2004 (*B.S.* 8 juni 2004), Decr. W. Gew. R. 27 november 2003 (*B.S.* 8 december 2003), Ord. Br. H. R. 1 april 2004 (*B.S.* 26 april 2004), nog niet in werking getreden, en Maasverdrag, ondertekend te Gent op 3 december 2002, inst. Decr. VI. P. 30 april 2004 (*B.S.* 8 juni 2004), Decr. W. Gew. R. 27 november 2003 (*B.S.* 8 december 2003), Ord. Br. H. R. 1 april 2004 (*B.S.* 26 april 2004), nog niet in werking getreden.



Artikel 3. Samenwerkingsovereenkomsten

ARTIKEL 3

Samenwerkingsovereenkomsten

1. De territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen kunnen onderling samenwerkingsovereenkomsten sluiten in die bevoegdheidsdomeinen die zij volgens het intern recht dat op hen van toepassing is, gemeenschappelijk hebben. De samenwerkingsovereenkomsten worden schriftelijk gesloten. Eén exemplaar wordt opgesteld in de taal van elk van de betrokken Partijen, waarbij beide teksten gelijkelijk rechtsgeldig zijn.

2. Het doel van de samenwerkingsovereenkomsten is de partners in staat te stellen hun beslissingen te coördineren, de voorzieningen of openbare diensten van gemeenschappelijk lokaal belang samen tot stand te brengen en te beheren. Met dit doel voor ogen kunnen de samenwerkingsovereenkomsten voorzien in de oprichting van samenwerkingsorganen die overeenkomstig het intern recht van de desbetreffende Partij al dan niet rechtspersoonlijkheid hebben.

ARTICLE 3

Conventions de coopération

1. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi.

2. L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique par le droit interne de la Partie concernée.

Dit artikel is de centrale bepaling in het akkoord en betreft de rechtsbekwaamheid van de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen om grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. De verdere bepalingen, in verband met samenwerkingslichamen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) bouwen hier immers op voort in de zin dat dergelijke lichamen worden opgericht door een grensoverschrijdend samenwerkingsakkoord.

De samenwerkingsovereenkomsten kunnen enkel betrekking hebben op eigen bevoegdheidsdomeinen van de betrokken overheden naar intern recht. Bovendien moet het



gaan om bevoegdheden die zij gemeenschappelijk hebben. Deze bepaling staat echter loutere standpuntbepalingen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, niet in de weg. Dergelijke documenten hebben geen juridische waarde en vallen niet onder het toepassingsgebied van het Akkoord.

Samenwerkingsovereenkomsten moeten schriftelijk worden gesloten. Hoewel de tekst van het Akkoord lijkt te impliceren dat het volstaat dat ze in één tweetalig exemplaar worden opgesteld, lijkt het voor de hand te liggen dat ze normaliter zullen worden opgesteld in evenveel exemplaren als er partijen zijn. De Nederlandse en de Franse tekst zijn gelijkelijk rechtsgeldig. Bij verschillen in betekenis tussen beide taalversies, kan een beroep worden gedaan op algemene rechtsbeginselen inzake interpretatie van juridische normen, zoals die ook zijn opgenomen in artikel 33 van het Weens Verdragenverdrag⁵⁵ (WVV). Hoewel de samenwerkingsovereenkomsten geen verdragen zijn, kan deze bepaling bij analogie worden toegepast. Hij kan immers beschouwd worden als een codificatie van een algemene regel voor de interpretatie van normen met een internationaal element.

De volgende artikelen bouwen voort op deze bepaling. Enerzijds betreffen ze de regels die van toepassing zijn op dergelijke overeenkomsten, op grond waarvan bijvoorbeeld een lokaal bestuur taken kan uitoefenen namens en op aanwijzing van een ander lokaal bestuur. Anderzijds bevatten ze de regels voor het creëren, bij overeenkomst, van gestructureerde samenwerkingsverbanden, hetzij zonder, hetzij met rechtspersoonlijkheid.

⁵⁵ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en Bijlage, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, inst. W. 8 juni 1992 (B.S. 25 december 1993), toetr. 1 september 1992, iwtv 27 januari 1980, iwtb 1 oktober 1992, *UNTS* nr. 18232, BRONNEN, 153.



Artikel 4. Regels van toepassing op de overeenkomsten.

ARTIKEL 4

Regels van toepassing op de overeenkomsten

1. Elke territoriale gemeenschap die of elk lokaal openbaar lichaam dat een samenwerkingsovereenkomst sluit moet, alvorens verbintenissen aan te gaan, de procedure- en controlevoorschriften in acht nemen waarin het toepasselijk intern recht voorziet. Op dezelfde wijze zijn de daden die elke territoriale gemeenschap of elk lokaal openbaar lichaam stelt met het oog op de tenuitvoerlegging van de samenwerkingsovereenkomst onderworpen aan de procedure- en controlevoorschriften waarin het voor hem toepasselijk intern recht voorziet.

ARTICLE 4

Règles applicables aux conventions

1. Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en œuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

Bij het sluiten van een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst blijft het decentrale bestuur natuurlijk onderworpen aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de besluitvormingsprocedures. Deze zijn immers van openbare orde. Ook deze bepaling van het Akkoord is dus eigenlijk strikt gezien overbodig vanuit de invalshoek van grensoverschrijdende samenwerking als een *wijze van uitoefening* van de bestaande bevoegdheden van deze overheden. In die optiek is het niet meer dan logisch dan dat alle bestaande wettelijke voorschriften worden nageleefd.

Voor Franse overheden is naast de algemene regels met betrekking tot de vorming van de wil van territoriale gemeenschappen of hun samenwerkingsverbanden, ook voorzien in een bijkomende voorwaarde het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten: art. L1115-1 CGCT stelt immers dat ze pas in werking kunnen treden na hun overmaking aan de vertegenwoordiger van de Staat, in overeenstemming met de bepalingen van de Wet n° 82 van 2 maart 1982, wat impliceert dat deze vertegenwoordiger binnen een periode van twee maand na deze overmaking de overeenkomst voor kan leggen aan de administratieve rechtbank indien hij van oordeel is dat zij niet wettig gesloten werd. In België bestaan er daarentegen hieromtrent geen bijzondere wetsbepalingen.



Wel zal aan de nodige bekendmaking moeten worden voldaan. Art. 190 G.W. is de verwoording van een algemeen rechtsbeginsel inzake bekendmaking van normen.⁵⁶ Ook al kunnen de samenwerkingsovereenkomsten geen regelgevend karakter hebben (cf. derde paragraaf), toch kunnen hun bepalingen van belang zijn voor de interpretatie van reglementaire beslissingen die door de betrokken overheden ter uitvoering van hun grensoverschrijdende afspraken worden genomen. Hoewel het niet gaat om reglementaire akten, zou kunnen worden gepleit voor een toepassing bij analogie van de bepalingen van art. 119 Nieuwe Gemeentewet (vermelding van de overeenkomst in een aanplakbrief en in het bestuursmemoriaal van de provincie, waarbij de overeenkomst ter inzage ligt op de daar vermelde plaatsen) en ar. 117-118 Provinciewet (bekendmaking in het bestuursmemoriaal van de provincie). Indien door de samenwerkingsovereenkomsten grensoverschrijdende samenwerkingslichamen worden opgericht naar Belgisch recht, voorzien onder meer het VDIS en de organieke wet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn daarnaast in bijkomende regels met betrekking tot de nodige publiciteit.

2. De samenwerkingsovereenkomst vermeldt duidelijk de duur van de overeenkomst. Ze bevat een bepaling met betrekking tot de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de samenwerking te beëindigen.

2. *La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération.*

Uit het vereiste dat de duur duidelijk wordt vermeld, kan niet worden afgeleid dat het Akkoord overeenkomsten voor onbepaalde duur uitsluit. In dergelijk geval is het des te belangrijker dat voldoende aandacht wordt bestaan aan de voorwaarden voor de beëindiging van de samenwerking.

3. De bevoegdheden die een lokale autoriteit uitoefent in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Staat of, in België, in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Federale Staat, het gewest of de gemeenschap kunnen niet het voorwerp uitmaken van een dergelijke

3. *Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'État ou, en Belgique, en tant qu'agent de l'État fédéral, de la région ou de la communauté, ni les pouvoirs de réglementation et de police.*

⁵⁶ P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd. Vaststelling en beoordeling van temporele functies*, Antwerpen, Kluwer, 1999, p. 16, nr. 27; P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, p. 257, nr. 350; A. ALEN, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, II, Diegem, Kluwer, 2001, p. 441, nr. 554.



samenwerkingsovereenkomst evenmin als regelgevende bevoegdheden of politiebevoegdheden.	
--	--

Reeds eerder werd erop gewezen dat grensoverschrijdende samenwerking niet moet worden beschouwd als een nieuwe bevoegdheid voor decentrale besturen, maar als een wijze of vorm van uitoefening van hun bestaande, eigen bevoegdheden. Het is dan ook logisch dat zij niet kunnen overgaan tot grensoverschrijdende samenwerking voor die bevoegdheden die zijn uitoefenen als vertegenwoordiger van een hogere overheid, bijvoorbeeld op het vlak van burgerlijke stand.

Ook politiebevoegdheden kunnen niet het voorwerp uitmaken van een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst. Nochtans is ook grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale politiediensten mogelijk, zij het in het kader van de Overeenkomst van Doornik betreffende de samenwerking in politie- en douanezaken.⁵⁷ Titel I van deze Overeenkomst richt daartoe Centra voor Politie- en Douanesamenwerking op, maar aanvullend kan ook rechtstreeks tussen lokale politiediensten worden samengewerkt (art. 10-11 Overeenkomst van Doornik).

De samenwerkingsovereenkomst kan ook geen reglementair karakter hebben. Niets belet echter de betrokken overheden om in onderlinge samenspraak gelijkkluidende verordeningen uit te vaardigen. Elke overheid blijft deze echter nemen volgens haar eigen besluitvormingsprocedures

4. De samenwerkingsovereenkomst mag geen wijziging van het statuut of de bevoegdheden van de territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen die er partij bij zijn, tot gevolg hebben.	4. La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties.
--	--

Ten overvloede wordt in het Akkoord erover gewaakt dat de decentrale overheden zich via grensoverschrijdende samenwerking geen bevoegdheden aanmatigen die hen niet toekomen. Dit is echter al in principe onmogelijk vanuit de invalshoek dat grensoverschrijdende samenwerking een *wijze van uitvoering* is van hun bestaande bevoegdheden in het kader van het beginsel van de lokale autonomie. Deze paragraaf voegt dan ook niets toe aan hetgeen in de laatste preambule, in artikel 1 van het Akkoord en in de vorige paragraaf van dit artikel reeds werd gesteld.

⁵⁷ Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking in politie- en douanezaken, ondertekend te Doornik op 5 maart 2001, en Uitwisseling van brieven ter aanvulling van de Overeenkomst, gedaan te Parijs en Brussel op 10 juni 2002, inst. W. 20 oktober 2004 (B.S. 16 februari 2005), iiwt en iwtb 1 december 2004.



5. De samenwerkingsovereenkomst bevat een bepaling omtrent de wijze waarop de verantwoordelijkheid van elke territoriale gemeenschap of elk lokaal openbaar lichaam ten aanzien van derden kan worden vastgesteld.

5. La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers.

Een volgende verplichte bepaling betreft de verdeling van de aansprakelijkheid ten aanzien van derden, en de manier waarop de verantwoordelijkheid van elke betrokken partij kan worden vastgesteld. Uit artikel 7 van dit Akkoord blijkt dat de betrokken Staten, Gemeenschappen en Gewesten in dit verband geen enkel engagement op zich nemen.

6. De samenwerkingsovereenkomst bepaalt het recht dat van toepassing is op de verplichtingen die ze bevat. Het toepasselijk recht is het recht van één van de verdragsluitende Partijen van dit Akkoord. In geval van betwisting over de naleving van deze verplichtingen is de bevoegde rechtbank deze van de partij wiens rechtsorde werd gekozen.

6. La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent Accord. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

De samenwerkingsovereenkomsten bepalen zelf het toepasselijke recht en hieruit volgt ook de bevoegde rechtbank. Het moet gaan om het recht van één van de Partijen. Ingeval van een samenwerkingsverband met zowel Vlaamse als Waalse overheden kan het in dat verband relevant zijn om niet generiek naar het Belgische recht te verwijzen, maar meer concreet ook naar de toepasselijke gewestelijke regelgeving.

In de praktijk is echter in het kader van andere akkoorden met soortgelijke bepalingen, zoals het Frans-Spaanse Verdrag van Bayonne en het Frans-Duits-Zwitsers-Luxemburgse Akkoord van Karlsruhe, gebleken dat deze bepaling niet consequent wordt nagevolgd, en dat de rechtskeuze vaak achterwege wordt gelaten.

De doctrine⁵⁸ heeft aan deze hypothese reeds de nodige aandacht besteed, en voor deze situatie voorgesteld dat de bevoegde rechtbank wordt aangewezen door Verordening (EG)

⁵⁸ Zie M. AUDIT, "Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière", *Ann. dr. Louvain* 2004, 481-495 en F. OSMAN, "Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques", *Rev. crit. dr. int. priv.* 1997, 403-445



nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken⁵⁹, en dat het toepasselijke recht wordt bepaald aan de hand van het Verdrag van Rome⁶⁰ inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

⁵⁹ *Pb.* 2001, L 12/1.

⁶⁰ Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, opgemaakt te Rome op 19 juni 1980, inst. W. 14 juli 1987 (*B.S.* 9 oktober 1987, geconsolideerde versie in *Pb.* 1998, C 27), bekr. 31 juli 1987, iiwt en iwtb 1 oktober 1987.



Artikel 5. Mandaat, delegatie en concessie van openbare dienst.

ARTIKEL 5

ARTICLE 5

**Mandaat, delegatie en concessie
van openbare dienst**

**Mandat, délégation et concession
de service public**

1. De samenwerkingsovereenkomst kan met name bepalen dat een territoriale gemeenschap of een lokaal openbaar lichaam namens en op aanwijzing van een andere territoriale gemeenschap of lokaal openbaar lichaam taken vervult die onder deze ressorteren, met inachtneming van het intern recht van degene die de leidende bevoegdheid heeft.

1. La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction.

Een decentrale overheid kan aan een ander bestuur, dat een lokaal bestuur kan zijn, maar ook een samenwerkingsverband van dergelijke besturen, met inbegrip van een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (art. 11), een mandaat geven om haar eigen bevoegdheden namens haar en op haar aanwijzingen uit te oefenen. Het kan daarbij niet gaan om regelgevende bevoegdheden, politiebevoegdheden of medebewindstaken (cf. algemeen verbod in art. 4, § 3). Daarbij moet de uitvoerende overheid het interne recht van de overheid op wier aanwijzing zij handelt, respecteren. Het toepasselijke recht is dus het recht van de mandaterende overheid.

Deze bepaling werd overgenomen uit het eerder vermelde Akkoord van Karlsruhe inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen Franse, Luxemburgse, Duitse en Zwitserse lokale besturen. Naar Belgisch recht is een dergelijk mandaat echter vooralsnog niet bestaande. Dat neemt niet weg dat deze bepaling een zeker nut kan hebben in de context van de toekenning van een mandaat door een Franse decentrale overheid aan een grensoverschrijdend samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid.

2. De concessies of, wat de Franse Partij betreft, de delegaties van openbare dienst die kunnen worden verleend door territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen behorend tot een Partij, aan territoriale gemeenschappen of lokale openbare

2. Les concessions ou, en ce qui concerne la Partie française, délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité



lichamen behorend tot een andere Partij, dan wel aan een grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van dit Akkoord, zijn onderworpen aan de bepalingen en procedures uit het intern recht van elk van de betrokken Partijen.

territoriale ou d'un organisme public local relevant d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties intéressées.

Ook de figuur van de delegatie van openbare dienst in naar Belgisch recht onbestaande. Meer nog, naar Belgisch administratief recht is delegatie op grond van art. 33 G.W. in beginsel ontoelaatbaar.⁶¹ Het Akkoord beperkt deze hypothese dan ook tot territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen behorend tot “de Franse partij”. Concessie van een openbare dienst bestaat daarentegen wel: het is een administratief contract waarmee de overheid een particulier of een publiekrechtelijk orgaan tijdelijk ermee belast, onder haar gezag en mits naleving van de door haar bepaalde voorwaarden, een openbare dienst op eigen kosten en risico te exploiteren tegen een vergoeding die normaliter op de gebruikers wordt verhaald.⁶² Een concessie is een complexe rechtsverhouding, bestaande uit bepalingen van reglementaire aard en bepalingen van contractuele aard. De concessiegevende overheid kan de voorwaarden van het contract eenzijdig wijzigen of beëindigen. Een dergelijke concessie kan op grond van dit Akkoord aan een ander bestuur, dat een lokaal bestuur kan zijn, maar ook een samenwerkingsverband van dergelijke besturen, met inbegrip van een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (art. 11) gegeven worden.

Uit de parlementaire stukken in de Franse assemblée nationale⁶³ blijkt dat wat de concessie- of delegatieovereenkomst zelf, de regels op het vlak van de vorm, de procedure en het toezicht van elke betrokken partij moeten worden gevolgd. Daarentegen is enkel het recht van de concessie- of delegatiegever van toepassing op de concessie of delegatie zelf, bijvoorbeeld in het geval van schade aan derden. Terecht wordt daar opgemerkt dat het onderscheid niet altijd even makkelijk zal kunnen worden gemaakt.

⁶¹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 19-20.

⁶² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, Mechelen, Kluwer, 2002, 144.

⁶³ Rapport van M. Bruno Bourgois-Broc bij het wetsontwerp, parlementair stuk nr. 1964, p. 16.



Artikel 6. Gunning van overheidsopdrachten.

ARTIKEL 6

ARTICLE 6

Gunning van overheidsopdrachten

Passation de marchés publics

1. Wanneer samenwerkingsovereenkomsten voorzien in de gunning van overheidsopdrachten, is deze onderworpen aan de wetgeving van de Partij welke van toepassing is op de verantwoordelijke territoriale gemeenschap of het samenwerkingsorgaan, als bedoeld in de artikelen 10 en 11.

1. Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité.

Het toepasselijke recht inzake gunning van overheidsopdrachten is het recht dat van toepassing is op de overheid die verantwoordelijk is voor de gunning. Ingeval van een samenwerkingsovereenkomst waarbij geen samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid wordt opgericht, zal het dus gaan om de overheid die door die overeenkomst wordt aangewezen als gunnende overheid. Indien er wel een samenwerkingsorgaan wordt opgericht, en de gunning gebeurt door dit orgaan, dan is het recht van de zetel van het orgaan van toepassing (zie art. 10 en 11 van het Akkoord).

2. Wanneer de onder de andere Partijen ressorterende territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemen aan de financiering van deze overheidsopdracht, bepaalt de overeenkomst aan welke verplichtingen elke territoriale gemeenschap of elk lokaal openbaar lichaam moet voldoen inzake bekendmakingsprocedures, het in concurrentie brengen en de keuze van de bedrijven, rekening houdend met de aard en de kostprijs van de verrichting.

2. Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises.

Ondanks de principiële toepasselijkheid van het recht van de gunnende overheid, wensten de Verdragssluitende Partijen een zo goed mogelijke werking van de concurrentie te verzekeren. Daarom legt het aan alle financierende overheden op om, wanneer de aard en



de omvang van de te gunnen opdracht zich daartoe leent, bij te dragen aan deze marktwerking. Daarom moeten zij in hun samenwerkingsovereenkomst duidelijk vermelden welke wettelijke procedures inzake bekendmaking en gunning op hen van toepassing zijn.

3. De territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen nemen alle nodige maatregelen om elk van hen in staat te stellen de door het intern recht voorgeschreven verplichtingen na te komen met inachtneming van de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

3. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Bij deze bepaling is er sprake van een divergentie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het Akkoord. De Franse tekst is daarbij de enige die een nuttig gevolg kan hebben: de verschillende overheden moeten inderdaad alle nuttige maatregelen nemen om aan de wettelijke verplichtingen van elk van hen te kunnen voldoen (cf. paragraaf 2), maar uiteindelijk mag geen afbreuk worden gedaan aan het recht dat (overeenkomstig paragraaf 1) van toepassing is op de gunning (“*sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics*”). In het Nederlands is deze laatste zinsnede echter weggefallen of in ieder geval niet even duidelijk geformuleerd (“*met inachtneming van de wetgeving inzake overheidsopdrachten*”).

Art. 79 WVV bevat een procedure voor de verbetering van fouten in de teksten van verdragen. Het strekt dan ook tot aanbeveling dat de Partijen overgaan tot de opstelling van een akte van verbetering.



Artikel 7. Aansprakelijkheid van de Partijen.

ARTIKEL 7

Aansprakelijkheid van de Partijen

1. Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 17, zijn de samenwerkingsovereenkomsten slechts bindend voor de ondertekenende territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen. De Partijen zijn op generlei wijze gebonden noch door de gevolgen van de contractuele verplichtingen vervat in samenwerkingsovereenkomsten die worden gesloten door territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen, noch door de tenuitvoerlegging van deze samenwerkingsovereenkomsten.

ARTICLE 7

Responsabilité des Parties

1. Sous réserve de l'application de l'article 17, les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions de coopération.

Behalve wanneer zij zelf deelnemen aan de samenwerkingsovereenkomst (hypothese voorzien in de “aanvullende bepaling” uit artikel 17 van het Akkoord) binden de erin vervatte afspraken of de tenuitvoerlegging ervan de Verdragssluitende Partijen (Frankrijk, België, Vlaams en Waals Gewest, Vlaamse en Franse Gemeenschap) niet. Naar intern recht is dit slechts een verwoording van het algemene rechtsbeginsel “*res inter alios acta, aliis nec nocet nec prodest.*” Daarnaast is deze bepaling ook een afwijking op de algemene regels van staatsaansprakelijkheid, zoals verwoord in de ontwerpartikels van de Commissie voor Internationaal Recht op 31 mei en 3 augustus 2001⁶⁴, zodat de Partijen tegen elkaar op internationaal vlak geen vorderingen op grond van staatsaansprakelijkheid kunnen formuleren.

2. Wanneer een samenwerkingsovereenkomst overeenkomstig het intern recht van een Partij nietig wordt verklaard, worden de andere betrokken Partijen daarvan onverwijld in kennis gesteld.

2. Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

⁶⁴ <http://www.un.org/law/ilc/reports/2001/2001report.htm>, BRONNEN, 527.



Het is mogelijk dat een samenwerkingsovereenkomst, of de daarvan scheidbare beslissing om een dergelijke overeenkomst te sluiten, nietig wordt verklaard volgens het nationale recht, hetzij in het kader van het bestuurlijk toezicht, hetzij door een nationale rechter. In dat geval moeten de andere Verdragspartijen op de hoogte gesteld worden. Aangezien in België bij een rechterlijke nietigverklaring onduidelijkheid kan bestaan over de overheid – het territoriaal bevoegde gewest of de federale overheid waarvan de rechterlijke instantie afhangt – die bevoegd is om tot deze kennisgeving over te gaan, is ook hier een goede coördinatie, binnen de ICBB of een van zijn werkgroepen (zie bespreking bij art. 2, § 2, van het Akkoord) van belang. Uit de voorgaande paragraaf volgt dat een dergelijke nietigverklaring niet impliceert dat de vernietigende hogere overheid hierdoor enige aansprakelijkheid oploopt.



Artikel 8. Grensoverschrijdende samenwerkingsorganen.

ARTIKEL 8

Grensoverschrijdende samenwerkingsorganen

1. De grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten kunnen voorzien in de oprichting van lichamen zonder rechtspersoonlijkheid (artikel 9), de oprichting van lichamen met rechtspersoonlijkheid of de deelname aan deze lichamen (artikel 10) of de oprichting van een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (artikel 11) met het oog op de efficiënte tenuitvoerlegging van de grensoverschrijdende samenwerking.

Het Akkoord voorziet vier mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerkingsorganen:

- Oprichting van organen zonder rechtspersoonlijkheid;
- Oprichting van organen met rechtspersoonlijkheid volgens een bestaande rechtsfiguur naar het interne recht van één van de Partijen;
- Toetreding tot een reeds bestaand orgaan met rechtspersoonlijkheid naar het interne recht van één van de Partijen;
- Oprichting van een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (LGSG), beheerst door de bijzondere bepalingen van dit Akkoord met bepalingen van het interne recht van de Partij waar dit LGSG zijn zetel heeft als gemeen recht.

2. Wanneer een territoriale gemeenschap of een lokaal openbaar lichaam de oprichting van een grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan buiten de Staat waaronder hij ressorteert of de deelname aan een soortgelijk orgaan overweegt, moet deze oprichting of deelname

ARTICLE 8

Organismes de coopération transfrontalière

1. Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (article 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (article 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (article 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière.

2. *Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'État dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les*



eerst worden goedgekeurd *conditions du droit interne de la*
overeenkomstig de voorwaarden van *Partie dont il relève.*
het intern recht van de Partij
waaronder hij ressorteert.

De deelname van Vlaamse gemeenten aan buitenlandse samenwerkingsverbanden is geregeld in art. 4, eerste lid, VDIS. De statuten van het samenwerkingsverband worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering (art. 77, *in fine*, VDIS). Op grond van art. 78 VDIS kunnen ook opdrachthoudende en dienstverlenende gemeenten aan een buitenlandse rechtspersonen deelnemen. In dat geval moet het doel van dit samenwerkingsverband overeenstemmen met dat van de opdrachthoudende of dienstverlenende vereniging, moet de wetgeving overheidsopdrachten worden nageleefd en moet aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging minstens een mandaat van bestuurder worden toegekend. Voor de beslissing van een Vlaamse provincie om deel te nemen aan een samenwerkingsorgaan is geen specifieke regeling getroffen, zodat de bepalingen inzake het algemeen toezicht op de provincies van toepassing zijn.⁶⁵

Voor Franse gemeenten is art. L1115-4 CGCT het sleutelartikel bij deelname aan organismen naar buitenlands recht. Hun deelname wordt toegestaan bij besluit van de prefect van de regio.⁶⁶ Het totale aandeel van Franse overheden in het kapitaal of in de kosten van een buitenlandse rechtspersoon kan niet meer bedragen dan 50%.⁶⁷ De oprichtingsovereenkomst treedt in werking na publicatie of affichering en overmaking aan de vertegenwoordiger van de Staat. Binnen een periode van twee maanden na overmaking, kan deze vertegenwoordiger de overeenkomst voorleggen aan de administratieve rechtbank als hij van oordeel is dat ze strijdig is met het legaliteitsbeginsel.⁶⁸ De deelnemende Franse overheden dienen elk jaar de rekeningen en het activiteitenverslag van buitenlandse rechtspersonen waaraan zij deelnemen als een bijlage aan hun begroting te voegen, met een aanduiding van de bijdrage van elk van de overheden.⁶⁹

<p>3. De autoriteit die belast is met de controle op het grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan ziet toe op de behartiging van de belangen van de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen die aan voornoemd orgaan</p>	<p>3. <i>L'autorité chargée du contrôle de l'organisme de coopération transfrontalière veille au respect des intérêts des collectivités territoriales et organismes publics locaux qui, participant audit organisme, relèvent d'une ou plusieurs</i></p>
---	--

⁶⁵ Art. 19-24 Decr. VI. R. 22 februari 1995 (*B.S.* 28 februari 1995).

⁶⁶ Art. L1115-4, eerste lid, *in fine*, CGCT. Deze bepaling werd ingevoegd door art. 137 van de wet n° 2000-809 van 13 augustus 2004 en trad in werking op 1 januari 2005. Voorheen werd deze machtiging gegeven bij decreet van de Raad van State, wat een zwaardere procedure is.

⁶⁷ Art. L1115-4, tweede lid, *in fine*, CGCT.

⁶⁸ Art. L2131-1 en L2131-6 CGCT.

⁶⁹ Art. L1115-4, vierde lid, CGCT.



deelnemen en die onder één of meer Partijen bij het Akkoord ressorteren. De autoriteit verstrekt alle informatie waar de bevoegde toezichthoudende overheden met betrekking tot deze territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, om vragen. Ze stelt hen in kennis van de maatregelen die ze overweegt te nemen en van de resultaten van de door haar uitgeoefende controle, voor zover deze informatie gevolgen kan hebben voor de samenwerking van de territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen die deelnemen aan deze samenwerking. Tenzij de tenuitvoerlegging vertraging zou oplopen, dienen deze maatregelen te worden getroffen in overleg met de bevoegde toezichthoudende overheden van de andere betrokken Partijen.

autres Parties à l'Accord. Elle communique toute information sollicitée par les autorités compétentes pour le contrôle de ces collectivités territoriales et organismes publics locaux. Elle les informe des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux participant à cette coopération. A moins que leur mise en oeuvre ne souffre aucun retard, ces dispositions doivent être prises en concertation avec les autorités de contrôle compétentes des autres Parties intéressées.

Art. 77 VDIS betreft het bestuurlijk toezicht op grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waaraan Vlaamse gemeenten deelnemen op grond van verdragsrechtelijke overeenkomsten, zoals dit Akkoord van Brussel, ongeacht of deze verbanden hun zetel hebben in Vlaanderen of elders. Het hanteert het beginsel van het onderlinge overleg tussen de Vlaamse Regering en andere betrokken overheden. Deze paragraaf is meer uitgewerkt, maar kadert nog steeds binnen dezelfde optiek, hoewel hier de principiële bevoegdheid van de toezichthoudende overheid van de zetel van het samenwerkingsverband wordt gehuldigd. Zoals de parlementaire voorbereiding in de Franse assemblée nationale het stelt, geldt hier een principe van wederzijdse erkenning van beslissingen op het vlak van bestuurlijk toezicht.⁷⁰ Toch wordt dit door de parlementaire rapporteur als een risico beschouwd voor de handhaving van de legaliteit. Hij stelt dan ook voor dat er een intergouvernementele commissie maandelijks zou samenkomen om de verschillende beslissingen van lokale samenwerkingsverbanden voor grensoverschrijdende samenwerking zouden worden onderzocht.⁷¹

De ten opzichte van het samenwerkingsverband territoriaal bevoegde toezichthoudende overheid neemt eventuele maatregelen wel steeds in overleg met de toezichthoudende overheden van de verschillende betrokken decentrale besturen, tenzij de tenuitvoerlegging

⁷⁰ Rapport van M. Bruno Bourg-Broc bij het wetsontwerp, parlementair stuk nr. 1964, p. 19.

⁷¹ Rapport van M. Bruno Bourg-Broc bij het wetsontwerp, parlementair stuk nr. 1964, p. 24.



ervan geen vertraging duldt. Luidens art. 77 VDIS worden meer uitgewerkte bepalingen inzake administratief toezicht in voorkomend geval opgenomen in de statuten van de op te richten rechtspersoon.

4. De statuten van het grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan en zijn beraadslagingen worden opgesteld in de taal van elk van de betrokken Partijen.

4. Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties intéressées.

De verplichting om de statuten op te stellen in de taal van elk van de betrokken Partijen volgde reeds uit art. 3, § 1, van het Akkoord, waarin bovendien wordt toegevoegd dat beide teksten gelijkelijk rechtsgeldig zijn. Deze paragraaf breidt dit daarenboven uit naar de schriftelijke weerslag van de beraadslagingen van het samenwerkingsorgaan.



Artikel 9. Lichamen zonder rechtspersoonlijkheid.

ARTIKEL 9

Lichamen zonder rechtspersoonlijkheid

1. Overeenkomstig artikel 3 kunnen territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen gemeenschappelijke lichamen zonder rechtspersoonlijkheid noch budgettaire autonomie oprichten, zoals conferenties, intergemeentelijke werkgroepen, studie- en overleggroepen, coördinatiecomités voor het bestuderen van vraagstukken van gemeenschappelijk belang. Zij kunnen voorstellen tot samenwerking doen, informatie uitwisselen of de goedkeuring door de betrokken lichamen aanmoedigen van maatregelen nodig voor de uitvoering van de gestelde doelstellingen.

Een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid of eigen budget wordt eenvoudigweg door middel van een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst (art. 3 Akkoord van Brussel) opgericht, en is voornamelijk gericht op gezamenlijk overleg en afstemming tussen de verschillende betrokken actoren.

2. Een lichaam zonder rechtspersoonlijkheid kan geen beslissingen treffen die bindend zijn voor de deelnemers of derden.

Het lichaam zonder rechtspersoonlijkheid kan weliswaar aanbevelingen doen of voorstellen overmaken aan zijn deelnemers, maar deze zijn niet gebonden om deze aanbevelingen over te nemen of om op basis van de voorstellen beslissingen te nemen. Ook derden, met inbegrip van de burgers van de betrokken deelnemers, kunnen niet door beslissingen van het lichaam zonder rechtspersoonlijkheid worden gebonden.

ARTICLE 9

Organismes sans personnalité juridique

1. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis.

2. Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers.



3. De samenwerkingsovereenkomst die de instelling van lichamen zonder rechtspersoonlijkheid voorziet, bevat bepalingen omtrent:

a) de domeinen waarop de werkzaamheden van het lichaam betrekking dienen te hebben;

b) de oprichting en de werkwijzen van het lichaam;

c) de duur waarvoor het wordt ingesteld.

3. La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :

a) les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme;

b) la mise en place et les modalités de travail de l'organisme;

c) la durée pour laquelle il est constitué.

Naast hetgeen voorzien is in art. 4 van het Akkoord, bevat de samenwerkingsovereenkomst tot oprichting van een lichaam zonder rechtspersoonlijkheid ook de werkzaamheidsdomeinen, de oprichting en de werkwijzen ervan.

4. Het lichaam zonder rechtspersoonlijkheid is onderworpen aan het in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde recht.

4. L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Voor lichamen zonder rechtspersoonlijkheid geldt de algemene regel uit art. 4, § 6, van het Akkoord dat zij zelf het toepasselijke recht aanduiden. Zo kunnen ze zichzelf bijvoorbeeld vorm geven als een interlokale vereniging (art. 6-9 VDIS), maar ook als een feitelijke vereniging naar burgerlijk recht. De aanduiding van het nationale recht bepaalt ook de bevoegde rechtbank. Bij gebreke aan een dergelijke aanduiding, kan ook hier worden gepleit voor de toepasselijkheid van Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken⁷², en dat het toepasselijke recht wordt bepaald aan de hand van het Verdrag van Rome⁷³ inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

⁷² Pb. 2001, L 12/1.

⁷³ Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, opgemaakt te Rome op 19 juni 1980, inst. W. 14 juli 1987 (B.S. 9 oktober 1987, geconsolideerde versie in Pb. 1998, C 27), bekr. 31 juli 1987, iiwt en iwtb 1 oktober 1987.



Artikel 10. Lichamen met rechtspersoonlijkheid

ARTIKEL 10

Lichamen met rechtspersoonlijkheid

1. De territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen mogen deelnemen aan lichamen met rechtspersoonlijkheid of dergelijke lichamen oprichten, voor zover deze behoren tot een categorie lichamen waarvan krachtens het intern recht van de Partij waar ze hun zetel hebben, ook buitenlandse territoriale gemeenschappen mogen deel uitmaken.

Dit artikel betreft de eerste wijze waarop gedecentraliseerde besturen samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid kunnen oprichten. Het betreft de deelname van buitenlandse besturen aan een reeds bestaand of een daartoe specifiek opgericht orgaan met rechtspersoonlijkheid naar het interne recht van één van de partijen. Het moet gaan om een rechtsvorm waaraan volgens het toepasselijke nationaal recht een dergelijke deelname mogelijk is. Dit wordt ook wel “passieve capaciteit” genoemd (d.w.z. de mogelijkheid van een rechtsfiguur om buitenlandse publieke rechtspersonen te “ontvangen”).

2. De in de bovenstaande paragraaf bedoelde categorieën van lokale openbare lichamen zijn:

(1) In het Koninkrijk België:

a) op het grondgebied van het Vlaamse Gewest:

de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Vlaams decreet van 6 juli 2001), de door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn

ARTICLE 10

Organismes dotés d'une personnalité juridique

1. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

2. Les catégories d'organismes publics locaux visés au paragraphe 1^{er} ci-dessus sont les suivantes :

(1) Dans le Royaume de Belgique:

a) sur le territoire de la Région flamande:

les structures de coopération intercommunale (décret flamand du 6 juillet 2001), les associations fondées par un centre public



opgerichte verenigingen.

d'aide sociale.

b) op het grondgebied van het Waalse Gewest:

b) sur le territoire de la Région wallonne:

de intercommunales (Waals decreet van 5 december 1996), de door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn opgerichte verenigingen.

les intercommunales (décret wallon du 5 décembre 1996), les associations fondées par un centre public d'aide sociale.

c) op het grondgebied van het Vlaams en het Waals Gewest:

c) sur le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne:

de verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen (wet van 27 juni 1921), de internationale verenigingen (wet van 25 oktober 1919), de intercommunales waarvan het ambtsgebied het grondgebied van een gewest overschrijdt (wet van 22 december 1986); de Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV).

les associations sans but lucratif et les fondations (loi du 27 juin 1921), les associations internationales (loi du 25 octobre 1919), les intercommunales dont le ressort dépasse le territoire d'une Région (loi du 22 décembre 1986); les groupements européens d'intérêt économique (GEIE).

(2) In de Franse Republiek:

(2) En République française:

de samenwerkingsverbanden van openbaar belang voor grensoverschrijdende samenwerking en samenwerkingsverbanden van openbaar belang die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen inzake sociale stadsontwikkeling, de lokale gemengde ondernemingen met inbegrip van de reeds bestaande door de Franse territoriale gemeenschappen opgerichte samenwerkingsverbanden.

Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière et les groupements d'intérêt public chargés de la mise en oeuvre de politiques de développement social urbain, les sociétés d'économie mixte locales, y compris ceux déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises.

Wat de Belgische besturen betreft, gebeurt de expliciete toekenning van deze "passieve capaciteit" grotendeels in dit Akkoord zelf: er is immers geen Belgische norm die de deelname van buitenlandse rechtspersonen aan de verschillende soorten intercommunales en verenigingen van OCMW's mogelijk maakt. Art. 4, tweede lid, VDIS, dat hierin



expliciet voorzag, werd immers door het Arbitragehof vernietigd.⁷⁴ Art. 10, § 2, (1), Akkoord van Brussel moet dan ook worden beschouwd als een opsomming van de rechtspersonen die moeten worden geacht al impliciet over een dergelijke capaciteit te beschikken; de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden voor gemeenten en OCMW's geacht over deze passieve capaciteit te beschikken. Ook (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en het EESV, die privaatrechtelijke figuren zijn, werden in dit artikel opgenomen. Eigenlijk is dit een interne contradictie: in de eerste zin wordt immers gesteld dat het gaat om *openbare lichamen (organismes publics)*. We moeten aannemen dat hun opname in deze lijst bedoeld is om van Belgische zijde alle mogelijke twijfel weg te nemen dat dit Akkoord afbreuk zou doen aan de bestaande mogelijkheden die het privaatrecht biedt.

Het Franse recht voorziet wél in een dergelijke uitdrukkelijke toekenning van “passieve capaciteit” aan zowel de beide vormen van samenwerkingsverbanden van openbaar belang (GIP) (art. L1115-2 en L1115-3 CGCT) – andere vormen van de GIP staan echter niet open voor buitenlandse deelname – als de lokale gemengde ondernemingen (SEML) (art. L1522-1 CGCT). In dat laatste geval echter kunnen de Belgische overheden gezamenlijk niet beschikken over meer dan de helft van het kapitaal en van de stemmen in de besluitvormingsorganen.

Er dient te worden opgemerkt dat art. L1115-4 CGCT voorziet dat in het geval van deelname van Franse besturen aan een buitenlandse rechtspersoon, hun financiële bijdrage in deze rechtspersoon niet meer dan 50% mag bedragen. Specifiek voor de situatie in de Frans-Belgische Eurometropool kan dit leiden tot een voorkeur voor Franse rechtspersonen, gelet op het demografische overwicht van de Franse component ervan, die een 50-50-verdeling niet altijd vanzelfsprekend maakt.

Frankrijk heeft in tegenstelling tot België géén privaatrechtelijke figuren opgesomd in dit artikel.

Zijn er buiten deze opgesomde rechtsvormen nog andere mogelijkheden binnen het nationale recht van één van de Partijen?

Y. LEJEUNE ziet in de mogelijkheid voor Vlaamse gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om deel te nemen in “lokale gemengde ondernemingen” (SEML), die private rechtspersonen zijn, een argument tegen een *a contrario*-interpretatie van art. 4, eerste lid, VDIS, dat immers enkel spreekt van de deelname van deze structuren aan buitenlandse *publieke* rechtspersonen.⁷⁵ Volgens hem verzet dat artikel er zich dus niet

⁷⁴ Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 65/2003, B.S. 10 juni 2003.

⁷⁵ Y. LEJEUNE, “La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 444.



tegen dat Vlaamse gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zoals toegelaten door het Franse burgerlijke recht, deelnemen aan een private rechtspersoon in het buitenland, i.c. Frankrijk.

Als we deze argumentatie volgen, dan kan de stelling niet meer worden gehandhaafd dat dit artikel zich zou verzetten tegen de volwaardige deelname van de beide West-Vlaamse intercommunales aan de GPCI, die de structuur heeft gekregen van een Franse (privaatrechtelijke) vereniging zonder winstoogmerk, waarmee wvi en Leiedal via een aparte overeenkomst verbonden zijn, zonder formeel deel uit te maken van de bestuursorganen. De Franse wet van 1901 op de verenigingen zonder winstoogmerk⁷⁶ staat een dergelijke deelname van buitenlandse publieke rechtspersonen immers niet in de weg – getuige daarvan de huidige deelname van de Waalse intercommunales IEG en IDETA aan de GPCI op voet van gelijkheid met de Communauté Urbaine de Lille.

Daarnaast is het, op basis van de directe werking van het gemeenschapsrecht, nog steeds mogelijk om een ook beroep te doen op een EESV met zetel in Frankrijk, hoewel dit niet uitdrukkelijk door het Akkoord wordt gestipuleerd.

Een bijzonder samenwerkingsverband waaraan lokale besturen aan kunnen deelnemen maar dat niet werd opgenomen in het toepassingsgebied van het Akkoord, zijn de sociale huisvestingsmaatschappijen voorzien in art. 40-49 van het Decr. VI. P. 15 juli 1997 houdende de Vlaamse wooncode.⁷⁷

Wat is de rol van de Wet van 22 december 1986 voor de situatie van intercommunales waarvan het ambtsgebied het grondgebied van een gewest overschrijft?

Overeenkomstig art. 92bis, § 2, d, BWHI moeten de gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de verenigingen van gemeenten en van provincies tot nut van het algemeen die de grenzen van een gewest overschrijden. Een dergelijk akkoord is echter nog steeds niet tot stand gekomen. Dit betekent dat overeenkomstig art. 94, § 2, BWHI de procedures, regelingen en feitelijke toestanden (in casu de Wet van 22 december 1986) die op de datum van inwerkingtreding van art. 92bis, § 2, BWHI, bestonden, van kracht blijven tot dit samenwerkingsakkoord wordt gesloten.⁷⁸

Het is echter moeilijk denkbaar dat de Wet van 22 december 1986 automatisch van toepassing is zodra zowel Vlaamse als Waalse lokale overheden aan het

⁷⁶ W. 1 juli 1901 *relative au contrat d'association*, *J.O.R.F.* 2 juli 1901.

⁷⁷ *B.S.* 19 augustus 1997.

⁷⁸ R.v.St., afdeling Wetgeving, advies nr. L.30.516/3 van 10 oktober 2000, weergegeven in *Parl. St.*, VI. P., 2000-2001, nr. 565/1, p. 129.



samenwerkingsverband deelnemen. Dit zou immers het absurde resultaat hebben dat, indien een samenwerkingsverband wordt opgezet, met zetel in Vlaanderen, waaraan in eerste instantie enkel Franse en Vlaamse gemeenten deelnemen, door een eventuele latere deelname van een Waalse gemeente het toepasselijke recht dient te wijzigen. Bovendien kan dit Akkoord zelf, in de verhouding tussen beide gewesten, als een samenwerkingsakkoord worden beschouwd in de zin van art. 92bis, § 2, d, BWHI, op grond waarvan de decretale regeling van het op grond van de zetel territoriaal bevoegde gewest en de regeling uit de W. 22 december 1986 als alternatieven worden voorgesteld. In die optiek is het echter waarschijnlijk dat de gewesten in het kader van hun bestuurlijk toezicht eerder terughoudend zullen staan ten opzichte van de creatie van dergelijke nieuwe “unitaire” intercommunales, die theoretisch mogelijk blijven voor situaties waarin zowel Vlaamse als Waalse lokale besturen bij de samenwerking betrokken zijn. Daarnaast heeft de vermelding van dit type van intercommunale ook tot gevolg dat bestaande gewestgrensoverschrijdende intercommunales worden opengesteld voor een toetreding in het kader van grensoverschrijdende samenwerking.

Is het mogelijk dat ook privaatrechtelijke partners deelnemen aan een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid?

Een dergelijke deelname is mogelijk in zoverre dat volgens het toepasselijke nationale recht mogelijk is, bijvoorbeeld in het geval van privaatrechtelijke figuren zoals de v.z.w. en de stichting, de Franse lokale gemengde ondernemingen en samenwerkingsverbanden van openbaar belang en de intercommunales beheerst door de wet van 1986 en het Waalse decreet van 1996. Gelet op de vernietiging van art. 4, tweede lid, door het Arbitragehof⁷⁹ is de deelname van privaatrechtelijke partners aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beheerst door het VDIS dus niet mogelijk, met uitzondering natuurlijk van de eventuele deelname van lokale gemengde ondernemingen (SEML), die private rechtspersonen zijn: hun deelname wordt immers net expliciet door dit Akkoord mogelijk gemaakt, en de bepalingen van dit Akkoord gaan voor op strijdig nationaal recht.

<p>3. Dit Akkoord is van toepassing op de samenwerkingsorganen die niet in bovenstaande tweede paragraaf worden genoemd en die na de inwerkingtreding van dit Akkoord op grond van het Belgische of Franse recht de mogelijkheid bieden</p>	<p>3. Le présent Accord est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 2 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères par le droit belge ou par le droit français postérieurement à l'entrée en</p>
---	--

⁷⁹ Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 65/2003, B.S. 10 juni 2003.



buitenlandse territoriale *vigueur du présent Accord. Cette*
gemeenschappen om toe te treden. *disposition prend effet dès la*
Deze bepaling wordt van kracht *notification par la Partie*
zodra de betrokken *contractante concernée, par la*
verdragssluitende Partij langs *voie diplomatique, de la*
diplomatieke weg de wijziging van *modification de son droit*
haar intern recht heeft *interne.*
medegedeeld.

De procedure om nieuwe rechtsvormen open te stellen voor decentrale overheden uit de andere Partij is eenvoudiger dan degene, voorzien in art. 2, § 2, om het Akkoord uit te breiden tot andere publieke rechtspersonen. Waar daar het sluiten van een verdrag in vereenvoudigde vorm, en dus wilsovereenstemming, vereist is, volstaat hier een loutere kennisgeving – zij het langs diplomatieke weg. De opmerkingen die bij art. 2, § 2, werden gemaakt in verband met de coördinatie tussen de Belgische overheden bij het overgaan tot een dergelijke kennisgeving, gelden *mutatis mutandis*, ook hier.



Artikel 11. Lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking

ARTIKEL 11

Lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking

1. De territoriale gemeenschappen en de lokale openbare lichamen mogen een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking oprichten voor de uitvoering van opdrachten en het verlenen van diensten die in het belang zijn van elk van deze gemeenschappen en lichamen. Dit lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking is onderworpen aan het intern recht inzake openbare instellingen voor intergemeentelijke samenwerking van de Partij waar het zijn zetel heeft.

ARTICLE 11

Groupement local de coopération transfrontalière

1. *Un groupement local de coopération transfrontalière peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège.*

Naast de toetreding tot een bestaande samenwerkingsverband van decentrale overheden op het grondgebied van een andere Partij en de oprichting van een dergelijk samenwerkingsverband naar het nationale recht van één van de Partijen, is de oprichting door territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen van een *lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking* (LSGS) de derde manier die in het Akkoord wordt voorzien om een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid op te richten. Het LSGS is een rechtsfiguur die eveneens voorkomt in het Akkoord van Karlsruhe en in zeker zin ook in de Franse interne wetgeving onder de vorm van het *district européen*.

Een LSGS wordt als samenwerkingsvorm meer exhaustief geregeld in dit Akkoord. De bepalingen van het interne recht inzake openbare instellingen voor intergemeentelijke samenwerking – het VDIS in Vlaanderen, het Decr. W. Gew. R. 5 december 1996 betreffende de Waalse intercommunales⁸⁰ in Wallonië en art. L5721-2 e.v. CGCT⁸¹ in

⁸⁰ B.S. 7 februari 1997.

⁸¹ Art. L1115-4-1, vierde lid, CGCT wijst deze bepalingen, behoudens andersluidende bepalingen in verdragen inzake grensoverschrijdende samenwerking (die er in het Akkoord van Brussel niet zijn) aan als aanvullend recht voor LSGS.



Frankrijk – van de Partij waar het zijn zetel heeft, zijn slechts als gemeen recht van toepassing voor de aangelegenheden die niet door het Akkoord worden geregeld. Uit het feit dat het Akkoord de zetel van het LSGS expliciet als criterium aanwijst voor het bepalen van het gemene recht, volgt dat hier de W. 22 december 1986 geen rol meer speelt in de situatie van een LSGS met zetel in België waaraan zowel Waalse als Vlaamse besturen participeren: het gemene recht is ofwel het Waalse ofwel het Vlaamse recht inzake intergemeentelijke samenwerking, al naargelang de zetel van het LSGS in het ene of het andere gewest gelegen is. De deelname van decentrale overheden uit het andere gewest verandert hier niets aan.

Voor een LSGS met zetel in Vlaanderen blijft dan wel enige dubbelzinnigheid bestaan, aangezien het VDIS voorziet in drie samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid: de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging en de opdrachthoudende vereniging. Het VDIS bevat geen bepaling op grond waarvan één van deze drie rechtsfiguren eenduidig kan worden aangeduid als standaardregeling die als gemene recht kan worden aanzien voor een LSGS. Daarom strekt het tot aanbeveling om, indien het LSGS zijn zetel heeft in Vlaanderen, in de statuten op te nemen welke van de drie regelingen van toepassing is, ook al kan dit in principe worden afgeleid uit de omschrijving van het doel en de opdrachten van het samenwerkingsverband, die op grond van art. 12, § 2, 2° van dit Akkoord een verplichte vermelding is in de statuten.

Aangezien het Akkoord duidelijk stelt dat de subsidiaire regelgeving betrekking moet hebben op intergemeentelijke samenwerking, lijkt het ons niet raadzaam om de stelling van LEJEUNE⁸² te volgen waar hij zegt dat ook de regelgeving met betrekking tot verenigingen van OCMW's een dergelijke rol zou kunnen vervullen. Dit leidt bij gebreke aan een expliciete aanduiding van het gemene recht tot juridische onduidelijkheid en de praktische toepassing ervan is bovendien beperkt tot erg specifieke situaties.

Het Akkoord voorziet niet in de oprichting van een dergelijk LSGS met deelname van private partners.⁸³ Zulke deelname is enkel mogelijk in het kader van een internrechtelijke figuur die dit toelaat.

<p>2. Het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking is een publieke rechtspersoon. De rechtspersoonlijkheid wordt verleend met ingang van de datum waarop de oprichtingsbeslissing van kracht wordt.</p>	<p>2. <i>Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de</i></p>
---	---

⁸² Y. LEJEUNE, "La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales", *Ann. dr. Louvain* 2004, 474, in voetnoot 105.

⁸³ Y. LEJEUNE, "La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales", *Ann. dr. Louvain* 2004, 474.



samenwerkingsverband bezit *l'autonomie budgétaire*.
rechtsbekwaamheid en geniet
budgettaire autonomie.

Voor alle duidelijkheid moet worden benadrukt dat een LSGS beschikt over rechtspersoonlijkheid naar het nationale recht van één van de Partijen, met name de Partij waar het LSGS zijn zetel heeft, die dan erkend wordt door de andere Partijen. Hoewel deze rechtspersoonlijkheid haar grondslag vindt in een internationaal instrument, gaat het dus niet om internationale rechtspersoonlijkheid zoals die van internationale organisaties.



Artikel 12. Statuten van het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking.

ARTIKEL 12

*Statuten van het lokaal
samenwerkingsverband voor
grensoverschrijdende samenwerking*

1. De betrokken territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen leggen de statuten van het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking in onderling overleg vast.

2. De statuten van het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking bevatten onder meer bepalingen betreffende

(1) de territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen waaruit het bestaat;

(2) het doel, de opdrachten en de betrekkingen met de territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen waaruit het bestaat, met name op het gebied van de aansprakelijkheid voor de werkzaamheden die het voor hun rekening verricht;

(3) de naam, de plaats van de zetel, en het betrokken geografisch gebied;

ARTICLE 12

*Statuts du groupement local de
coopération transfrontalière*

1. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière.

2. Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur:

(1) les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent;

(2) son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte;

(3) sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée;

(4) les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des



(4) de bevoegdheden van de organen, de werkwijze, het aantal vertegenwoordigers van de deelnemers in de organen;

(5) de wijze van bijeenroeping van de leden;

(6) de quorums;

(7) de wijzen van beraadslagen en de vereiste meerderheden;

(8) de werkwijzen, inzonderheid op het gebied van personeelsbeheer;

(9) de criteria voor de bijdrage van de leden aan de financieringsbehoeften alsmede de voorschriften inzake begroting en boekhouding;

(10) de voorwaarden voor wijziging van de statuten, in het bijzonder de toetreding en de uittreding van deelnemers;

(11) de bestaansduur en de voorwaarden voor de ontbinding, onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen;

(12) de voorwaarden voor de vereffening na de ontbinding.

membres dans les organes;

(5) la procédure de convocation des membres;

(6) les quorums;

(7) les modalités et les majorités requises pour les délibérations;

(8) les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel;

(9) les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables;

(10) les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres;

(11) sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent;

(12) les conditions de sa liquidation après dissolution.

Bij de bespreking van art. 11, § 1, van het Akkoord werd al gewezen op het feit dat het aangewezen is om, naast de verplichte vermeldingen uit deze paragraaf, ingeval van een LSGS met zetel in het Vlaamse Gewest ook het intergemeentelijk samenwerkingsverband aan te duiden waarvan de regelgeving subsidiair van toepassing zal zijn.

3. De statuten van het lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking bepalen de voorwaarden voor de aanvaarding van statutaire wijzigingen. Deze worden

3. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statut sont adoptées. Celles-ci sont adoptées



aangenomen met een meerderheid van ten minste twee derden van het statutair vastgelegd aantal vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen en de lokale openbare lichamen in de algemene vergadering van het samenwerkingsverband. De statuten kunnen aanvullende bepalingen bevatten. In een lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking met als deelnemers territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen op het grondgebied van zowel het Vlaamse als het Waalse Gewest is ten minste een drie vierde meerderheid vereist.

à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux se situant sur le territoire de la Région flamande ainsi que sur le territoire de la Région wallonne, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Het is opvallend dat deze paragraaf een extra verzwaarde meerderheid bevat voor statutenwijzigingen van een LSGS waarbij zowel Waalse als Vlaamse overheden betrokken zijn. Een soortgelijke regeling was ook in het Akkoord van Karlsruhe⁸⁴ opgenomen voor de situatie waarbij er overheden uit meer dan twee partijen (bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland en Zwitserland) betrokken zijn. Eens te meer is dit een indicatie voor het feit dat beide gewesten wel degelijk als aparte Partijen bij het Akkoord moeten worden beschouwd.

⁸⁴ Art. 12, § 3, Akkoord van Karlsruhe.



Artikel 13. Organen.

ARTIKEL 13

Organen

1. De organen van het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking zijn de algemene vergadering, de voorzitter en één of meerdere vice-voorzitters. De vice-voorzitters worden gekozen onder de vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen en de lokale openbare lichamen die tot andere Partijen behoren dan degene waarvan de voorzitter ingezetene is. Elke territoriale gemeenschap en elk lokaal openbaar lichaam heeft minstens één zetel in de algemene vergadering met dien verstande dat geen van hen meer dan de helft van de zetels kan hebben. De statuten van het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking kunnen voorzien in bijkomende organen, voor zover daarbij het intern recht van elke betrokken Partij in acht wordt genomen.

Een LSGS bevat minstens volgende organen :

- een algemene vergadering (*assemblée*), waarin elk van de territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen met minstens één zetel in vertegenwoordigd is, zonder dat het meer dan de helft van de zetels kan bezetten;
- een voorzitter (*président*);
- een vice-voorzitter (*vice-président*).

Bijkomende organen kunnen worden opgericht, met inachtneming van het interne recht van elk van de betrokken Partijen.

Met “de andere Partijen” worden in de tweede zin van deze paragraaf enkel de beide gewesten en de Franse Staat bedoeld, wanneer gesteld wordt dat er evenveel vice-voorzitters zijn als Partijen waarvan de decentrale besturen niet de voorzitter van het LSGS

ARTICLE 13

Organes

1. Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties intéressées autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie intéressée, prévoir des organes supplémentaires.



leveren. Anders zou dit ertoe leiden dat, in het geval van een Franse voorzitter van een LSGS, er vice-voorzitters moeten worden aangeduid voor besturen die onder de Vlaamse Regering, de Regering van het Koninkrijk België, de Waalse Regering en de Regering van de Franse Gemeenschap vallen. Het is duidelijk dat dit niet de bedoeling kan geweest zijn van de Partijen. Wat in dat geval wél de bedoeling was, is een vice-voorzitterschap voor een Vlaming en voor een Waal.

2. De aanwijzing en de opdracht van de vertegenwoordigers van de territoriale gemeenschappen en de lokale openbare lichamen in de algemene vergadering van het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking, zijn onderworpen aan het intern recht van de Partij waaronder elke vertegenwoordigde territoriale gemeenschap of elk lokaal openbaar lichaam, ressorteert.

2. *La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté.*

Elk deelnemend bestuur duidt zijn vertegenwoordiger(s) aan volgens de regels die erop toepasselijk zijn (aanwijzing door de gemeente- of provincieraad of overeenkomstig de statuten van het intergemeentelijk samenwerkingsverband).

3. De algemene vergadering legt met haar beslissingen de aangelegenheden vast die het voorwerp uitmaken van het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking.

3. *L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière.*

De algemene vergadering is het delibererende orgaan van het LSGS. Zij neemt beslissingen inzake aangelegenheden die binnen de bevoegdheden van het LSGS vallen.

4. De voorzitter zorgt voor de uitvoering van de beslissingen van de algemene vergadering en vertegenwoordigt het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking op juridisch vlak. Hij kan op

4. *Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et*



eigen verantwoordelijkheid en *surveillance, déléguer une partie* onder zijn toezicht, een gedeelte *de ses fonctions à un ou* van zijn functies overdragen aan *plusieurs vice-présidents.* een of meerdere vice-voorzitters.

De voorzitter is het uitvoerend orgaan van het LSGS. Hij is er ook de vertegenwoordiger in rechte van. Ook wanneer hij een deel van zijn taken delegeert aan zijn vice-voorzitter(s) behoudt hij de eindverantwoordelijkheid en oefent hij toezicht op hen uit.



Artikel 14. Financiering.

ARTIKEL 14

Financiering

1. Het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking wordt gefinancierd door verplichte bijdragen van de deelnemers. De financiering kan ook gebeuren met inkomsten die het door zijn dienstverlening verwerft.

Dit artikel betreft de budgettaire autonomie van het LSGS. Het wordt gefinancierd door bijdragen van de leden. Voor deze leden zijn de bijdragen verplichte uitgaven. In een eigen fiscaliteit voor het samenwerkingsverband, zoals bij de *communauté urbaine*, is niet voorzien.

Daarnaast kan het ook worden gefinancierd door middel van ontvangsten voor geleverde diensten, bijvoorbeeld in het geval waarbij het overeenkomstig art. 5, § 2, van het Akkoord in concessie een openbare dienst uitvoert voor een lokaal bestuur (cf. *supra* voor de bespreking).

2. Het raamt jaarlijks een begroting die door de algemene vergadering wordt goedgekeurd en maakt een balans en een resultatenrekening die door onafhankelijke deskundigen van de territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen waaruit het bestaat, worden goedgekeurd.

Gelet op het statuut van de algemene vergadering als delibererend orgaan van het LSGS, wordt niet alleen de begroting, maar ook de balans en de resultatenrekening door dit orgaan goedgekeurd. Daarenboven worden beide laatste documenten gecertificeerd door onafhankelijke deskundigen in opdracht van de constituerende overheden.

3. Indien het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking

ARTICLE 14

Financement

1. Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut être également financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure.

2. Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent.

3. Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à



leningen mag aangaan, dient een Akkoord te worden gesloten waarin alle deelnemers hun goedkeuring geven voor elke lening en de terugbetalingsvoorwaarden.

Wanneer het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking in moeilijkheden verkeert of ontbonden wordt en de statuten hieromtrent geen bijzondere bepalingen bevatten, zijn de territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen verantwoordelijk in evenredigheid met hun voorgaande deelname. De territoriale gemeenschappen of de lokale openbare lichamen die deelnemen aan het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking blijven aansprakelijk voor de schulden tot wanneer deze zijn afgelost.

recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Elke lening die door een LSGS wordt gesloten, moet het voorwerp uitmaken van een akkoord (dat de vorm zal aannemen van een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst, cf. art. 3 van het Akkoord) waarin alle deelnemende overheden hun goedkeuring geven voor de lening en de terugbetalingsvoorwaarden. Elke overheid stemt in met deze overeenkomst op de wijze die in haar intern recht voor het nemen van een dergelijke beslissing is voorzien.

Behoudens andersluidend beding in de statuten, is elke deelnemende overheid aansprakelijk in evenredigheid met haar deelname aan het kapitaal, indien het LSGS wordt ontbonden of onvermogens is. Elke deelnemende overheid blijft aansprakelijk tot de schulden zijn afgelost.



Artikel 15. Ontbinding.

ARTIKEL 15

Ontbinding

Het samenwerkingsverband wordt van rechtswege ontbonden hetzij bij het verstrijken van de termijn waarvoor het is opgericht, hetzij bij het verwezenlijken van het doel waarvoor het werd opgericht. Verder kan het worden ontbonden bij unanieme beslissing van de deelnemers, voor zover de vereffeningvoorwaarden de rechten van derden respecteren.

ARTICLE 15

Dissolution

Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers.

In twee gevallen (verstrijken van de termijn en verwezenlijking van het doel) wordt het LSGS van rechtswege ontbonden. Daarnaast kan het ook vrijwillig worden ontbonden, bij unanimité, waarbij de vereffeningvoorwaarden de rechten van derden dienen te respecteren. Art. 14, § 3, voorzag reeds dat in geval van ontbinding de leden *pro rata* aansprakelijk zijn voor de terugbetaling van aangegane leningen.



Artikel 16. Overgangsmaatregelen.

ARTIKEL 16

Overgangsmaatregelen

1. Dit Akkoord is eveneens van toepassing op overeenkomsten inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of lokale openbare lichamen die vóór zijn inwerkingtreding werden gesloten. Binnen vijf jaar na deze inwerkingtreding worden de bedoelde overeenkomsten in de mate van het mogelijke aangepast aan de bepalingen in onderhavig Akkoord.

Het feit dat het privaatrecht ook vóór het sluiten van dit Akkoord mogelijkheden bood voor het aangaan van grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten wordt impliciet erkend door het voorzien van overgangsmaatregelen. Het Akkoord biedt ook een rechtskader voor deze overeenkomsten. Deze laatste moeten slechts “in de mate van het mogelijke” worden aangepast binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding, maar hierop wordt geen sanctie gesteld.

2. Er wordt niets gewijzigd aan de bevoegdheden en rechten van de bestaande organen voor intergouvernementele grensoverschrijdende samenwerking.

ARTICLE 16

Dispositions transitoires

1. Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur.

2. Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

De bepaling uit deze paragraaf is eigenlijk overbodig, aangezien reeds eerder, in art. 2, § 5, van het Akkoord duidelijk werd gesteld dat de (intergouvernementele) samenwerking tussen de Partijen niet door dit Akkoord wordt beheerst.



Artikel 17. Aanvullende bepaling (deelname van Staat, Gemeenschappen en Gewesten).

ARTIKEL 17

ARTICLE 17

Aanvullende bepaling

Disposition complémentaire

De bepalingen van dit Akkoord zijn van toepassing op de in artikel 3 bedoelde overeenkomsten waaraan één of meerdere Partijen bij dit Akkoord zouden deelnemen.

Les dispositions du présent Accord sont applicables aux conventions de l'article 3 auxquelles participeraient une ou plusieurs des Parties au présent Accord.

Onder de cryptische titel “aanvullende bepalingen” gaat een ander sleutelartikel van het Akkoord schuil. De toepasselijkheid van het Akkoord op de Gemeenschappen en de Gewesten, een essentiële voorwaarde voor Frankrijk, stuitte op politieke bezwaren, aangezien deze “gefedereerde entiteiten” zich niet over één kam geschoren wilden zien met territoriaal gedecentraliseerde overheden die, in tegenstelling tot henzelf, niet over wetgevende bevoegdheden beschikken. Daarom werd geopteerd voor deze oplossing, die het Akkoord ook van toepassing maakt op grensoverschrijdende samenwerkingsakkoorden waaraan de Partijen bij het Akkoord (dus niet alleen de betrokken Gemeenschappen en Gewesten, maar ook de Belgische en de Franse Staat) participeren.⁸⁵ Dergelijke Akkoorden kunnen ook samenwerkingsverbanden, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, creëren met een deelname van deze overheden.

Zo werd in het verleden al tussen de regio Nord-Pas de Calais en de Vlaamse Gemeenschap op 18 januari 2001 te Rijsel een samenwerkingsakkoord ondertekend op het vlak van economie, onderzoek, technologische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, milieu, mobiliteit, cultuur, onderwijs, vorming en tewerkstelling. Dergelijke akkoorden vallen in de toekomst onder het toepassingsgebied van dit Akkoord van Brussel.

Deze bepaling zegt evenwel niets over de toepasselijkheid van dit Akkoord op verzelfstandigde agentschappen van de Partijen met een eigen rechtspersoonlijkheid, zodat de procedure van art. 2, § 2, kan worden gebruikt om het personele toepassingsgebied van het Akkoord tot hen uit te breiden.

⁸⁵ Y. LEJEUNE, “Le projet d’accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux”, *C.D.P.K.* 2002, 407.



Artikel 18. Inwerkingtreding.

ARTIKEL 18

Inwerkingtreding

Dit Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum waarop de laatste Partij aan de andere Partijen heeft medegedeeld dat aan de interne voorwaarden, vereist voor de inwerkingtreding van het Akkoord, werd voldaan.

ARTICLE 18

Entrée en vigueur

Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Aan Belgische zijde werd de *iter parlamentarium* voor de instemmingswet en –decreten reeds enige tijd geleden afgerond. Aldus is in ons land door de volgende wetgevende akten aan de interne voorwaarden, voortvloeiend uit art. 167 G.W. voldaan:

- W. 25 april 2004 houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap en de Regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de Regering van de Franse Republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend te Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 24 mei 2005);
- Decr. VI. P. 30 april 2004 houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse regering, de Regering van de Franse Gemeenschap en de Regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de Regering van de Franse Republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend in Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 9 juni 2004);
- Decr. Fr. Gem. R. 17 december 2003 houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Regering van het Waalse Gewest en de Vlaamse Regering, enerzijds, en de Regering van de Republiek Frankrijk, anderzijds, inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en plaatselijke openbare instellingen, gedaan te Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 16 januari 2004);
- Decr. W. Gew. R. 6 juni 2003 houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Regering van het Waalse Gewest en de Vlaamse regering, enerzijds, en de Regering van de Republiek Frankrijk, anderzijds, inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en plaatselijke openbare instellingen, gedaan te Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 23 juni 2003);
- Decr. W. Gew. R. houdende instemming, wat betreft de van de Franse Gemeenschap overgehevelde aangelegenheden, met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Regering van het



Waalse Gewest en de Vlaamse regering, enerzijds, en de Regering van de Republiek Frankrijk, anderzijds, inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en plaatselijke openbare instellingen, gedaan te Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 24 juni 2003).

Het samenwerkingsakkoord inzake de gemengde verdragen⁸⁶ voorziet in zijn artikel 12 dat de federale minister van Buitenlandse Zaken overgaat tot de ratificatie van het verdrag namens alle Belgische overheden. Het is ook het ministerie van Buitenlandse Zaken dat zal overgaan tot de publicatie van het Akkoord.

Aan Franse zijde werd het Akkoord goedgekeurd bij Wet nr. 2005-250 van 18 maart 2005 (*Journal officiel de la République française*, 19 maart 2005).

Na deze parlementaire bekrachtiging werd in de loop van de maand mei van 2005 overgegaan tot de wederzijdse kennisgeving van het beëindigen van interne procedures. Het Akkoord treedt op de eerste dag van de tweede kalendermaand volgend op de dag dat de laatste Partij de andere in kennis heeft gesteld, wat neerkomt op 1 juli 2005.

⁸⁶ *Supra*, noot 8.



Artikel 19. Duur en opzegging.

ARTIKEL 19

Duur en opzegging

1. Dit Akkoord wordt voor onbepaalde tijd gesloten.
2. Dit Akkoord kan door elke partij worden opgezegd op voorwaarde dat ten minste een jaar vóór het eind van een kalenderjaar de andere Partijen hiervan schriftelijk in kennis worden gesteld. De opzegging door één van de Belgische Partijen laat de geldigheid van het Akkoord voor de andere Belgische Partijen onverlet.
3. De opzegging van dit Akkoord verandert niets aan de samenwerkingsmaatregelen die voor de beëindiging ervan van kracht zijn geworden, noch aan de bepalingen die van toepassing zijn op de samenwerkingsvormen.

ARTICLE 19

Durée et dénonciation

1. Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée.
2. Chaque Partie à l'Accord peut le dénoncer en donnant au moins un an avant la fin d'une année civile un avis écrit de dénonciation aux autres Parties. La dénonciation par l'une des Parties belges ne porte pas atteinte à la validité de l'accord pour les autres Parties belges.
3. Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent aux formes de coopération n'en seront pas affectées.

De opzeggingsvoorwaarden voor dit Akkoord zijn op een eerder vreemde wijze gesteld. Uit de tekst kan worden afgeleid dat een opzegging moet geacht worden steeds na afloop van een kalenderjaar ingang te vinden. Daartoe moet deze opzegging schriftelijk ter kennis zijn gebracht aan de andere Partijen (aan Belgische zijde dus ook aan de Vlaamse Regering, de Waalse Regering en de Franse Gemeenschapsregering) in de loop van het kalenderjaar dat voorafgaat aan dit jaar. In concreto betekent dit dat een dergelijke kennisgeving, die gebeurt op 15 oktober 2010, uitwerking zal hebben met ingang van 1 januari 2012.

Ook hier is het van belang om vast te stellen dat elke Belgische overheid als een aparte Partij bij het akkoord wordt beschouwd. De opzegging door één van deze overheden doet geen afbreuk aan de blijvende geldigheid van het Akkoord voor de andere overheden.

De derde paragraaf betreft de eerbiedigende werking van de opzegging: niet alleen blijven maatregelen die van kracht zijn geworden bestaan, maar ook de samenwerkingsvormen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die zijn ontstaan, blijven beheerst worden door de bepalingen van dit Akkoord, en vervallen dus niet *ipso facto* door de opzegging.



Ondertekeningsformule

GEDAAN te Brussel, op 16 september 2002, in vijf exemplaren, elk in de Nederlandse en de Franse taal, waarbij beide teksten gelijkelijk rechtsgeldig zijn. FAIT à Bruxelles, le 16 septembre 2002, en cinq exemplaires, chacun en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi.

De overeenkomst werd gesteld in vijf exemplaren, één voor elk van de betrokken Regeringen. De Nederlandse en de Franse tekst van het Akkoord zijn gelijkelijk rechtsgeldig. Bij verschillen in betekenis tussen beide taalversies, wat bijvoorbeeld het geval is in art. 6, § 3, kan een beroep worden gedaan op algemene rechtsbeginselen inzake interpretatie van juridische normen, zoals die ook zijn opgenomen in artikel 33 van het Weens Verdragenverdrag⁸⁷ (WVV), ook al is Frankrijk bij dit laatste verdrag geen partij: de bepalingen ervan worden immers grotendeels als internationaal gewoonterecht aanzien, en dit geldt zeker voor de bepalingen in verband met interpretatie van verdragen.

⁸⁷ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en Bijlage, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, inst. W. 8 juni 1992 (B.S. 25 december 1993), toetr. 1 september 1992, iwtv 27 januari 1980, iwvb 1 oktober 1992, *UNTS* nr. 18232, BRONNEN, 153.



4. Mogelijke rechtsvormen voor de samenwerking

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende rechtsfiguren die krachtens het Akkoord van Brussel kunnen worden gebruikt voor een geïnstitutionaliseerde grensoverschrijdende samenwerking. Na een kort overzicht van een aantal gevolgen van de publieke rechtspersoonlijkheid die de samenwerkingsvormen als gevolg van dit Akkoord kunnen aannemen, komen eerst de “pure Belgische” rechtsvormen aan bod, vervolgens de “pure Franse” en ten slotte de lokale samenwerkingsverbanden voor grensoverschrijdende samenwerking, waarbij drie hypothesen worden onderscheiden: een LSGS met zetel in het Vlaamse Gewest, een LSGS met zetel in het Waalse Gewest en een LSGS met zetel in Frankrijk.⁸⁸

4.2. Gevolgen van de publieke rechtspersoonlijkheid die door het Akkoord aan een aantal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden wordt toegekend

Zoals eerder gezegd, is het mogelijk maken van publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, naast het expliciet erkennen van de mogelijkheid van het sluiten van grensoverschrijdende overeenkomsten, één van de belangrijke verdiensten van het Akkoord.

Daarom achten wij het nuttig kort de voornaamste gevolgen van de publieke rechtspersoonlijkheid van deze samenwerkingsorganen op te lijsten:

- het administratiefrechtelijk contentieux;
- het bestuurlijk toezicht;
- de openbaarheid van bestuur;
- de overheidsopdrachtenregelgeving;
- het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst;
- het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst;
- het beginsel van de benuttingsgelijkheid;
- andere van toepassing zijnde regelgeving.

4.2.1. Het administratiefrechtelijk contentieux

Het publiekrechtelijke karakter van de samenwerkingsverbanden brengt in een aantal gevallen de **bevoegdheid van de administratieve rechter** met zich mee. Zowel in België als in Frankrijk

⁸⁸ Een uitgebreide bespreking van elk van de samenwerkingsverbanden bevindt zich in A. SIRDEY, *Présentation des structures de coopération transfrontalière prévues à l'accord franco-belge du 16 septembre 2002 relatif à la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux*, Communauté urbaine Lille-Métropole, 23 juli 2004, 109 p. Overeenkomstig de afspraken met de opdrachtgevers, wordt de gedetailleerde beschrijving van elke samenwerkingsvorm niet herhaald, maar worden een aantal opties naar voren geschoven en blijvende problemen aangeduid.



blijven er echter ook geschillen die volgens het gemene recht door de gewone rechtbanken worden behandeld.

De Raad van State is bevoegd om uitspraak te doen over beroepen tot nietigverklaring die ingesteld worden tegen eenzijdige akten van dergelijke samenwerkingsverbanden met zetel in België, wanneer die onwettelijk zouden zijn of hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen overtreden of aangetast zijn door overschrijding of afwending van macht.⁸⁹

Voor samenwerkingsverbanden met zetel in Frankrijk wordt er door de *Code de justice administrative*⁹⁰ een hiërarchisch systeem van administratieve rechtbanken van eerste aanleg, met, voor de betrokken regio, een administratief hof van beroep in Douai en de Franse Raad van State als cassatierechtbank.

4.2.2. *Het bestuurlijk toezicht*

De publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn ook onderworpen aan een zeker **bestuurlijk toezicht, dat zowel wettigheid, opportuniteit als financiën kan betreffen**. Dit toezicht betreft het samenwerkingsverband zelf en komt dus bovenop het toezicht dat wordt uitgeoefend op de deelnemende overheden. Art. 8, § 3, van het Akkoord van Brussel bevat een regeling voor het bestuurlijk toezicht op grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Voor samenwerkingsverbanden waaraan Vlaamse gemeenten deelnemen, ongeacht of deze verbanden hun zetel hebben in Vlaanderen of elders, hanteert art. 77 VDIS het beginsel van het onderlinge overleg tussen de Vlaamse Regering en andere betrokken overheden. Deze paragraaf is meer uitgewerkt, maar kadert nog steeds binnen dezelfde optiek, hoewel hier de principiële bevoegdheid van de toezichthoudende overheid van de zetel van het samenwerkingsverband wordt gehuldigd. Zoals de parlementaire voorbereiding in de Franse assemblée nationale het stelt, geldt hier een principe van wederzijdse erkenning van beslissingen op het vlak van bestuurlijk toezicht.⁹¹ Toch wordt dit door de Franse parlementaire rapporteur als een risico beschouwd voor de handhaving van de legaliteit. Hij stelt dan ook voor dat er een intergouvernementele commissie maandelijks zou samenkomen om de verschillende beslissingen van lokale samenwerkingsverbanden voor grensoverschrijdende samenwerking zouden worden onderzocht.⁹²

De ten opzichte van het samenwerkingsverband territoriaal bevoegde toezichthoudende overheid neemt eventuele maatregelen wel steeds in overleg met de toezichthoudende overheden van de verschillende betrokken decentrale besturen, tenzij de tenuitvoerlegging ervan geen vertraging duldt.

⁸⁹ Art. 14 Gec. W. 12 januari 1973 op de Raad van State (B.S. 21 maart 1973).

⁹⁰ www.legifrance.gouv.fr/WAspad/RechercheSimpleCode?commun=CJUSAD&code=

⁹¹ Rapport van M. Bruno Bourgeois-Broc bij het wetsontwerp, parlementair stuk nr. 1964, p. 19.

⁹² Rapport van M. Bruno Bourgeois-Broc bij het wetsontwerp, parlementair stuk nr. 1964, p. 24.



4.2.3. De openbaarheid van bestuur

Op de samenwerkingsverbanden, ook al hebben zij geen publiekrechtelijke rechtsvorm, met zetel in Vlaanderen, is de *passieve en actieve openbaarheid van bestuur* zoals voorzien in het decreet van 26 maart 2004⁹³ van toepassing. Voor samenwerkingsverbanden met zetel in Wallonië geldt een decreet uit 2001.⁹⁴ Ook in Frankrijk is er een juridisch kader door de (meermaals gewijzigde) wet van 17 juli 1978⁹⁵ en de wet van 12 april 2000.⁹⁶

Daarnaast moeten eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden met zetel in Vlaanderen of Wallonië die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk worden *gemotiveerd*, met een afdoende vermelding van de juridische en feitelijke overwegingen.⁹⁷ Ook in Frankrijk bestaat een dergelijk wettelijk kader.⁹⁸

4.2.4. De overheidsopdrachtenwetgeving

Het publiekrechtelijke karakter brengt bovendien ook de toepasselijkheid van de *overheidsopdrachtenwetgeving* met zich mee. Daaraan is door de verdragssluitende partijen gedacht: artikel 6 van het Akkoord is specifiek aan deze problematiek gewijd.

Het toepasselijke recht inzake gunning van overheidsopdrachten is het recht dat van toepassing is op de overheid die verantwoordelijk is voor de gunning. Bij een samenwerkingsverband met publieke rechtspersoonlijkheid, is dus het recht van de zetel van het dit verband van toepassing (zie art. 10 en 11 van het Akkoord).

Ondanks de principiële toepasselijkheid van het recht van de gunnende overheid, wensten de Verdragssluitende Partijen een zo goed mogelijke werking van de concurrentie te verzekeren. Daarom legt het aan alle financierende overheden op om, wanneer de aard en de omvang van de te gunnen opdracht zich daartoe leent, bij te dragen aan deze marktwerking. Daarom moeten zij in hun samenwerkingsovereenkomst duidelijk vermelden welke wettelijke procedures inzake bekendmaking en gunning op hen van toepassing zijn (art. 6, § 2 van het Akkoord). Zij stellen ook alles in het werk om deze procedures naar intern recht te volgen, zonder afbreuk te doen aan de principieel op het samenwerkingsverband toepasselijke overheidsopdrachtenwetgeving.

⁹³ Decr. VI. P. 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (*B.S.* 1 juli 2004).

⁹⁴ Decr. W. Gew. R. 7 maart 2001 betreffende de openbaarheid van bestuur in de Waalse intercommunales (*B.S.* 20 maart 2001).

⁹⁵ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs modifiée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 et par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *J.O.R.F.* 17 juli 1978, p. 285.

⁹⁶ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *J.O.R.F.* 13 april 2000, p. 5646.

⁹⁷ W. 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (*B.S.* 12 september 1991).

⁹⁸ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *J.O.R.F.* 12 juli 1979.



4.2.5. *Het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst*

Het statuut, de organisatie en de werking van de openbare dienst kunnen steeds aan **de wisselende eisen van het algemeen belang** worden aangepast.⁹⁹ Zo kunnen ambtsbevoegdheden van het statutaire personeel worden gewijzigd, kunnen zij van hun vroegere opdrachten worden ontlast en kan hen een nieuwe taak worden opgedragen, zonder de instemming van de betrokken ambtenaren. Tegen de wijziging van bestaande wedde- en pensioenregelingen kunnen geen verworven rechten worden ingeroepen. In de praktijk wordt dit natuurlijk gemilderd door de syndicale actie. Ook blijkt in de praktijk dat de verhoudingen met het personeel in bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden niet door een eigen statuut worden beheerst, maar dat in de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarbij Franse overheden betrokken zijn gekozen wordt voor de detachering vanuit de constituerende overheden en samenwerkingsverbanden.¹⁰⁰ Er is geen reden om te denken dat dit in eerste instantie anders zou verlopen aan de Frans-Belgische grens.

Het beginsel van veranderlijkheid speelt daarnaast ook een rol in de relatie met de gebruikers of afnemers van de voorzieningen of leveringen van het samenwerkingsverband, waarbij de voorwaarden eveneens kunnen worden aangepast, evenwel rekening houdend met wettelijke regelingen op het vlak van onder meer de vaststelling van de prijzen en met algemene beginselen van zorgvuldigheid en goede trouw.¹⁰¹ Met toepassing van het beginsel van de veranderlijkheid kan aan concessies om redenen van algemeen belang door het samenwerkingsverband een eind worden gesteld.¹⁰²

4.2.6. *Het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst*

Het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst komt erop neer dat een dienst moet kunnen blijven functioneren zolang de overheid oordeelt dat deze aan een behoefte beantwoordt. In Frankrijk wordt aan dit principe zelfs een constitutionele status toegekend.¹⁰³

Een belangrijk gevolg van de continuïteit van de openbare dienst voor samenwerkingsverbanden met zetel in België zit vervat in art. 1412*bis* Ger. W., dat stelt dat goederen die aan publiekrechtelijke overheden toebehoren, in principe niet vatbaar zijn voor beslag (**uitvoeringsimmunitet van de overheid**), met uitzondering van goederen die door het publiekrechtelijk samenwerkingsverband zijn aangewezen als vatbaar voor beslag (art. 1412*bis*, § 2, 1°, Ger.W.) of indien dat niet gebeurd is of niet volstaat, de goederen die kennelijk niet nuttig zijn voor de uitoefening van hun taak of voor de continuïteit van de

⁹⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, Mechelen, Kluwer, 2002, 87.

¹⁰⁰ Rapport van Alain LAMASSOURE aan de Franse minister van buitenlandse zaken van 18 mei 2005, ter beschikking gesteld door de opdrachtgevers, p. 17-18.

¹⁰¹ R. MAES e.a., *De intercommunales*, Brugge, Vanden Broele, 1992, 333.

¹⁰² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, Mechelen, Kluwer, 2002, 87.

¹⁰³ J.-Y. VINCENT e.a., *Droit public général*, Parijs, Litec, 2002, 510 met verwijzing naar Cons. Const. 25 juli 1979.



openbare dienst (art. 1412bis, §2, 2°, Ger.W.). Tegen deze laatste vorm van beslag is een verzetprocedure mogelijk, waarbij andere vervangende goederen kunnen worden aangeboden. Relevant voor de grensoverschrijdende samenwerking is hier dat er een verschillende regeling is voor dergelijke vervangende goederen al naargelang zij in België of daarbuiten (hier waarschijnlijk in Frankrijk) gelegen zijn (art. 1412bis, § 3, Ger. W.). Voor deze laatste goederen is het aanbod van de publiekrechtelijke overheid niet bindend. De uitvoeringsimmunitet voor goederen van het openbare domein bestaat ook in Frankrijk.¹⁰⁴

Uit het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst tevens vloeit zoals voor binnenlandse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voort dat van rechtswege aftredende **vertegenwoordigers van decentrale overheden in de organen** van het samenwerkingsverband hun functie verder kunnen blijven uitoefenen zolang niet op geldige wijze in hun vervanging of bevestiging van hun mandaat wordt voorzien, met dien verstande dat alleen nog deze verrichtingen kunnen worden gedaan die voor de continuïteit noodzakelijk zijn of dat alleen nog lopende zaken worden afgehandeld.¹⁰⁵

4.2.7. *Het beginsel van de benuttingsgelijkheid*

Het beginsel van de benuttingsgelijkheid is een toepassing van het **gelijkheidsbeginsel** dat zowel in België als in Frankrijk een grondwettelijke status heeft. Personen die zich in dezelfde omstandigheden bevinden hebben een gelijke aanspraak op de werking van de openbare dienst. Er mag geen gunsttarief *intuitu personae* worden toegestaan. Alle gebruikers die zich in dezelfde omstandigheden bevinden, kunnen op eenzelfde tarief aanspraak maken, anders dan bij (de meeste) private ondernemingen het geval is.¹⁰⁶

4.2.8. *Andere eventueel van toepassing zijnde regelgeving*

Daarnaast vallen samenwerkingsverbanden met zetel in België onder het toepassingsgebied van de bepalingen over de “gewestelijke diensten”¹⁰⁷ in de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het **gebruik van talen in bestuurszaken**¹⁰⁸, wat gevolgen heeft voor het taalgebruik in de contacten tussen het samenwerkingsverband en de betrokken gemeentebesturen of met burgers.

¹⁰⁴ J.-Y. VINCENT e.a., *Droit public général*, Parijs, Litec, 2002, 1062-1068.

¹⁰⁵ R. MAES e.a., *De intercommunales*, Brugge, Vanden Broele, 1992, 334.

¹⁰⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, Mechelen, Kluwer, 2002, 90.

¹⁰⁷ R.v.St. *N.V. Sogetra*, nr. 17830, 19 oktober 1976

¹⁰⁸ Art. 32-38 Wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, gecoördineerd bij K.B. 18 juli 1966 (*B.S.* 2 augustus 1966). Het Decr. R. Ned. Cult. Gem 6 december 1972 tot regeling van het taalgebruik in de gemeenteraden, de federatieraden, de agglomeratieraden, de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de federatiecolleges, de agglomeratiecolleges, de bestendige deputaties, de aan de gemeenten en provincies ondergeschikte besturen en de intercommunale verenigingen (*B.S.* 9 januari 1973) is door de deelname van gemeenten buiten het Nederlandse taalgebied overeenkomstig art. 129, § 2, tweede streepje G.W. niet van toepassing.



De samenwerkingsverbanden beschikken ook in theorie over een klassiek publiekrechtelijk prerogatief, met name de bevoegdheid om te **onteigenen**. In de praktijk lijkt het echter onwaarschijnlijk dat bijvoorbeeld een grensoverschrijdende projectvereniging of een grensoverschrijdende dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging overeenkomstig art. 24 of 62 VDIS door de Vlaamse Regering zal kunnen worden gemachtigd om buiten het Vlaamse Gewest tot een onteigening over te gaan... Daarom lijkt het aangewezen dat, indien onteigeningen noodzakelijk zijn, deze gebeuren door een deelnemende overheid (en niet door het samenwerkingsverband) overeenkomstig de ter zake geldende procedures, en dat er een overeenkomst wordt getroffen tussen deze overheid, de andere betrokken overheden en / of het samenwerkingsverband over de financiering en bestemming.

Tot slot vallen de samenwerkingsverbanden met zetel in België, in de mate dat zij zich ook inlaten met het beheer van culturele instellingen, infrastructuren en diensten, met inbegrip van sport en jeugdbeleid, ook onder de **Cultuurpactwet**.¹⁰⁹

4.3. Rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid volgens het Belgische interne recht

De lijst van Belgische rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid omvat, naast de klassieke publiekrechtelijke figuren voor intergemeentelijke samenwerking, ook een aantal gemeenrechtelijke figuren naar privaatrecht (v.z.w. en stichting), die we in een eerste punt samen bespreken. Daarnaast wordt voor België ook het Europees economisch samenwerkingsverband vermeld als mogelijke vorm van structuur. Op basis van de voorrang van het Europese recht kan niet anders worden besloten dan dat deze structuur ook mogelijk is wanneer de zetel ervan in Frankrijk gelegen is.

4.3.1. Inleidende beschouwing

Een belangrijk **nadeel bij het gebruik van rechtsvormen naar Belgisch recht** vormt art. L1115-4, tweede lid, *in fine*, CGCT dat bepaalt dat de totale gezamenlijke deelname van Franse overheden aan het kapitaal en aan de kosten van eenzelfde buitenlandse rechtspersoon niet meer kan bedragen dan 50% van dat kapitaal of van die kosten. Een soortgelijk vereiste bestaat niet in de Belgische regelgeving. Gelet op de demografische gegevens impliceert dit dat voor beheersorganen voor de gehele Frans-Belgische Eurometropool rond Rijsel eerder zal worden geopteerd voor figuren naar Frans recht omdat het waarschijnlijk is dat het totale Franse aandeel in de kosten in dat geval meer dan 50% zal bedragen. In situaties waar een andere kostenverdeling geen probleem is, kan wel worden gekozen voor een Belgische rechtsfiguur. Voor elke deelname van Franse overheden aan een Belgische rechtsfiguur is overeenkomstig art. L1115-4, eerste lid, *in fine*, CGCT ook een machtiging bij besluit van de prefect van de regio vereist.

¹⁰⁹ Art. 2 W. 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt (*B.S.* 16 oktober 1973); Art. 2 Decr. Ned. Cult. Gem. 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact (*B.S.* 31 mei 1974).



Hoewel het Akkoord van Brussel dit theoretisch mogelijk maakt¹¹⁰, strekt het ons inziens niet tot aanbeveling om de publieke rechtspersonen naar nationaal recht te denatureren door een **deelname van soevereine overheden** (de betrokken Staten, Gemeenschappen en Gewesten zelf, via de omweg van de “aanvullende bepaling” uit art. 17 van het Akkoord). Hun structuren zijn daar immers in de regel niet toe geëigend. Hoewel het Waalse decreet deelname van het Waalse Gewest zélf aan een Waalse intercommunale mogelijk maakt, is de structuur niet voorzien op een deelname van meerdere soevereine overheden.

4.3.2. *Nationale privaatrechtelijke samenwerkingsvormen*

4.3.2.1. (Internationale) vereniging zonder winstoogmerk

De v.z.w. is een privaatrechtelijke figuur die openstaat voor zowel natuurlijke personen als private en publieke rechtspersonen. Haar werking wordt beheerst door de W. 27 juni 1921 (*B.S.* 1 juli 1921), zoals meermaals (grondig) gewijzigd, niet in het minst door de W. 2 mei 2002 (*B.S.* 11 december 2002).

Op een beperkt aantal uitzonderingen na, wordt de **internationale vereniging zonder winstoogmerk** door dezelfde bepalingen geregeerd als de gewone vereniging zonder winstoogmerk. De keuze voor deze “internationale” vorm biedt geen enkel noemenswaardig voordeel aangezien de vereisten op het vlak van statutair doel meer stringent zijn (het doel moet nauwkeuriger worden omschreven), en de rechtspersoonlijkheid van een gewone Belgische v.z.w. via een eenvoudige procedure in Frankrijk wordt erkend, aangezien dat laatste land net als België partij is bij het verdrag van de Raad van Europa over de erkenning van niet-gouvernementele organisaties.¹¹¹ De figuur houdt rekening met moeilijkheden in verband met de bijeenroeping en vergaderingen van de organen van de v.z.w. doordat een aantal leden verre afstanden moeten afleggen. In de context van de samenwerking rond Rijsel is dit echter niet van belang.

Het privaatrechtelijke karakter van een v.z.w. betekent enerzijds dat er een **grote soepelheid** is wat betreft de deelnemende partners (zodat bijvoorbeeld ook privaatrechtelijke actoren zoals de Belgische kamers van koophandel kunnen worden opgenomen in de samenwerkingsstructuur), de inhoud van de statuten (naast de bepalingen van dwingend recht in de v.z.w.-wet wordt aan de leden een grote vrijheid gelaten om bijkomende organen, bijzondere stemvereisten enz. te creëren) en het niet-statutaire karakter van de personeelsverhouding, maar anderzijds is de opname van de v.z.w. onder de mogelijke samenwerkingsvormen geen substantiële vernieuwing ten opzichte van de bestaande situatie. Toch wordt hierdoor nu wel aan Franse besturen een expliciete machtiging gegeven om tot een Belgische v.z.w. toe te treden: het feit

¹¹⁰ Art. 17 Akkoord van Brussel.

¹¹¹ Europese Overeenkomst inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, opgemaakt te Straatsburg op 24 april 1986, inst. W. 31 juli 1990 (*B.S.* 21 december 1990), bekr. 4 september 1990, iiwt en iwtb 1 januari 1991, *UNTS* nr. 29469 en *ETS* nr. 124.



dat dit onmogelijk werd geacht, leidde immers tot de vormgeving van de GPCI als een vereniging naar Frans recht.

Daarnaast speelt bij de v.z.w. niet het probleem van de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen naar nationaal recht in verband met de *deelname van staat, gemeenschappen en gewesten*.

Aan het gebruik van een v.z.w. als samenwerkingsvorm zijn ook *nadelen* verbonden. Het private karakter impliceert dat de vereniging niet over publiekrechtelijke prerogatieven beschikt (maar tegelijkertijd ook niet steeds onderworpen is aan de wetgeving inzake overheidsopdrachten). De afwezigheid van een winstoogmerk behelst ook de onmogelijkheid om gelden uit te keren aan de leden van de vereniging.

Dit alles betekent dat de v.z.w. in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking voornamelijk haar rol beperkt zal zien tot hetzij een overlegorgaan met rechtspersoonlijkheid en budgettaire autonomie¹¹² (i.t.t. de in art. 9 van het Akkoord vernoemde overlegorganen zonder rechtspersoonlijkheid), wat een eigen personeelsstaf mogelijk maakt, hetzij een samenwerkingsvorm voor specifieke acties met een beperkt budget in de culturele of toeristische sfeer.

4.3.2.2. Stichting

Ook de stichting wordt beheerst door de W. 27 juni 1921 (*B.S.* 1 juli 1921), zoals gewijzigd, en wordt gekenmerkt door het *onbaatzuchtige karakter* dat haar door de wet zelf wordt toegekend. Een stichting telt geen leden of vennoten, maar is in feite een afgezonderd vermogen dat bij authentieke akte door één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen wordt aangemerkt voor een belangeloos doel. Zij mag geen stoffelijk voordeel verschaffen aan de stichters, de leden of aan andere personen, tenzij dat in dat laatste geval in overeenstemming is met het belangeloze doel. Dit maakt een (terug)storting van (Europese) middelen aan de deelnemende besturen dan ook onmogelijk. Afhankelijk van de doelstellingen wordt gesproken van een stichting van openbaar nut of een private stichting. De rechtspersoonlijkheid en het daarmee samenhangende afgezonderde vermogen¹¹³ maken een eigen personeelsbeleid mogelijk.

Het praktische nut van de figuur van de stichting voor de grensoverschrijdende samenwerking is nog beperkter dan in het geval van de verenigingen zonder winstoogmerk. Eventueel valt te denken aan een hypothese waarin een aantal overheden samen met private personen of

¹¹² Hierbij moet worden aangestipt dat de nieuwe v.z.w.-wet van 2002 het bestuur en de boekhouding van verenigingen zonder winstoogmerk er niet eenvoudiger op heeft gemaakt. Overeenkomstig art. 1, eerste lid, 4° W. 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen (*B.S.* 4 september 1975 en 8 juli 1983) kan de boekhoudwet bij koninklijk besluit ook op verenigingen zonder winstoogmerk worden toepasselijk gemaakt, wat gebeurd is voor “grote” verenigingen zonder winstoogmerk, met een bijzondere regeling voor v.z.w.’s in de medische sector.

¹¹³ Ook hier is de boekhoudwet in dezelfde gevallen als bij de v.z.w.’s van toepassing.



bedrijven een stichting oprichten om initiatieven op het vlak van grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van het geven van beurzen aan jongeren of anderen voor uitwisselingen of voor projecten die bijdragen aan het grensoverschrijdende karakter van de regio.

4.3.3. *Europese economische samenwerkingsverbanden*

Beheerst door de Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV)¹¹⁴, is het EESV een rechtsfiguur met een **grondslag in het Europese recht**, waarop in België naast de bepalingen van deze Verordening Boek XIV Wb. Venn. als gemeen recht van toepassing is. De formaliteiten voor de oprichting zijn eenvoudig. Wel dient een EESV de **economische activiteiten** van zijn leden bevorderen, verbeteren of doen toenemen, hoewel de term “economische activiteit” luidens de vijfde considerans van de verordening ruim kan worden geïnterpreteerd. Elke rechtspersoon kan deelnemen aan een EESV.

Zoals bij de bespreking van art. 10, §2, van het Akkoord reeds werd aangegeven, kan dit verdrag de rechtstreekse toepasselijkheid van Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad niet in de weg staan, zodat ook een EESV met het Franse recht als gemeen recht tot de mogelijkheden blijft behoren. Dezelfde opmerkingen blijven ook in dat geval geldig.

Het voornaamste voordeel van het EESV zijn de eenvoudige oprichting en zijn openheid voor alle mogelijke rechtspersonen (Staat, deelstaten, decentrale overheden, private rechtspersonen).¹¹⁵ Desalniettemin is het zo dat het EESV **niet voor grensoverschrijdende samenwerking tussen publieke rechtspersonen werd geconcipieerd**, maar veeleer voor organisaties met een essentieel economische aard (ondernemingen, vennootschappen). Het is dan ook een privaatrechtelijke structuur. Daarnaast is het EESV geconcipieerd om ondersteuning te bieden aan de activiteiten van de leden, en niet om zélf diensten te verrichten. Tot slot is de hoofdelijke aansprakelijkheid van elk van de leden voor alle verbintenissen van het EESV nog een groot nadeel van deze figuur.

4.3.4. *Projectvereniging, beheerst door het VDIS*

De projectvereniging is de eerste van de drie **publiekrechtelijke** samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid in het VDIS. Net zoals voor de beide andere samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, heeft de decreetgever ook bij de projectvereniging principieel geopteerd voor:

- zuiver publieke samenwerkingsvormen;

¹¹⁴ *Pb.* 1985, L 199/1, *err. Pb.* 1985, L 247/21 en *Pb.* 1990, L. 124/52.

¹¹⁵ B. DOLEZ, “Het Europees economisch samenwerkingsverband als instrument voor grensoverschrijdende samenwerking, enkele voorbeelden van regionale grensoverschrijdende structuren: Frankrijk-België”, in J.A. DRIESPRONG en P. ECKLY, *Bestuurlijke organisatie van grensoverschrijdende samenwerking*, 's-Heerenberg, Euregio Rijn-Waal, 1994, 85-95.



- het primaat van de politiek;
- het aan banden leggen van erg algemene doelstellingen van de verenigingen.

Art. 10, tweede lid, VDIS somt de rechtspersonen op die, onverminderd andersluidende decretale bepalingen, kunnen deelnemen aan één van de drie rechtsvormen. Het Akkoord van Brussel kan, aangezien het bij Decr. VI. P. 30 april 2004 (*B.S.* 9 juni 2004) werd goedgekeurd, geacht worden dergelijke andersluidende decretale bepalingen te bevatten op grond waarvan andere dan de in art. 10, tweede lid, VDIS, opgesomde overheden aan een projectvereniging, een dienstverlenende vereniging of een opdrachthoudende vereniging kunnen toetreden.

Van de drie samenwerkingsverbanden uit het VDIS is de projectvereniging de meest specifieke. Art. 12, § 2, 1° VDIS omschrijft haar als een **samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht** dat tot doel heeft een zo duidelijk mogelijk **omschreven project** te plannen, uit te voeren en te controleren. Ze wordt opgericht voor een periode van ten hoogste zes jaar, bij unanimititeit van de deelnemende gemeenten verlengbaar met opeenvolgende perioden van ten hoogste **zes jaar**, en is bij uitstek geschikt voor het begeleiden van de oprichting van een basisinfrastructuur door een beperkt aantal gemeenten. De oprichting is aan weinig formaliteiten onderhevig. De voornaamste formaliteit is het vereiste dat tussen de eerste en de laatste beslissing van de verschillende gemeenteraden tot oprichting van de vereniging niet meer dan twee maanden verlopen.

De projectvereniging beschikt over een **eenvoudige structuur**, en kent slechts één orgaan, de raad van bestuur. De deelnemers benoemen rechtstreeks de leden ervan. Minstens alle aangesloten gemeenten maken hier deel van uit; andere deelnemers kunnen ook bestuurders aanwijzen. Gemeenten kunnen hiervoor enkel gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen aanduiden. Gemeentelijke oppositieraadsleden wonen de vergaderingen bij met raadgevende stem. De voorzitter dient een door de gemeente aangeduide bestuurder te zijn. Aanwezigheidsquorums en meerderheden moeten steeds zowel in de volledige raad van bestuur als in de groep van de gemeenten aanwezig zijn.

Gelet op hun soortgelijke karakteristieken kan de term “gemeente” geacht worden niet enkel te slaan op Vlaamse gemeenten, maar evenzeer op Waalse gemeenten en op Franse gemeenten, met dien verstande dat “schepenen” in het geval van Franse gemeenten met “adjuncten van de burgemeester” zouden moeten worden gelijkgesteld. Er is geen verplichting tot de vorming van een maatschappelijk kapitaal. Indien er toch een dergelijk kapitaal wordt gevormd, mag de inbreng van één of meerdere provincies samen niet meer bedragen dan 20% van het totale maatschappelijke kapitaal. Het is de vraag of de term “provincies” in dat geval kan worden geëxtrapoleerd naar “hogere overheden” (zoals het departement) in het algemeen. Daartoe kan een omzendbrief van de Vlaamse Regering duidelijkheid scheppen.¹¹⁶

Net zoals bij de andere verenigingen uit het VDIS kan de **nadruk** die de Vlaamse decreetgever legt **op de rol van de gemeenten** in het intergemeentelijk samenwerkingsverband een rem zijn

¹¹⁶ Cf. *infra*, aanbeveling 1.



op de keuze voor de projectvereniging. In Frankrijk werden immers, zoals hoger beschreven, veel bevoegdheden van de, vaak erg kleine, gemeenten immers overgedragen aan de *communauté urbaine*¹¹⁷, een bijzonder bestuursniveau, enigszins te vergelijken met de in België enkel op papier bestaande federaties van gemeenten. De gemeenten zijn dan niet langer bevoegd op dat vlak. Nochtans blijven zij overeenkomstig het VDIS een bijzondere positie innemen.

Het vereiste van een duidelijk omschreven project als doelstelling van de projectvereniging, de beperking in de tijd en de bijzondere positie van gemeenten in haar structuren maken de projectvereniging minder geschikt voor een algemeen beheer van de grensoverschrijdende samenwerking. Desalniettemin biedt ze een goed kader voor samenwerking rond concrete projecten waarbij een beperkt aantal gemeenten uit de grensregio betrokken is. De onmogelijkheid tot private deelname kan echter andere keuzes aantrekkelijker maken.

De deelname van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap aan het samenwerkingsorgaan is niet voorzien in het VDIS, maar moet op basis van de rechtstreekse werking van het Akkoord van Brussel mogelijk worden geacht, net zoals dat het geval is voor staat, gemeenschap en gewest in het algemeen. Daarbij moet evenwel het voormelde *caveat* in verband met de *denaturering* van de samenwerkingsvormen in acht worden genomen.

Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales geniet de projectvereniging een gunstig *fiscaal regime* (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, B.S. 26 juni 1987).

4.3.5. *Dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging, beheerst door het VDIS*

Zowel de dienstverlenende als de opdrachthoudende verenigingen worden, in tegenstelling tot de projectvereniging, niet noodzakelijk voor korte duur, met het oog op een concreet omschreven project, maar voor *eerder langere duur* (maximaal 18 jaar, verlengbaar) met het oog op de uitvoering van een algemenere taak opgericht. Het verschil tussen beide rechtsfiguren bestaat in de afwezigheid van beheersoverdracht in het geval van de dienstverlenende vereniging. Het gaat telkens om een *publiekrechtelijke vereniging*.

De *oprichting van beide rechtsfiguren is formeler* dan bij de projectvereniging, en verloopt via een voorbereidende fase met een overlegorgaan, waarvan uitsluitend vertegenwoordigers (burgemeester of schepenen) van gemeenten deel van uitmaken. Zoals gesteld bij de projectvereniging, duidt de term “gemeente” zowel op Vlaamse als op Waalse en Franse gemeenten, al moet in dat laatste geval “schepenen” als “adjuncten van de burgemeester” worden gelezen. OCMW’s en provincies kunnen een door hun raden aangewezen waarnemer de vergaderingen laten bijwonen, indien de doelstelling mede tot hun belangensfeer behoort. Ook hier strekt het tot aanbeveling dat de Vlaamse Regering middels een omzendbrief¹¹⁸)

¹¹⁷ Cf. *supra*, bespreking bij art. 2 van het Akkoord van Brussel.

¹¹⁸ Cf. *infra*, aanbeveling 1.



duidelijk maakt of dit een algemeen principe is dat ook op andere territoriale gemeenschappen in de zin van het Akkoord kan worden toegepast. Het overlegorgaan formuleert een voorstel met betrekking tot de oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging. Na afloop van de voorbereidende fase kunnen de gemeenten die hun instemming hebben betuigt met het voorstel uiterlijk binnen drie maanden een dergelijke vereniging oprichten. Ook de andere rechtspersonen aangeduid in art. 10 VDIS, en via de omweg van het tweede lid van dat artikel, in het Akkoord van Brussel, kunnen na een beslissing van hun bevoegde orgaan, toetreden tot het samenwerkingsverband. De oprichtingsakte, verleden voor de burgemeester van de gemeente van de zetel, is onderworpen aan het administratieve goedkeuringstoezicht van de Vlaamse Regering. Elke statutenwijziging moet aangenomen worden met een drievierde meerderheid in de algemene vergadering en een gewone meerderheid binnen de groep van de gemeenten. De duur van de vereniging wordt statutair bepaald, maar kan de maximale duurtijd van 18 jaar niet overschrijden. Er is een verbod op vervroegde ontbinding, doch wel mogelijkheid tot uittreding bij verlenging.

Er zijn *minstens twee organen* (algemene vergadering en raad van bestuur), waarnaast ook voorzien kan worden in een directiecomité en adviescomités. Het voorzitterschap van organen wordt steeds door een gemeenteraadslid, burgemeester of schep en van een aangesloten gemeente uitgeoefend (voor Franse gemeenten zou *mutatis mutandis* ook een adjunct van de burgemeester een dergelijke functie moeten kunnen uitoefenen). Beraadslagingen gebeuren rechtsgeldig indien een dubbel quorum (meerderheid binnen het orgaan en binnen de groep van de deelnemende gemeenten) behaald wordt. Hetzelfde geldt voor de gewone en bijzondere meerderheden die het VDIS vereist voor stemmingen. Het aantal leden dat een gemeente kan afvaardigen in de algemene vergadering wordt bepaald via een dubbele criterium: bevolkingsaantal en kapitaalbreng.

De kapitaalbreng van provincies is beperkt tot 20%. Zoals bij de projectvereniging reeds vermeld werd, is het onduidelijk of dit als een algemeen beginsel kan worden geëxtrapoleerd naar de hogere bestuurslagen in Frankrijk.

Het toezicht op beide verenigingen is geregeld in de art. 71-75 VDIS.

a. De dienstverlenende vereniging

De dienstverlenende vereniging heeft een grotendeels *ondersteunende opdracht*, die bestaat in een *dienstverlenende activiteit ten behoeve van de eigen deelnemers*, die terzake hun bevoegdheid niet afstaan, maar, naar vrije keuze, een beroep doen op de vereniging. De vereniging moet zorgen voor een combinatie van volkomen vrijheid van de deelnemende gemeenten en de vrijwaring van de mogelijkheid tot eigen gemeentelijk beheer, met een exclusieve dienstverlening door de vereniging ten behoeve van de gemeenten die uit dat eigen beheer willen treden.¹¹⁹ De dienstverlening kan dus verschillen

¹¹⁹ J. DEBIÈVRE, "De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het Decreet van 6 juli 1991 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T. Gem.* 2002, 134.



van participant tot participant. Hoewel de doelstelling van een dienstverlenende vereniging bepaald moet zijn, is dit minder strikt dan bij de opdrachthoudende vereniging: zo kan de doelstelling bijvoorbeeld bestaan in het uitvoeren van studiewerk op het vlak van uiteenlopende gemeentelijke bevoegdheden.

Bestaande dienstverlenende verenigingen kunnen in principe niet toetreden tot een andere dienstverlenende vereniging (art. 78 VDIS). Gelet op de voorrang van art. 10, § 1, van het Akkoord van Brussel op de bepalingen van het decreet, kan er eventueel theoretisch van worden uitgegaan dat dit in een grensoverschrijdende context wél mogelijk is. Het is echter een open vraag of dit in het kader van het Vlaamse bestuurlijk toezicht zal worden aanvaard.

b. De opdrachthoudende vereniging

De opdrachthoudende vereniging is een **samenwerkingsverband mét beheersoverdracht**, waaraan de deelnemende gemeenten luidens art. 12, § 2, 3°, VDIS de uitvoering van één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende bevoegdheden toevertrouwen. Er moet een fundamentele verbondenheid bestaan tussen de activiteitendomeinen van de vereniging.

Bestaande opdrachthoudende verenigingen kunnen in principe niet toetreden tot een andere opdrachthoudende vereniging (art. 78 VDIS). Gelet op de voorrang van art. 10, § 1, van het Akkoord van Brussel op de bepalingen van het decreet, kan ervan worden uitgegaan dat dit in een grensoverschrijdende context wél mogelijk (maar daarom niet noodzakelijk plausibel, gelet op de houding van het Vlaamse bestuurlijk toezicht) is. Aangezien zij geen bevoegdheden hebben waarvan ze de uitvoering kunnen overdragen, kunnen de andere vormen van Belgische intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geen deel uitmaken van een opdrachthoudende vereniging.

Het **zuiver publieke karakter** van de Vlaamse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan een comparatief nadeel vormen bij de keuze van de rechtsvorm. Hetzelfde geldt voor de lange oprichtingsfase en de **sterke positie van de gemeenten** in de organen en besluitvorming, zeker rekening houdend met het bestaan van de *communauté urbaine* in Frankrijk, waaraan door de gemeenten de uitvoering van bevoegdheden is overgedragen.

De deelname van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap aan beide verenigingen is niet voorzien in het VDIS, maar wel voorzien in het Akkoord van Brussel.¹²⁰ Een dergelijke denaturering is echter zoals eerder gezegd niet verkieslijk.

¹²⁰ Art. 17 Akkoord van Brussel.



Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales genieten de dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging een **gunstig fiscaal regime** (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, *B.S.* 26 juni 1987).

4.3.6. *Intercommunale, beheerst door het Decr. W. Gew. R. 5 december 1996*

Een Waalse intercommunale is een **publieke rechtspersoon** die de vorm kan aannemen van een naamloze vennootschap, een collectieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een vereniging zonder winstoogmerk. Zij kan een **uiteenlopende waaier van doelstellingen** hebben. Het Decr. W. Gew. R. 5 december 1996 bouwt, in tegenstelling tot de *tabula rasa* die met het VDIS werd gemaakt, voort op de vroegere “unitaire” wetgeving uit de W. 22 december 1986. De intercommunale wordt bij overeenkomst opgericht (er is niet voorzien in een “preconstituante” zoals bij de Vlaamse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Private deelname aan de intercommunale is mogelijk. Ook het Waalse Gewest kan deelnemen, indien dit bij decreet wordt toegelaten en vastgesteld.¹²¹ Wel is het vereist dat de gemeenten de meerderheid van de stemmen en het voorzitterschap van de organen van de intercommunale hebben. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien het Waals Gewest of provincies de meerderheid van het kapitaal bezitten. Beslissingen moeten een meerderheid hebben, zowel in de hele vergadering als in de groep van de gemeentelijke vertegenwoordigers (en in geval van afwijking ook binnen de groep van provinciale en gewestelijke vertegenwoordigers).

Het toezicht wordt geregeld door het Decr. W. Gew. R. 1 april 1999 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en de intercommunales van het Waalse Gewest (*B.S.* 7 mei 1999). Voor een aantal beslissingen (statuten, jaarrekeningen, personeel, leningen en hun waarborgen, samenstelling van een aantal organen) is voorzien in een bijzonder goedkeuringstoezicht (art. 16, § 3).

Het **overwicht dat aan de gemeenten wordt toegekend** kan een rem vormen op de keuze voor een Waalse intercommunale als samenwerkingsvorm. Zoals in Vlaanderen het geval is, beschikt ook Wallonië niet over een algemene rechtsvorm voor samenwerkingsverbanden van publieke rechtspersonen die tegemoet kan komen aan de situatie dat in Frankrijk veel bevoegdheden van de gemeenten aan de *communauté urbaine* werden overgeheveld. Toch kan in vergelijking met Vlaanderen worden gesteld dat de mogelijkheid om ook private partners aan de samenwerking te laten deelnemen, een comparatief voordeel is.

Natuurlijk kan een dergelijke vorm alleen gebruikt worden indien ook Waalse lokale overheden deelnemen aan de samenwerking. Voor een samenwerking tussen louter Vlaamse gemeenten en de streek rond Duinkerken speelt deze rechtsfiguur dan ook geen rol.

Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales genieten ook de Waalse intercommunales een **gunstig fiscaal regime** (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, *B.S.* 26 juni 1987).

¹²¹ Het bekendste voorbeeld hiervan is de intercommunale die de formule 1-piste in Francorchamps uitbaat.



4.3.7. *Intercommunale beheerst door W. 22 december 1986*

Voor de **situatie waarin gemeenten uit meerdere gewesten** deel uitmaken van een intercommunale, bewaart art. 94, § 2, BWHI bij wijze van overgangsmaatregel totdat de gewesten hierover een samenwerkingsakkoord hebben gesloten, de toepassing van de bestaande regelgeving, in casu de W. 22 december 1986. Aangezien het Akkoord van Brussel, waarbij het Vlaamse en het Waalse Gewest partij zijn, ook de gewestelijke rechtsfiguren openstelt voor besturen uit het andere gewest, is de keuze voor een intercommunale volgens de wet van 1986 niet meer de enige mogelijke optie.¹²² Toch behoudt het Akkoord deze rechtsfiguur als mogelijk samenwerkingsverband.

De structuren van dit type intercommunale zijn grotendeels analoog aan die van de Waalse intercommunales, met het verschil dat het hier niet mogelijk is dat een gewest deel uitmaakt van de intercommunale. Ook hier is er dus een klemtoon op de rol van de gemeenten en de problemen die dat veroorzaakt t.o.v. de *communauté urbaine*. Hun voornaamste merite bestaat echter in de mogelijkheid om, enkel indien ook Waalse gemeenten lid zijn van de intercommunale, ook samenwerkingsverbanden op te richten met zetel in Vlaanderen waaraan private partners met winstoogmerk kunnen deelnemen. Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales geniet de traditionele “unitaire” intercommunale een gunstig fiscaal regime.

Natuurlijk kan een dergelijke vorm alleen gebruikt worden indien zowel Vlaamse als Waalse lokale overheden deelnemen aan de samenwerking. Voor een samenwerking in de Westhoek speelt deze rechtsfiguur dan ook geen rol. Maar zelfs indien de creatie theoretisch mogelijk is, blijft het de vraag of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren, aangezien de twee gewesten als toezichthoudende overheden sinds de regionalisering van deze bevoegdheid geen dergelijke intercommunales meer hebben toegestaan. Ook dit type intercommunale geniet een gunstig fiscaal regime (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, B.S. 26 juni 1987).

4.3.8. *Vereniging van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn*

Voor een **aantal specifieke situaties**, bijvoorbeeld de gezamenlijke uitbating van een ziekenhuis, is een beroep op de figuur van de vereniging van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn mogelijk. Voorbeelden van zulke grensoverschrijdende verenigingen van een OCMW bestaan reeds aan de Vlaams-Nederlandse grens in het kader van het BENELUX-akkoord¹²³ over grensoverschrijdende samenwerking. Naast OCMW's kunnen ook andere openbare besturen (in de eerste plaats gemeenten) en ook rechtspersonen zonder winstoogmerk aan de vereniging deelnemen.

¹²² Zie ook *supra*, bespreking bij art. 10 van het Akkoord.

¹²³ *Supra*, noot 18.



Een dergelijke vereniging van een OCMW wordt beheerst door art. 118-135 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 5 augustus 1978). De regelgeving verschilt echter al naargelang het gaat om een gemeente in het Vlaamse Gewest of in het Waals Gewest. Op basis van art. 128 G.W. en art. 5, § 2, BWHI werd immers de aangelegenheid van de OCMW's sinds de inwerkingtreding van de OCMW-wet voor een groot gedeelte aan de gemeenschappen, en voor het Franse taalgebied vervolgens op basis van art. 138 G.W. aan het Waalse Gewest overgedragen. Het Decr. Vl. P. 14 juli 1998 (B.S. 10 september 1998) en het Decr. W. Gew. R. 2 april 1998 (B.S. 28 april 1998) wijzigden dan ook een groot deel van de betrokken artikelen. Ook de bepalingen inzake bestuurlijk toezicht verschillen van tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

De vereiste deelname van een OCMW en het beperkte materiële toepassingsgebied van dit type vereniging maken het een rechtsvorm die slechts in specifieke situaties voor grensoverschrijdende samenwerking in aanmerking komt. Bovendien moet dan ook rekening worden gehouden met de *verschillen die blijven bestaan op het vlak van het sociale recht* (ziekenhuisregelgeving, financiering van bejaardentehuizen...).

4.4. Rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid volgens het Franse interne recht

Hoewel het Akkoord dit theoretisch mogelijk maakt, strekt het ons inziens niet tot aanbeveling om de publieke rechtspersonen naar nationaal recht te denatureren door een deelname van soevereine overheden (de betrokken Staten, Gemeenschappen en Gewesten zelf, via de omweg van de “aanvullende bepaling” uit art. 17 van het Akkoord). Hun structuren zijn daar immers in de regel niet toe geëigend.

4.4.1. Samenwerkingsverbanden van openbaar belang (GIP)

Samenwerkingsverbanden van openbaar belang (GIP) voor grensoverschrijdende samenwerking¹²⁴ en samenwerkingsverbanden van openbaar belang die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen inzake sociale stadsontwikkeling worden door het Akkoord opengesteld voor deelname door Belgische territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen. Ze worden opgericht op initiatief van de decentrale overheden, die hun oprichtingsovereenkomst overmaken aan de Franse ministers van binnenlandse zaken en van begroting, die vervolgens een besluit aannemen dat de oprichting goedkeurt. Dit besluit, dat de nodige bepalingen bevat in verband met doel, leden enz., wordt gepubliceerd in het *Journal officiel de la République française* waarna het GIP zijn rechtspersoonlijkheid verwerft. De statuten kunnen met de nodige soepelheid worden opgesteld.¹²⁵

¹²⁴ Décret n° 93-571 du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public en matière de coopération interrégionale et transfrontalière.

¹²⁵ Circulaire van 16 juni 1994 (INTB9400178C) “relative aux groupements d'intérêt public (G.I.P.) comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne”.



Voor een evenwichtige grensoverschrijdende samenwerking is het GIP echter een figuur met een aantal tekortkomingen: Franse publieke rechtspersonen dienen te beschikken over de meerderheid van de stemmen in de besluitvormingsorganen. Bijzondere meerderheden in het kader van de besluitvorming kunnen hier echter aan verhelpen. Daarnaast moet de oprichtingsovereenkomst ook concrete doelstellingen en acties bevatten, zodat het GIP niet in aanmerking komt voor een algemeen beheer van de grensoverschrijdende metropool. Ten slotte is er, zoals al blijkt uit de oprichtingsprocedure, er een sterke invloed van de Staat op het GIP. Dit blijft zo gedurende de werking ervan, aangezien de prefect, die alle vergaderingen van rechtswege kan bijwonen, daadwerkelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld een opschortend veto) heeft in de werking van het instituut. Deze sterke invloed kan een onevenwicht tot gevolg hebben in de verhouding met buitenlandse rechtspersonen en is dan ook een belangrijke tekortkoming van het GIP.

4.4.2. Lokale gemengde ondernemingen (SEML)

Een lokale gemengde onderneming (SEML) is een privaatrechtelijke structuur, die de vorm aanneemt van een naamloze vennootschap, met een aantal afwijkingen. De rechtsfiguur werd ingesteld bij wet n° 83-597 van 7 juli 1983 en geregeld door de enerzijds art. L1521-2 en L1525-3 en anderzijds D1112-1 tot D1112-7 CGCT. Deze ondernemingen kunnen worden gecreëerd voor de bij wet voorziene doelstellingen (ruimtelijke ordening, openbare werken, exploitatie van openbare diensten, andere activiteiten van openbaar belang). Ze worden opgericht door gemeenten, departementen, regio's en hun groeperingen, samen met één of meerdere private personen (en eventueel ook andere publieke rechtspersonen), waarbij deze laatste groep minstens 15 % van het maatschappelijk kapitaal moet inbrengen. Deelname van private rechtspersonen is dus niet alleen toegelaten maar ook vereist. De decentrale overheden dienen over minstens de helft van het kapitaal en van de stemmen in de besluitvormingsorganen te beschikken. Binnen de groep van de decentrale overheden kunnen buitenlandse decentrale overheden nooit meer dan de helft van het kapitaal of de stemmen bezitten (art. L1522-1 CGCT). Wel kunnen er in de statuten bijzondere meerderheden in het kader van de besluitvorming worden bepaald die dit eventuele euvel verhelpen.

Het voornaamste voordeel aan deze rechtsvorm is de mogelijkheid (of beter gezegd, de *verplichting*) tot publiek-private samenwerking. De beperking van het gewicht van buitenlandse overheden tot 50% kan worden gemilderd door bijzondere meerderheden te voorzien in de statuten. Een belangrijk nadeel is evenwel dat net vanwege het economische karakter van de SEML, een sterkere controle van de prefect op deze rechtsfiguur (met het oog op het vermijden van financiële risico's voor de decentrale overheden) en een beperking van de steun van de overheden aan de SEML (met het oog op de concurrentiepositie t.o.v. eventuele private aanbieders) voorzien is (L1524-1 tot 1524-7 CGCT). Wanneer een lokale overheid een beroep wil doen op een SEML, dan is dit overigens onderworpen aan de Franse regelgeving inzake overheidsopdrachten.¹²⁶

¹²⁶ Cour administrative d'appel de Nantes, arrest van 8 december 1999, *Préfet des Côtes d'Armor c/ Département des Côtes d'Armor et SEMIG*



4.5. Lokale samenwerkingsverbanden voor grensoverschrijdende samenwerking

4.5.1. Algemeen

Uit de korte besprekingen van de verschillende nationaalrechtelijke figuren blijkt dat elk van hen een aantal nadelen heeft wanneer men ze in grensoverschrijdend verband wil aanwenden. Bovendien kan de regelgeving die hen beheerst eenzijdig door de bevoegde overheid gewijzigd worden, wat in het nadeel kan spelen van buitenlandse overheden die er deel van uitmaken (bijvoorbeeld door een versterking van de positie van de toezichhoudende overheid of de afschaffing van statutair bepaalde beschermingsmechanismen en bijzondere meerderheden door middel van andersluidende dwingende bepalingen in de organieke wetgeving).

Het kenmerkende element van een LSGS is dat het beheerst wordt door een bijzondere regeling in het Akkoord van Brussel zelf en daarbuiten, waar het Akkoord zelf geen regeling bevat, door het gemene recht inzake intergemeentelijke samenwerking van de zetel. Bij de bespreking van art. 11 van het Akkoord werd duidelijk gemaakt dat in de visie van de auteurs van deze studie het subsidiaire recht ook in de verhoudingen binnen België bepaald wordt door de zetel van het LSGS, en dat om die reden de W. 22 december 1986, die door art. 94, §2, BWHI als overgangsregeling werd bewaard tot de gewesten onderling een samenwerkingsakkoord sluiten voor de gewestgrensoverschrijdende intercommunales, hier geen toepassing vindt, ook niet wanneer er gemeenten uit beide gewesten aan de samenwerking deelnemen. Dit zou immers impliceren dat het toepasselijke gemene recht dient te wijzigen bij een latere toetreding van een gemeente uit een ander gewest tot een LSGS dat aanvankelijk enkel leden telt uit Frankrijk en één gewest.

De elementen die voorzien zijn in het Akkoord zijn gemeen aan elke LSGS, ongeacht de plaats waar hij zijn zetel heeft:

- Publiekrechtelijk karakter;
- Een aantal verplichte vermeldingen in de statuten (deelnemers, doel, opdrachten, betrekkingen met deelnemers, aansprakelijkheid, naam, zetel, geografisch gebied, bevoegdheden en werkwijze van de organen, samenstelling, wijze van bijeenroeping en van beraadslaging, quorums, bijzondere meerderheden, personeelsbeheer, financiering, begrotingsvoorschriften, statutenwijziging, toetreding en uittreding, duur, voorwaarden voor ontbinding en vereffening);
- Statuten kunnen enkel met een meerderheid van twee derden gewijzigd worden en indien zowel Vlaamse als Waalse besturen lid zijn is zelfs een meerderheid van drie vierden vereist;
- De organen: een (beraadslagende) vergadering, een (uitvoerende) voorzitter en een vice-voorzitter (twee vice-voorzitters indien zowel Vlaamse als Waalse besturen lid zijn) – met inachtneming van het interne recht kunnen bijkomende organen worden gecreëerd;



- Het stemrecht: elk bestuur heeft minstens één en maximum de helft van de zetels;
- Financiering door verplichte bijdragen van zijn leden of door inkomsten uit dienstverlening;
- Goedkeuring van de begroting en van de resultatenrekening;
- Leningen door het LSGS;
- Ontbinding van rechtswege of bij beslissing van de leden.

Andere zaken worden geregeld door het interne recht van de zetel. Daarbij is het waarschijnlijk dat de deelnemende besturen ervoor zullen opteren om gebruik te maken van de keuzemogelijkheden die het Akkoord hen biedt bij het opstellen van de statuten om op die manier hun LSGS beter te laten aansluiten bij de internrechtelijke figuur die als gemeen recht fungeert. Zo kunnen zij overeenkomstig art. 13, § 1, van het Akkoord naast de twee verplichte organen (vergadering en voorzitter met vice-voorzitter(s)), bijkomende organen voorzien “voor zover daarbij het interne recht van elke betrokken partij in acht wordt genomen”. Het is waarschijnlijk dat zij in de praktijk van de mogelijkheid tot creatie van bijkomende organen gaan gebruik maken om hun structuur beter te laten aansluiten bij de wettelijk voorziene structuur die als subsidiair recht geldt, door de creatie, naast deze twee verplichte organen, van bijvoorbeeld een raad van bestuur of een directiecomité.

Daarnaast is het ook mogelijk om anderssoortige bijkomende organen op te richten (d.w.z. organen die niet in het als subsidiaire regeling toepasselijke interne recht voorzien zijn), zoals adviesorganen waarin het lokale middenveld vertegenwoordigd is of organen die wetenschappelijke ondersteuning bieden aan de werking van het samenwerkingsverband.

Aan het LSGS kunnen de lokale besturen uit art. 2 van het Akkoord en hun samenwerkingsverbanden evenals de Franse en Belgische Staat, de Vlaamse en Franse Gemeenschap en het Vlaamse en het Waalse Gewest deelnemen.

4.5.2. LSGS met zetel in het Vlaamse Gewest

Een aantal van de bekommernissen met betrekking tot de concurrentiepositie van Vlaamse rechtsfiguren wordt via de creatie van een LSGS opgelost: zo voorziet het Akkoord (art. 13) zelf in de samenstelling van de organen, zodat de problematiek van de nadruk op de gemeenten niet meer aan de orde is. Ook het comparatieve nadeel van het verbod op deelname van private rechtspersonen speelt geen rol meer, aangezien een dergelijke deelname bij een LSGS *tout court* niet mogelijk is, ook niet wanneer het zijn zetel heeft in het Waalse Gewest of in Frankrijk.

Al naargelang de doelstellingen van het LSGS zal het subsidiaire recht dat zijn van een projectvereniging, een dienstverlenende vereniging of een opdrachthoudende vereniging. Het strekt tot aanbeveling dit ook te expliciteren in de oprichtingsakte om elke ambiguïteit te vermijden.



Het **LSGS met als subsidiair recht de regeling inzake de projectvereniging** is, net zoals het projectvereniging zelf, aan weinig formaliteiten onderworpen. Ook het toezicht, uitgeoefend door de Vlaamse Regering (art. 8, § 2, van het Akkoord) is beperkt en daardoor kan deze figuur een aantrekkelijke keuze zijn. Het LSGS heeft een welbepaald project als voorwerp en niet een algemeen beheer van de grensoverschrijdende samenwerking. Het wordt slechts voor zes jaar gecreëerd, met mogelijkheid tot verlenging. Dit LSGS heeft per definitie meer organen (vergadering en voorzitter met vice-voorzitters) dan de figuur waarop het subsidiair een beroep doet en dat enkel over een vertegenwoordigend orgaan beschikt. Het bestuurlijk toezicht door de Vlaamse overheid is relatief beperkt. Dit LSGS kan niet in een private rechtspersoon deelnemen.

Het **LSGS met als subsidiair recht de regeling inzake de dienstverlenende vereniging** is geschikt als algemeen ondersteunend beheersorgaan voor de grensoverschrijdende samenwerking. Het kan diensten verlenen aan de gemeenten op verschillende domeinen, maar er is geen bevoegdheidsoverdracht mogelijk. De onmogelijkheid om ook private partners in dit LSGS op te nemen kan hier worden gemilderd door gebruik te maken van de mogelijkheid uit art. 78 VDIS, en met het oog op samenwerking met private investeerders het LSGS zelf als geheel te laten deelnemen in een private rechtspersoon.

Het **LSGS met als subsidiair recht de regeling inzake de opdrachthoudende vereniging** is de meest sterke figuur voor grensoverschrijdende samenwerking die in het kader van het Akkoord mogelijk is. Hoewel de figuur niet geschikt is voor een algemeen beheer voor de grensoverschrijdende samenwerking, door de vereiste van verbondenheid tussen de doelstellingen ervan, kunnen de leden ervan er echter wel zelf de uitoefening van hun bevoegdheden aan overdragen. Daartoe moeten ze natuurlijk zelf wel over bevoegdheden beschikken die kunnen worden overgedragen, wat niet het geval is voor de Belgische structuren voor intergemeentelijke samenwerking (i.t.t. de *communauté urbaine*). Op die manier kan dit LSGS aangewend worden voor grensoverschrijdende dienstverlening aan de burgers. De onmogelijkheid om ook private partners in het LSGS op te nemen kan hier worden gemilderd door gebruik te maken van de mogelijkheid uit art. 78 VDIS, en met het oog op samenwerking met private investeerders het LSGS zelf als geheel te laten deelnemen in een private rechtspersoon.

In tegenstelling tot het LSGS met zetel in Wallonië of in Frankrijk is het niet mogelijk om een LSGS met zetel in Vlaanderen te creëren dat tegelijkertijd een algemeen beheer van de grensoverschrijdende samenwerking en concrete dienstverlening aan de burgers kan aanbieden.

Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales genieten ook deze vormen van LSGS een gunstig fiscaal regime (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, *B.S.* 26 juni 1987).



Een LSGS met zetel in Vlaanderen is voor de Franse regelgeving een buitenlandse rechtspersoon in de zin van artikel L1115-4, tweede lid, in fine, CGCT. Het kan dus niet worden opgericht indien Franse overheden meer dan 50% van de financiering dragen.

4.5.3. LSGS met zetel in het Waalse Gewest

In Wallonië is het toepasselijke gemene recht eenduidig: het Decr. W. Gew. R. 5 december 1996. De bijzondere positie van gemeenten vindt door de bepalingen van het Akkoord geen toepassing. Het onderscheid tussen een algemene dienstverlenende rol t.o.v. de gemeenten en de uitvoering van gemeentelijke bevoegdheden t.o.v. de burgers (zoals in Vlaanderen het geval is) wordt hier niet gemaakt. Ook het Waalse LSGS kan participeren in vennootschappen en zo ook privé-partners bij zijn werking betrekken. Net zoals de andere vormen van Belgische intercommunales genieten ook deze vormen van LSGS een gunstig fiscaal regime (art. 26 W. 22 december 1986 betreffende de intercommunales, B.S. 26 juni 1987).

Een LSGS met zetel in Wallonië is voor de Franse regelgeving een buitenlandse rechtspersoon in de zin van artikel L1115-4, tweede lid, in fine, CGCT. Het kan dus niet worden opgericht indien Franse overheden meer dan 50% van de financiering dragen.

4.5.4. LSGS met zetel in Frankrijk

In Frankrijk vormen de bepalingen van art. L5721-1 tot L5722-8 CGCT inzake de *syndicats mixtes* het gemene recht vormen voor het LSGS. Deze structuur is in het bijzonder geconcipieerd voor samenwerking tussen overheden met verschillende bevoegdheden, waarvan meer bepaald de mogelijkheid om *à la carte* toe te treden tot het *syndicat* getuigt. De betrokken overheden moeten dan ook niet elk over alle bevoegdheidsdomeinen waarop het LSGS actief is, te beschikken. Daardoor wordt het werkterrein niet beperkt tot de kleinste gemene deler van bevoegdheden van de deelnemende besturen. Daardoor is het ook de publiekrechtelijke figuur die zich het beste leent voor deelname door alle mogelijke actoren, inclusief de betrokken Staten, Gemeenschappen en Gewesten.

Het LSGS met zetel in Frankrijk kan, in tegenstelling tot het LSGS met zetel in Vlaanderen, tegelijkertijd een dienstverlenende en een opdrachthoudende functie vervullen. Het kan participeren in vennootschappen en via een dergelijke vennootschap ook privé-partners bij zijn werking betrekken.

Enkel wanneer een LSGS zijn zetel heeft in Frankrijk, is het mogelijk dat Franse overheden meer dan 50 % van de financiering dragen.

Het LSGS met zetel in Frankrijk is sterk vergelijkbaar met de structuur van het *district européen* (cf *infra*, 5.2), op de mogelijke participerende overheden na.



4.6. Conclusies

- Er zijn *twee categorieën van samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid* waarvan gebruik kan worden gemaakt in het kader van dit Akkoord: enerzijds een aantal interne samenwerkingsvormen die worden opengesteld voor deelname door buitenlandse besturen, en anderzijds het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (LSGS), een figuur waarvoor een aantal kernregels in het Akkoord van Brussel zelf zijn vastgelegd en die voorts een beroep doet op de interne bepalingen voor de aangelegenheden die niet door het Akkoord zelf zijn geregeld.
- Door het Akkoord wordt naast de samenwerking via structuren naar privaatsrecht (zoals de huidige GPCI / COPIT) ook de creatie van *publieke rechtspersonen* mogelijk. Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit en behoorlijk bestuur is dit een voordeel. Het publieke karakter zorgt misschien wel voor een aantal meer stringente regels waaraan de samenwerking onderworpen is, maar in vergelijking met de privaatrechtelijke structuren zijn er een aantal extra mogelijkheden (zoals de overdracht van de uitoefening van bevoegdheden).
- De *interne publieke samenwerkingsvormen naar Belgisch recht* hebben een comparatief nadeel ten opzichte van een aantal Franse rechtsvormen, omdat in België in elke figuur in meer of mindere mate een *bevoorrechte positie* wordt gegeven *aan gemeenten*, terwijl Frankrijk een intern kader heeft voor publiek-publieke samenwerking tussen heterogene besturen. In grensoverschrijdende context is die positie van gemeenten echter niet vanzelfsprekend: Frankrijk heeft niet een grootschalige fusie van gemeenten gekend zoals België in de jaren zeventig, en kent erg veel kleine gemeenten. Deze hebben zich in verschillende samenwerkingsverbanden verenigd, zoals in Rijsel de *communauté urbaine*, waaraan daadwerkelijke bevoegdheden werden overgedragen zodat de gemeenten hun eigen bevoegdheid in die domeinen verloren hebben. Desalniettemin nemen deze *communautés*, wanneer zij toetreden tot een grensoverschrijdend samenwerkingsverband naar Belgisch recht, in zekere zin slechts een tweederangsrol in. Het Franse recht houdt hier daarentegen rekening mee.
- Voor de *Vlaamse samenwerkingsvormen* uit het VDIS geldt deze centrale positie van gemeenten nog in sterkere mate dan voor de regeling in het Waalse decreet en in de wet van 1986, zodat ze binnen de Belgische samenwerkingsverbanden nog een minder voor de hand liggende keuze vormen.
- Ook op het vlak van eventuele betrokkenheid van *private partners* hebben samenwerkingsverbanden met zetel in Vlaanderen een comparatief nadeel ten aanzien van de intercommunales met zetel in Wallonië en de *société d'économie*



mixte locale, waar deelname van private partners mogelijk, en in het geval van de SEML zelfs vereist is.

- De ***Franse interne regelgeving*** met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking maakt dat voor een aantal situaties een keuze voor een rechtsfiguur naar Frans of Belgisch recht zich vanzelf opdringt: zo mogen Franse overheden niet meer dan de helft van het kapitaal en de lasten dragen in een buitenlandse rechtsfiguur, en mogen buitenlandse overheden niet over meer dan de helft van de stemmen beschikken in een GIP of over meer dan de helft van het kapitaal of de stemmen aangehouden door publieke rechtspersonen in een SEML.
- In het algemeen kunnen deze interne organieke regelgevingen ook ***eenzijdig gewijzigd*** worden, wat in het nadeel kan spelen van buitenlandse overheden die er deel van uitmaken (bijvoorbeeld door een versterking van de positie van de toezichhoudende overheid of de afschaffing van statutair bepaalde beschermingsmechanismen en bijzondere meerderheden door middel van andersluidende dwingende bepalingen in de organieke wetgeving).
- De figuur van het ***lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (LSGS / GCLT)*** is een figuur die het mogelijk maakt om een groot deel van de nadelen van de te sterk op de interne situatie gerichte samenwerkingsverbanden teniet te doen. Aangezien het LSGS nog steeds subsidiair een beroep doet op het nationale recht inzake intergemeentelijke samenwerking, verschilt de regeling naargelang het LSGS zijn zetel heeft in Vlaanderen, Wallonië of Frankrijk. De bevoorrechte positie van bepaalde besturen werd weggewerkt door de gemeenschappelijke regels uit het Akkoord. Ook de rol van private partners is bij LSGS steeds dezelfde, aangezien hun deelname door het Akkoord wordt uitgesloten. Zij kunnen enkel door middel van een (vennootschaps)contract met het LSGS bij de grensoverschrijdende samenwerking betrokken worden.
- Toch blijft er een beperkte ***voorkeur voor een zetel in Frankrijk*** bestaan: de Franse wetgeving verbiedt immers dat lokale besturen een rechtspersoon in het buitenland oprichten of ertoe toetreden indien zij meer dan 50% van de financiering dragen. Ook de subsidiair toepasselijke regeling in Frankrijk past beter bij het LSGS dan die in Wallonië en in Vlaanderen: in Frankrijk gaat het om de regels inzake het *syndicat mixte* en dat is net een figuur die geconcipeerd is voor samenwerking tussen heterogene besturen (met mogelijkheid voor toetreding *à la carte*). In Vlaanderen en Wallonië zal de specifieke regeling voor intergemeentelijke samenwerking *mutatis mutandis* moeten worden toegepast. Daarnaast kan, in tegenstelling tot in Vlaanderen, een LSGS zowel dienstverlenende als opdrachthoudende taken vervullen.



- Dit impliceert **niet noodzakelijk een keuze voor één enkel LSGS** met zetel in Frankrijk (of het vrijwel identieke Europees district) als alomvattende structuur voor de grensoverschrijdende samenwerking rond Rijsel. Zo ziet ook prefect Alain LAMASSOURE het feit dat het voordeel van het polyvalente karakter van het Europees district gemilderd wordt door het nadeel van de verplichte zetel in Frankrijk als een mogelijke reden voor terughoudendheid van buitenlandse partners.¹²⁷ Er kan ook worden gekozen voor een pluraliteit van samenwerkingsverbanden, in een netwerkstructuur, die elk voor een specifieke materie of met een beperkte territoriale reikwijdte worden opgericht.

- Een probleem waarop in de studie van Antoine Sirdey regelmatig attent wordt gemaakt maar dat niet beperkt is tot de grensoverschrijdende samenwerking (het speelt immers ook bij louter interne intergemeentelijke samenwerking) is de mogelijkheid dat de **overheidsopdrachtenwetgeving twee keer kan spelen** in het geval van dienstverlening (maar niet in het geval van bevoegdheidsoverdracht) door publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden: de lokale overheden die een beroep doen op hun diensten zullen de concurrentie moeten laten spelen tussen het samenwerkingsverband en privé-aanbieders, en anderzijds is het samenwerkingsverband zelf ook nog eens onderworpen aan de overheidsopdrachtenaanname. In de praktijk, onder meer van Leiedal, werd hiervoor de notie van de “exclusieve dienstverlening” als oplossing gekozen. De deelnemende gemeenten verbinden zich ertoe enkel gebruik te maken van de diensten van het samenwerkingsverband en het samenwerkingsverband verbindt zich ertoe enkel aan leden diensten te verlenen. Op die manier sluit het samenwerkingsverband zich uit het commerciële circuit. Daardoor verliest het samenwerkingsverband wel de mogelijkheid om ook activiteiten aan te bieden aan overheden die er geen lid van zijn. Op haar eigen opdrachten blijft dan natuurlijk de overheidsopdrachtenwetgeving toepasselijk. Een definitief standpunt van de toezichthoudende overheid over deze praktijk ontbreekt echter.

¹²⁷ Rapport van Alain LAMASSOURE aan de Franse minister van buitenlandse zaken van 18 mei 2005, ter beschikking gesteld door de opdrachtgevers, p. 25.



5. Toekomstperspectieven

5.1. Het grondwettelijke en decretale kader in België en Vlaanderen

5.1.1. Probleemstelling

In de voorgaande bespreking is naar voren gekomen dat de wisselwerking die het Akkoord op verschillende punten vereist tussen zijn eigen bepalingen en de interne regelgeving van de partijen, aan Belgische en Vlaamse kant te wensen overlaat. Daar waar de Franse CGCT een omvattend normengeheel bevat voor grensoverschrijdende samenwerking, is dit in ons land op zijn best fragmentarisch. Bovendien bestaat er naar Belgisch of Vlaams recht geen algemene regelgeving over samenwerking tussen overheden, maar is er enkel een kader uitgewerkt voor intergemeentelijke samenwerking en samenwerkingsverbanden waar een OCMW deel van uitmaakt. Het ontbreken van een decretaal kader voor publiek-publieke of interbestuurlijke samenwerking¹²⁸ is een tekortkoming die Vlaanderen (en ook Wallonië) in een zwakkere concurrentiepositie plaatst dan Frankrijk.

Dezelfde bedenkingen gelden overigens eveneens voor de wisselwerking van het interne juridische kader met de toekomstige Verordening van het Europees Parlement en de Raad over de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (*infra*, 5.3). Deze verordening verwijst immers ook voor een groot aantal aspecten terug naar de nationale regelgeving van één van de Partijen. Dit betekent dat ook in dat geval de Vlaamse regelgeving zich in een slechte concurrentiepositie blijft bevinden. Daarom kan worden gepleit voor een algemeen kader voor samenwerking tussen heterogene overheden (inclusief zuiver interne samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld provincies, gemeenten en intercommunales), met bijzondere aandacht voor de toepassing ervan op structuren waaraan buitenlandse (of buitengewestelijke) overheden deelnemen. Gelet op de bevoegdheidsverdeling dienen zowel de Vlaamse als de Waalse overheid hiervoor een decreet aan te nemen.

Vanuit meer theoretisch oogpunt kan men ook pleiten voor het in overeenstemming brengen van onze Grondwet met het bestaan van grensoverschrijdende samenwerking als een inherente bevoegdheid van decentrale overheden.

5.1.2. De Grondwet

Los van de problematiek van de grensoverschrijdende samenwerking werd in de rechtsleer¹²⁹ eerder al de wenselijkheid beargumenteerd van een wijziging van de artikelen 41 en 162 tot

¹²⁸ J. DEBIÈVRE onderscheidt een decreet dat de regels vastlegt inzake de interbestuurlijke ofte publiek-publieke samenwerking als één van de vijf stenen van het door de Vlaamse overheid op te richten “gemeentehuis”. J. DEBIÈVRE, “De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het Decreet van 6 juli 1991 houdende de intergemeentelijke samenwerking”, *T. Gem.* 2002, 96.

¹²⁹ Th. BOMBOIS, “Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution”, *Revue belge de droit constitutionnel* 2003, 3-24.



166 G.W., die de krachtlijnen van het lokale en provinciale bestuursniveau in ons land betreffen. Naar aanleiding van de Lambermontakkoorden werden zij immers door de herinterpretatie van de theorie van de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheden¹³⁰ impliciet gewijzigd: een regionalisering zonder grondwetsherziening werd daardoor mogelijk gemaakt. Daarom wordt in de rechtsleer voorgesteld om deze grondwettelijke bepalingen aan de nieuwe situatie aan te passen. Tijdens de huidige legislatuur is dit echter nog niet mogelijk, aangezien de verklaring tot herziening van de grondwet die op 10 april 2003 werd gepubliceerd en die de mogelijkheden van de huidige constituanten beperkt, enkel art. 41, tweede en vijfde lid (over de districtsraden) voor herziening vatbaar heeft verklaard. Maar bij een volgende herzieningsverklaring, op het einde van de huidige legislatuur, kan een meer omvattende herziening worden overwogen.

Ter gelegenheid van een dergelijke oefening kan ook de intrinsieke bevoegdheid van het lokale en provinciale bestuursniveau om, binnen de perken van het gemeentelijke en het provinciale belang, ook grensoverschrijdend samen te werken, expliciet in de Grondwet worden ingeschreven. In de rapportering door de overheid aan de Raad van Europa¹³¹ en in de rechtsleer wordt art. 162 G.W. (en meer bepaald het gemeentelijk belang) impliciet als grondslag beschouwd voor de bevoegdheid van lokale besturen om grensoverschrijdend samen te werken. De Raad van State blijft echter de grondwettelijkheid van de verschillende verdragen die ons land over grensoverschrijdende samenwerking sloot, in twijfel trekken¹³²: grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten werden dan als verdragen gezien, wat onmogelijk was gelet op het prerogatief van de Koning op de leiding van de buitenlandse betrekkingen van ons land (art. 167 G.W.), en de samenwerkingsorganen waren dan volkenrechtelijke instellingen (art. 34 G.W.), die echter enkel bij wet of bij verdrag kunnen worden opgericht, en niet door lokale of provinciale besturen.

Hoewel de Raad van State een opener houding lijkt te hebben aangenomen ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking, heeft zo'n opname in de Grondwet nog steeds zin, enerzijds om een definitief einde te maken aan de grondwettigheidsdiscussie en anderzijds als expliciete erkenning van de Staat van de grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden van de decentrale overheden.

5.1.3. Een decretale regeling voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van een regelgeving voor publiek-publieke samenwerking

Naar het voorbeeld van het Franse art. L1115-1 en volgende CGCT, zou een eventueel Vlaams decreet over de publiek-publieke of interbestuurlijke samenwerking ook een aantal kernbepalingen voor de grensoverschrijdende samenwerking van alle decentrale overheden en

¹³⁰ Art. 19, § 1, B.W.H.I.

¹³¹ CDLR, "Report on the current state of the administrative and legal framework of transfrontier cooperation in Europe", p. 24.

¹³² J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, "Het nabuurschapsrecht – Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen", *C.D.P.K.* 2003, 461-464 en 645-647.



ook de eventuele deelname van overheden die delen in de soevereiniteit (staat, gemeenschappen en gewesten) moeten bevatten, met bijzondere aandacht voor samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid die hun zetel hebben in het Vlaamse Gewest. De huidige artikelen 4 en 77 VDIS schieten tekort: dit komt voornamelijk doordat het VDIS zelf met een duidelijke blik op de interne situatie geschreven is. Het tweede lid van artikel 4 werd bovendien vernietigd door het Arbitragehof (Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 65/2003). De algemene strekking van de term “rechtspersonen” liet immers toe dat buitenlandse private rechtspersonen, in tegenstelling tot Belgische private rechtspersonen, wel aan een samenwerkingsverband overeenkomstig het decreet konden deelnemen. Het Arbitragehof kwalificeerde dit als een schending van het gelijkheidsbeginsel uit artikel 10 en 11 G.W. Het grootste probleem aan de regeling in het VDIS blijft echter dat ze geen rekening houdt met het heterogene karakter van de deelnemende besturen.

Het is daarom verkieslijk dat de problematiek van de grensoverschrijdende samenwerking decretaal wordt geregeld, hetzij als onderdeel van een algemeen decreet over interbestuurlijke of publiek-publieke samenwerking, hetzij bij een wijziging van het VDIS, hetzij in het kader van een specifiek decreet over de materie. Een dergelijk decreet kan ook een redelijk verantwoord onderscheid maken tussen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en andere groeperingen. Het bestaan van een internationale grens en de perifere ligging brengt de betrokken besturen immers in een andere situatie dan besturen elders in het land. Het kan dan ook gerechtvaardigd zijn om hen anders te behandelen (cf. het Franse *droit à l'expérimentation*) dan bijvoorbeeld de gemeenten in de Vlaamse Ruit die niet met deze problematiek worden geconfronteerd.

Kernvereisten voor een dergelijke regelgeving die aantrekkelijk is voor grensoverschrijdend gebruik zijn:

- Een **degelijk intern kader** dat een basisregeling bevat voor samenwerkingsovereenkomsten en voor samenwerkingsstructuren zonder en met rechtspersoonlijkheid.
- **Geen bevoordeling van een bepaalde bestuurslaag**, zoals het geval is in de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsvormen in het VDIS.
- Dit interne kader mag **niet specifiek op de verschillende bestaande overheden van ons land** focussen. Indien men toch bepaalde verplichtingen aan een welbepaalde overheid wil opleggen, dan dient dit in een aparte bepaling te gebeuren die duidelijk tot de besturen in Vlaanderen beperkt is. Centraal moet wel een gemene regeling staan die geldt wanneer de bijzondere regeling voor dat bestuur niet van toepassing is.
- Tevens moet het mogelijk zijn dat besturen **à la carte deelnemen** aan een overeenkomst of een samenwerkingsverband. Op die manier wordt vermeden dat deze overeenkomst of dit verband zich qua werkingssfeer dient te beperken tot de kleinste gemene deler van de bevoegdheden van de verschillende overheden.



- Dit decreet bevat de beginselen die subsidiair toepasselijk zijn als ***gemeen recht*** voor verdragsrechtelijke regelingen inzake grensoverschrijdende samenwerking, zoals het LSGS bij het Akkoord van Brussel en het EGGG in de Europese ontwerpverordening (cf. *infra*, 5.3).
- Dit hoofdstuk moet, gelet op de ***verschillende situatie*** dan bij louter interne publiek-publieke samenwerking, een afwijkende regeling bevatten voor het bestuurlijk toezicht. Art. 77 VDIS, dat voorziet dat deze regeling in onderling overleg wordt opgesteld en wordt opgenomen in de statuten van de opgerichte rechtspersoon, kan als voorbeeld worden gebruikt.

5.1.4. *Blijvende problemen*

De Franse interne regelgeving met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking blijft steeds spelen, ook al wordt er een fraai Vlaams kader uitgewerkt, en dat zorgt ervoor dat voor een aantal situaties een keuze voor een rechtsfiguur naar Frans recht zich vanzelf opdringt: zo mogen Franse overheden niet meer dan de helft van het kapitaal en de lasten dragen in een buitenlandse rechtsfiguur¹³³, ook al gaat het om een LSGS met een basisregelgeving in een internationaal akkoord, en mogen buitenlandse overheden niet meer dan de helft van de stemmen hebben in een GIP of meer dan de helft van het kapitaal of de stemmen aangehouden door publieke rechtspersonen in een SEML.

Er bestaan twee strategieën om dit probleem aan te pakken:

- Het aangaan van onderhandelingen, bijvoorbeeld binnen de Frans-Belgische parlementaire missie of ook tussen de Vlaamse of Belgische overheid en Frankrijk, om de bepalingen van de CGCT te milderen;
- Het kopiëren van de Franse strategie, om zo te opteren voor soortgelijke beperkingen in het Vlaamse kader voor grensoverschrijdende samenwerking. Het nadeel hiervan is natuurlijk dat er op die manier nog meer beperkingen worden gecreëerd en de keuzevrijheid van decentrale overheden nog meer wordt beperkt.

5.2. *Het Europese district*

Het Europese district (*district européen*) is een rechtsfiguur die werd ingesteld door de Franse wet inzake de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden van 13 augustus 2004. Het wordt beheerst door art. L1115-4-1 CGCT.

Door deze instelling wil men ook aan de grenzen waar er geen sterke rechtsfiguur voor grensoverschrijdende samenwerking op basis van een verdrag bestaat (bijvoorbeeld voor de Frans-Belgische grens vóór de inwerkingtreding van het Akkoord van Brussel, de Frans-Italiaanse grens waar het Akkoord van Rome van 1993 enkel voorziet in samenwerkingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid of voor de samenwerking met het

¹³³ Art. L1115-4, tweede lid, *in fine*, CGCT



Verenigd Koninkrijk waarmee geen verdrag over grensoverschrijdende samenwerking werd gesloten) de mogelijkheid creëren om een structuur op te zetten die vrijwel volledig analoog is aan het LSGS uit de Akkoorden van Karlsruhe en van Brussel. Daarnaast biedt het een bijkomende mogelijkheid voor regio's met een pluraliteit van grenzen en daarmee samenhangende verdragsregimes, zoals de Belgisch-Frans-Luxemburgse grens, waar het Akkoord van Brussel, het Akkoord van Karlsruhe en de Benelux-Overeenkomst telkens slecht tussen twee van de drie partners gelden en het Eerste Protocol bij de Europese Kaderconventie nog niet kan worden toegepast omdat het nog niet door België werd geratificeerd.

De techniek die hiervoor wordt gebruikt is het openen van het *syndicat mixte* voor buitenlandse publieke rechtspersonen, tenzij een internationaal akkoord met het land waarin deze buitenlandse besturen gelegen zijn, anders zou bepalen¹³⁴ (art. L1115-4-1, vierde lid, CGCT). Ook bestaande *syndicats mixtes* kunnen tot een Europees district worden omgevormd (art. L1115-4-1, vijfde lid, CGCT). In dat geval is geen toelating van de prefect vereist. Het *syndicat mixte* is een figuur uit het interne Franse administratieve recht die specifiek bedoeld is voor publiek-publieke samenwerking tussen ongelijksoortige actoren, zonder een bepaald bestuursniveau te bevoordelen, iets wat in Vlaanderen vooralsnog ontbreekt. Aan een dergelijk *syndicat mixte* kunnen overheden à la carte deelnemen en dus niet voor alle beleidsdomeinen waarmee het samenwerkingsverband zich bezig houdt. Dit is in deze grensoverschrijdende context van nut, aangezien op die manier rekening kan worden gehouden met de asymmetrie in de bevoegdheden van de overheden aan weerskanten van de grens. Deelname van de Staat zelf is niet mogelijk¹³⁵, hoewel aparte publieke rechtspersonen met een nationaal karakter wel kunnen deelnemen.¹³⁶

Het Europese district is een publieke rechtspersoon naar Frans recht, waarvan de oprichting door de vertegenwoordiger van de Franse Staat (de prefect) in de betrokken regio (i.c. Nord-Pas de Calais) wordt toegelaten (art. L1115-4-1, derde lid, CGCT), tenzij het gaat om de omvorming van een bestaand *syndicat mixte*. Het beschikt over een budgettaire autonomie en kan openbare diensten vervullen (art. L1115-4-1, eerste en tweede lid, CGCT). Het is een polyvalente figuur met een algemeen toepassingsgebied. Het kan dus ook worden gebruikt voor een algemeen beheer van de grensoverschrijdende samenwerking in een bepaalde zone.

Het gaat per definitie om een samenwerkingsverband met zetel in Frankrijk. Natuurlijk moet het voor de buitenlandse publieke rechtspersonen ook krachtens hun eigen organieke regelgeving toegelaten zijn om tot een dergelijk samenwerkingsverband toe te treden: de Franse wet op zich verandert niets aan dat vereiste.

¹³⁴ Vooralsnog is er geen enkel verdrag dat andersluidende bepalingen bevat.

¹³⁵ In een LSGS is dit op basis van de "aanvullende bepaling" uit art. 17 van het Akkoord van Brussel wel mogelijk.

¹³⁶ Dit is dan weer niet specifiek voorzien in het Akkoord van Brussel, alhoewel andere personen van publiek recht wel onder het toepassingsgebied van het verdrag kunnen worden gebracht door middel van een uitwisseling van diplomatieke nota's (art. 2, § 2, Akkoord van Brussel).



Door de inwerkingtreding van het Akkoord van Brussel heeft de structuur van het Europese district een relatief beperkte betekenis voor de metropool rond Rijsel. De structuur komt immers *grosso modo* overeen met een LSGS met zetel in Frankrijk (met verschillen op het vlak van mogelijkheid van deelname van Franse Staat – enkel mogelijk in het LSGS – en van centrale publiekrechtelijke overheden – enkel mogelijk bij het Europese district). Bovendien voorziet het Europees district niet zoals een LSGS in bijzondere meerderheden wanneer de deelnemers in zowel Vlaanderen als Wallonië gelegen zijn. Ten slotte kan de regelgeving van het Europees district eenzijdig door de Franse Staat worden gewijzigd. Daarom is een beroep op een LSGS een veiligere optie.

5.3. Het voorstel van Europese Verordening betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS)

5.3.1. Rechtsgrond voor de Verordening

Totnogtoe botste het aannemen van een Europese Verordening die een juridisch kader zou kunnen vormen voor grensoverschrijdende samenwerking op het bezwaar dat hiervoor unanimiteit onder de lidstaten was vereist. Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice¹³⁷ beschikt de Europese Unie nu met art. 159, derde alinea EG-Verdrag echter over een rechtsgrondslag voor deze verordening die geen unanimiteit onder de lidstaten vereist.¹³⁸ Integendeel, de procedure die op deze Verordening van toepassing is, is de zogenaamde wetgevende medebeslissingsprocedure¹³⁹, zodat, naast de instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten, het Europese Parlement op de meest verregaande manier in het besluitvormingsproces wordt opgenomen. Ook het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's moeten worden geraadpleegd.

Het voordeel van de keuze voor een Verordening is het feit dat deze rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten, en geen omzettingwetgeving vereist zoals bij een Richtlijn het geval zou zijn geweest. Op die manier wordt in één klap een uniform kader gecreëerd voor de hele Europese Unie, terwijl dat op dit ogenblik slechts zeer ten dele wordt bereikt door enerzijds de Europese Kaderovereenkomst en haar protocollen, waarbij niet eens alle lidstaten van de Europese Unie partij zijn¹⁴⁰, en anderzijds door een netwerk van bilaterale verdragen waartoe ook “ons”

¹³⁷ Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, gedaan te Nice op 26 februari 2001 (*Pb.* 2001, C 80).

¹³⁸ “Indien specifieke maatregelen buiten de fondsen om noodzakelijk blijken, kunnen zulke maatregelen, onverminderd de maatregelen waartoe in het kader van ander beleid van de Gemeenschap wordt besloten, door de Raad volgens de procedure van artikel 251 na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden vastgesteld.”

¹³⁹ Art. 251 EG-Verdrag.

¹⁴⁰ Twintig van de vijftientig EU-lidstaten zijn Partij bij de Kaderovereenkomst, die, zoals eerder vermeld, geen duidelijk juridisch kader schept. Cyprus, Estland, Griekenland, Malta en het Verenigd Koninkrijk zijn geen Partij. Bij het eerste protocol zijn van de EU-lidstaten enkel Duitsland, Frankrijk, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije en Zweden Partij (10/25). Voor het tweede protocol gaat het om Duitsland, Luxemburg, Nederland, Slovenië, Slowakije en Zweden (6/25).



Akkoord van Brussel behoort. Daarom is het creëren van een Europese Verordening in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.¹⁴¹

Op 14 juli 2004 nam de Commissie op basis van dit art. 159, derde alinea EG-Verdrag, een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking¹⁴² aan, en maakte het ter advies over aan het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité. Art. 9 van de ontwerpverordening bepaalt dat zij van toepassing zal zijn met ingang van 1 januari 2007.

5.3.2. *Het juridisch kader van de Verordening*

De Verordening bevat een aantal **basisregels** voor de Europese Groepering voor Grensoverschrijdende Samenwerking (EGGS) die rechtspersoonlijkheid heeft (hoewel art. 2, § 3, ook stelt dat de taken van de EGGS aan één van de leden kunnen worden toegewezen) en waaraan zowel de regionale en lokale overheden als de Staten zelf kunnen deelnemen, zowel voor grensoverschrijdende samenwerking als voor transnationale en interregionale samenwerking (art. 1). De leden van de EGGS kunnen enkel publieke rechtspersonen zijn (art. 2). Net zoals in het Akkoord van Brussel kunnen politionele en regelgevende bevoegdheden niet het voorwerp uitmaken van de taken van de EGGS (art. 3, § 4).

De EGGS kan zowel voor de uitvoering van Europese programma's als voor andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking, zonder steun van de Europese Unie, worden aangewend.

Zij richten de EGGS op eigen **initiatief** op (art. 2, § 2), via een specifieke overeenkomst voor Europese grensoverschrijdende samenwerking (art. 3, § 1), die nader de taken, de duur en de voorwaarden van sluiting van de EGGS aangeeft, evenals de verantwoordelijkheden van de leden ten opzichte van de EGGS en derden, het toepasselijke recht, de voorwaarden voor wederzijdse erkenning op het gebied van controles (hiermee lijkt men te verwijzen naar bestuurlijk toezicht) en de voorwaarden voor concessies en delegaties van openbare dienst, op basis van de toepasselijke nationale rechtsstelsels. Op basis van de overeenkomst worden de statuten opgesteld (art. 5). Deze bevatten de naam van de EGGS, een ledenlijst, doel en taken, organen en bevoegdheden, besluitvormingsprocedures, werktalen, personeelsstatuut, financiële bijdragen van de leden, boekhoudregels en de aanwijzing van een onafhankelijk orgaan voor financiële controle en externe audit.

Op het vlak van **financiën** moet de EGGS jaarlijks een ontwerpbegroting opstellen, volgens de in de statuten bepaalde begrotings- en boekhoudregels, die wordt goedgekeurd door de leden, evenals een jaarverslag dat door onafhankelijke deskundigen wordt gecertificeerd (art. 7, § 1). Dit onafhankelijk orgaan wordt in de statuten aangewezen (art. 5, § 2, i). De statuten voorzien

¹⁴¹ Preambule 15 van de ontwerpverordening.

¹⁴² COM/2004/0496 def. - COD 2004/0168



ook de voorwaarden op het gebied van de financiële bijdrage van de leden. De leden zijn aansprakelijk naar evenredigheid van hun statutair bepaalde bijdrage aan de begroting, totdat alle schulden van de EGGS zijn vereffend. Specifiek in het kader van de structuurfondsen en andere Europese programma's wordt de financiële aansprakelijkheid van de leden van de EGGS en van de lidstaten niet beïnvloed door de oprichting van een EGGS (art. 3, § 3, tweede lid).

Het enige **orgaan** dat door de Verordening wordt ingesteld is de directeur, die namens en voor rekening van de EGGS handelt. Daarnaast kunnen ook een assemblee, bestaande uit vertegenwoordigers van de leden, en extra organen worden ingesteld (art. 6).

De Verordening voorziet ook in de nodige **publiciteit** voor de overeenkomsten: kennisgeving aan alle leden en aan de lidstaten (art. 4, § 8) en bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (art. 8), met een aantal vermeldingen. Vanaf dan wordt de rechtsbekwaamheid van de EGGS in alle lidstaten erkend.

5.3.3. *Het advies van het Comité van de Regio's*

Op 18 november 2004 nam het Comité van de Regio's een advies aan over het voorstel.¹⁴³ Het Comité is verheugd over het initiatief van de Commissie en sluit zich er grotendeels bij aan. De belangrijkste elementen uit dit advies zijn de volgende:

- een verandering van **terminologie**: de term "Europese vereniging voor trans-Europese samenwerking" zou beter aanduiden dat het samenwerkingsverband niet alleen voor grensoverschrijdende samenwerking maar ook voor interregionale of transnationale samenwerking (tussen niet-aangrenzende gemeenten of regio's) kan worden gebruikt;
- een **vrijwaringsclausule** voor bestaande overeenkomsten voor grensoverschrijdende, interregionale of transnationale samenwerking, zoals het Akkoord van Brussel: de juridische mogelijkheden die daarin voorkomen, mogen door de verordening niet worden beperkt, maar moeten als alternatief blijven bestaan;
- het Comité wil voorzien in een **extra vorm van bekendmaking**: door het creëren van een "register voor trans-Europese samenwerkingsovereenkomsten" wil het Comité zelf als een gemakkelijk toegankelijk informatiecentrum fungeren, zowel ten behoeve van de burger als om *best practices* uit te wisselen;
- het Comité wil duidelijker tot uitdrukking zien komen dat de oprichting **ook** kan **zonder deelname van de lidstaten**.
- op het vlak van controles adviseert het Comité dat de lidstaten het recht behouden om het samenwerkingsverband bij wet of bij overeenkomst onder een **wettigheids- en doelmatigheidstoezicht** te plaatsen en dat dit niet aan één enkele van de lidstaten kan worden opgedragen of communautair worden geregeld.

¹⁴³ *Pb.* 2005, C 71/46.



Het advies van het Economisch en Sociaal Comité is nog niet bekendgemaakt. Bij de lidstaten van de Europese Unie bestaat er een zekere terughoudendheid ten opzichte van dit instrument dat voor sommigen een grote nieuwigheid in hun administratieve recht impliceert.

5.3.4. *Verhouding met het Akkoord van Brussel*

De EGGS vertoont duidelijk grote **gelijkenissen met het LSGS** zoals dat door het Akkoord van Brussel wordt vormgegeven: ook hier gaat het om een structuur die een aantal gemeenschappelijke elementen aangeeft, maar voor de verdere invulling terugverwijst naar een nationale rechtsfiguur als gemeen recht. Verschillend is wel dat hier niet het recht van de zetel als gemeen recht wordt aangewezen, maar dat de leden hierover een beperkte keuzevrijheid (het moet immers het nationale recht van één van de partners zijn) hebben (art. 4, § 5). Geschillen worden voorgelegd aan de rechtspraak van de lidstaat wiens recht toepasselijk werd verklaard. Er is geen regeling voorzien voor het geval de leden geen nationaal recht zouden hebben aangewezen. De doctrine heeft hier evenwel een oplossing voor uitgewerkt (zie bovenstaande bespreking onder art .4, § 6, van het Akkoord van Brussel).

Andere verschillen doen zich voor op het vlak van de verplichte organen; in tegenstelling tot het LSGS is de oprichting van een algemene vergadering niet verplicht. De Verordening voorziet ook niet in een bijzondere meerderheid voor beslissingen, zoals dat in het Akkoord van Brussel het geval is.

Ook op het vlak van bestuurlijk toezicht bevat de Verordening een andere regeling: in het Akkoord van Brussel is op het LSGS het bestuurlijk toezicht van de zetel toepasselijk. Voor het EGGS moet dat in de statuten worden geregeld. Het advies van het Comité van de Regio's bevat een nieuwe bepaling inzake het wettigheids- en doelmatigheidstoezicht, maar heeft een risico dat verschillende regelingen cumulatief van toepassing zullen zijn (elke lidstaat kan in dat opzet immers unilateraal, bij wet, een EGGS onder een wettigheids- en doelmatigheidstoezicht plaatsen).

5.3.5. *Evaluatie*

We kunnen akkoord gaan met Yves LEJEUNE, die stelt dat het voorstel van de Commissie minimalistisch is, aangezien men afziet van een werkelijke harmonisatie: de ontwerpverordening bevat geen enkele uniforme materiële regel en verwijst naar de bepalingen van intern recht, terwijl het een feit is dat vele Europese lidstaten niet over een uitgewerkte regelgeving voor deze problematiek beschikken.¹⁴⁴ Dit vloeit voort uit de interpretatie die de Commissie in zijn motivering geeft aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

¹⁴⁴ Y. LEJEUNE, "La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales", *Ann. dr. Louvain* 2004, 478.



Daardoor staan we echter hier voor hetzelfde probleem als bij het Akkoord van Brussel: het ontbreken van een uitgewerkt internrechtelijk Vlaams kader voor publiek-publieke samenwerking dat als gemeen recht kan worden gehanteerd voor de grensoverschrijdende samenwerking.

5.4. Het ontwerp voor een derde Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst

5.4.1. Achtergrond

Ongeveer gelijktijdig met het de ontwerpverordening van de Europese Unie, maakte de Raad van Europa, totnogtoe de leidende organisatie voor de problematiek van de grensoverschrijdende samenwerking, een ander belangwekkend ontwerp bekend. De groep van experts van de ministeries van binnenlandse zaken hebben, op basis van een studie van professor Yves LEJEUNE van de UCL, een voorstel van derde Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst voor grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen uitgewerkt.¹⁴⁵ Dit protocol creëert een geharmoniseerd statuut voor Euroregio's, maar de regels ervan kunnen worden toegepast op elk type van grensoverschrijdende samenwerking.

Een belangrijk verschil met de verordening is het feit dat het hier gaat om een verdrag: het protocol is enkel van kracht in de lidstaten die er partij bij zijn, en deze lidstaten moeten ook hun grondwettelijk voorziene instemmingsprocedures volgen om het protocol ten aanzien van hen in werking te laten treden. Dit betekent enerzijds dat het niet zeker is dat zowel België als Frankrijk snel door het verdrag gebonden zullen zijn, wat een voorwaarde is voor de toepassing aan de Frans-Belgische grens. Anderzijds betekent dit ook dat in België alle parlementaire vergaderingen (senaat, kamer en de vijf gemeenschaps- en gewestparlementen) bij wet, decreet en ordonnantie hun instemming met dit protocol zullen moeten betuigen. Voor de verordening van de Europese Unie is het procédé zoals eerder vermeld veel eenvoudiger.

5.4.2. Het juridisch kader van het protocol

In tegenstelling tot de totnogtoe besproken instrumenten (Kaderovereenkomst, aanvullende protocollen, verdragen zoals het Akkoord van Brussel en de ontwerpverordening van de Europese Unie), gaat het Akkoord uit van de formulering van ***gedetailleerde uniforme regels*** die gebaseerd zijn op de algemene beginselen van het recht van de publiek-publieke samenwerking van de lidstaten van de Raad van Europa. Naast lokale besturen moet het in bepaalde gevallen, tenzij het nationale recht zich daartegen verzet, ook mogelijk zijn om private partners in de samenwerking te betrekken.

¹⁴⁵ Comité van experts inzake grensoverschrijdende samenwerking (LR-CT), voorstel van derde protocol bij de Europese Kaderovereenkomst, betreffende de instelling van Euroregionale samenwerkingsgroeperingen, document LR-CT (2004) 15 (juli 2004).



De voormelde uniforme regels zijn dermate duidelijk en onvoorwaardelijk geformuleerd, dat aan het protocol *directe werking* kan worden toegekend. Zij gaan – behoudens wanneer zij er ruimte voor laten – voor op de bepalingen van intern recht. Er is ook slechts een beperkte verwijzing naar dit nationale recht van de zetelstaat.

De Euroregionale samenwerkingsgroepering zal beschikken over *rechtspersoonlijkheid* naar publiek of naar privaat recht van de zetelstaat, en zal ook in elke lidstaat van de Raad van Europa over de meest ruime rechtspersoonlijkheid beschikken. Er is een mogelijkheid tot het toekennen van publiekrechtelijke prerogatieven en tot concessies en delegaties van openbare dienst.

5.4.3. *Verhouding met het Akkoord van Brussel*

De werkwijze van het Protocol is, zoals gezegd, volledig verschillend van die van het Akkoord van Brussel, dat slechts in zeer beperkte mate materiële regels bevat. Het Protocol claimt echter geen exclusiviteit. Het is nog steeds facultatief om gebruik te maken van de structuur van de Euroregionale samenwerkingsgroepering. Lokale besturen kunnen nog steeds een beroep doen op de mogelijkheden uit het interne recht, uit bestaande akkoorden (protocol 1 en 2 bij de Europese Kaderovereenkomst) of, wanneer zij in werking zal zijn getreden, van de zonet besproken Europese Verordening.

5.4.4. *Evaluatie*

Het voornaamste voordeel van dit derde protocol is de gedetailleerde materiële regeling die het bevat, voortbouwend op gemeenschappelijke elementen in de regelgevingen van de verschillende Europese Staten, en de beperkte verwijzing naar het nationale recht van de zetelstaat. Op die manier wordt een neutrale structuur gecreëerd waarin lokale besturen uit verschillende Staten erg gelijk worden behandeld en waarin bestaande nationale rechtsfiguren niet worden gedenatureerd.

Een nadeel is echter de omslachtige procedure die gepaard gaat met het intergouvernementele karakter van de Raad van Europa. Hierdoor kan het lang duren vooraleer het Protocol ook tussen België en Frankrijk in werking zal kunnen treden. Het zou anders zijn mocht de Europese Unie opteren voor een Verordening met eenzelfde strekking als dit protocol.



6. Aanbevelingen

Nu het Akkoord van Brussel op 1 juli 2005 in werking is getreden, staat niets de oprichting van een grensoverschrijdende samenwerkingsstructuur in de buurt van Rijsel of elders meer in de weg. Toch zijn er op een aantal nog verbeteringen nodig, mogelijk of wenselijk. Tegelijkertijd is met de inwerkingtreding de evolutie van het juridisch kader voor de grensoverschrijdende samenwerking niet definitief beëindigd. In de volgende aanbevelingen wordt hierop ingegaan.

Aanbeveling 1: Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering een omzendbrief opstelt over de grensoverschrijdende samenwerking in het kader van dit Akkoord.

Motivering: De tekst van het Akkoord bevat een aantal dubbelzinnigheden (bijvoorbeeld de kwestie van de W. 22 december 1986), en ook de wisselwerking met de interne Vlaamse regelgeving (terminologische verschillen met Frankrijk...) is niet volledig uitgeklaard, zodat het tot aanbeveling strekt dat de Vlaamse Regering duidelijk maakt wat haar interpretatie dienaangaande is. Daarbij gaat het zowel om de manier waarop de bepalingen van het VDIS zelf moet worden geïnterpreteerd wanneer buitenlandse rechtspersonen deelnemen aan een projectvereniging, een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging als om de houding die de Vlaamse overheid als toezichhoudende overheid zal aannemen bij de deelname van Vlaamse besturen aan een samenwerkingsverband naar Frans of Waals recht of aan een LSGS.

Een aantal voorbeelden van die onduidelijkheden:

- Het VDIS bepaalt dat provincies in totaal niet meer dan 20% aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband mogen bijdragen. Geldt die beperking voor een provincie ook voor een Frans departement indien een grensoverschrijdend samenwerkingsverband de vorm krijgt van een structuur volgens het VDIS?
- Het VDIS stelt dat een aantal functies door een burgemeester of schepenen moeten worden vervuld. Kunnen we een *adjoint du maire* gelijkstellen met een schepenen?
- Kan misschien tegemoetgekomen worden aan de nadruk die het VDIS op de gemeenten legt door de *communauté urbaine* gelijk te stellen met een gemeente?

Aanbeveling 2: Een dergelijke omzendbrief wordt bij voorkeur opgesteld in samenspraak met het Waalse Gewest om tegenspraken tussen de interpretatie van bepaalde gemeenschappelijke regels voor Vlaamse en Waalse gemeenten te vermijden.

Motivering: Een aantal aspecten, zowel op het vlak van de samenwerkingsverbanden als op het vlak van algemene principes van administratief recht, zijn gemeen aan Vlaamse en Waalse besturen. Afstemming is aangewezen: een verschillende interpretatie in aparte omzendbrieven



kan immers de oorzaak zijn van bijkomende nadelen om te kiezen voor structuren met zetel in Vlaanderen. Daarnaast kan ook consultatie met de Franse toezichhoudende overheid bij het opstellen van deze omzendbrief zijn nut hebben.

Aanbeveling 3: Het is wenselijk dat Vlaanderen werk maakt van een interne regelgeving over grensoverschrijdende samenwerking.

Motivering: Aan Franse zijde bestaat een dergelijke regelgeving in de vorm van Deel 1, Boek 1, Titel 1, Hoofdstuk 5 van de *Code général des collectivités territoriales* (art. L1115-1 tot L1115-7 CGCT). Op basis daarvan is het niet alleen voor de Franse overheden duidelijk wat de internrechtelijke procedures zijn die moeten worden vervuld om een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst te sluiten of een grensoverschrijdend samenwerkingsverband te stichten, maar staan zij, door het juridisch keurslijf dat hen omringt, ook in een sterkere positie om het Franse recht te laten doorwegen (zo bijvoorbeeld het verbod om een buitenlands grensoverschrijdend samenwerkingsverband waarin de Franse overheden meer dan 50% van de financiële bijdragen leveren of de regels inzake het *syndicat mixte* die goed aansluiten bij de figuur van het LSGS uit het Akkoord van Brussel). Aan Vlaamse kant moet men werken met een twee artikels uit het VDIS en voortbouwen op de algemene regels uit de wetgevingen inzake de verschillende decentrale overheden. Dit normengeheel zou moeten worden uitgebreid, hetzij als apart decreet, hetzij als onderdeel van het VDIS of van een eventueel decreet over interbestuurlijke (publiek-publieke) samenwerking.

Bij de redactie van deze bepalingen moet natuurlijk rekening worden gehouden met bepalingen uit het Akkoord van Brussel, andere internationale verdragen inzake lokale grensoverschrijdende samenwerking (BENELUX, Raad van Europa) en eventuele toekomstige instrumenten zoals het EGGS.

Aanbeveling 4: De Belgische Partijen dienen gebruik te maken van de uitbreiding van het personele toepassingsgebied van het Akkoord zoals voorzien in art. 2, § 2, van het Akkoord.

Motivering: Art. 17 van het Akkoord bepaalt weliswaar dat de Partijen zelf kunnen deelnemen aan de grensoverschrijdende samenwerking, maar voorziet niets met betrekking tot hun verzelfstandigde diensten met een eigen rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld De Lijn). Aan Franse kant valt een groot aantal tegenhangers van deze diensten echter wél onder het personele toepassingsgebied van het Akkoord, wanneer zij daar vorm hebben gekregen als een verzelfstandigde dienst van de regio (art. 2, § 1, (2), van het Akkoord). Een uitbreiding van het Akkoord met deze aparte rechtspersonen is mogelijk via het sluiten van een akkoord in vereenvoudigde vorm, bij wisseling van diplomatieke nota's (art. 2, § 2, van het Akkoord – zie bespreking van deze procedure aldaar).

Aanbeveling 5: Bij een eventuele creatie van een interne regelgeving, bij de uitwerking van een omzendbrief of bij de uitbreiding van het toepassingsgebied van het Akkoord dienen de actoren op het terrein zo nauw mogelijk worden betrokken.



Motivering: In de aanloop naar het huidige Akkoord van Brussel waren de decentrale overheden zelf niet rechtstreeks betrokken. Nu het Akkoord er is, moeten we vaststellen dat er reeds onmiddellijk aan een aantal tekortkomingen moet worden geredieerd en dat vele zaken onduidelijk zijn voor de actoren op het terrein (cf. aanbeveling 1-4). Dit kan in de toekomst vermeden worden door een grotere betrokkenheid van de besturen bij de uitwerking van een verder juridisch kader.

Aanbeveling 6: Het is nodig dat de Partijen een akte van verbetering opstellen waarin gebreken op het vlak van de eensluidendheid van de Nederlandse en de Franse tekst worden rechtgezet.

Motivering: De slotformule voorziet in een gelijkelijk authentiek karakter van de Nederlandse en de Franse tekst. Nochtans zijn er materiële verschillen in de bewoordingen van een aantal artikelen, wat in art. 6, § 3, van het Akkoord zelfs leidt tot een Nederlandse tekst die niet werkbaar is. Om die reden moet de procedure uit art. 79 van het Weense Verdragenverdrag van 1969 worden gevolgd en een akte van verbetering worden opgesteld.

Aanbeveling 7: Het lokale samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking (LSGS) uit het Akkoord verdient de voorkeur als samenwerkingsvorm boven nationale figuren (inclusief het *district européen*).

Motivering: Het LSGS is de grote verdienste van het Akkoord van Brussel en mildert de interne focus van de nationale rechtsfiguren. Het nationale recht is slechts subsidiair van toepassing. De samenstelling houdt rekening met de heterogeniteit van de partners en garandeert hun gelijke behandeling. Zo zou ook een algemene structuur voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen België en Frankrijk, als voortzetting van de parlementaire missie, vorm kunnen krijgen als een LSGS.

Dit is niet het geval bij nationale rechtsfiguren, inclusief het *district européen*: het is weliswaar zo dat deze rechtsfiguur voortbouwt op de ervaring van het Akkoord van Karlsruhe en dit Akkoord van Brussel, door het Franse *syndicat mixte* open te stellen voor deelname door buitenlandse besturen, maar het blijft een nationaalrechtelijke figuur zonder de verdragsrechtelijke garanties (basiselementen in het verdrag, drievierde meerderheid voor statutenwijziging indien de besturen uit beide gewesten komen) uit het Akkoord van Brussel, die eenzijdig door het Franse parlement kan worden gewijzigd.

Aanbeveling 8: De samenwerking in de Frans-Belgische Eurometropool kan vorm krijgen in een netwerkstructuur en hoeft niet noodzakelijk de vorm aan te nemen van één universeel kader voor alle mogelijke initiatieven.



Motivering: Zoals WOEHLING¹⁴⁶ heeft gesteld en ook door prefect LAMASSOURE¹⁴⁷ werd geopperd, spelen bij grensoverschrijdende samenwerking ook psychologische factoren een grote rol: het ligt vaak moeilijk voor een decentraal bestuur om zich in te schrijven in de context van een buitenlands rechtsstelsel, en dat is des te meer het geval wanneer de samenwerkingsstructuur alomvattend is. Het is bovendien niet noodzakelijk zo dat alle vormen van samenwerking hetzelfde territorium bestrijken: bepaalde initiatieven interesseren slechts een deel van de betrokken overheden.

Daarom kan in het Rijselse ook worden gekozen voor een soort van netwerkstructuur, met een algemeen coördinatieorganisme waar de grote lijnen van de samenwerking worden uitgezet, waar studiewerk wordt verricht en beleid wordt afgestemd, gekoppeld met een aantal andere structuren, met zetel in de verschillende betrokken gebieden, voor specifieke taken ten aanzien van burgers, die dan via een vertegenwoordiging in de overlegorganen met deze algemene beheersstructuur zijn verbonden.

Aanbeveling 9: Een netwerkstructuur kan de voordelen van verschillende rechtsfiguren met elkaar combineren.

Motivering: In een dergelijke netwerkstructuur kunnen niet alleen de verschillende deelgebieden van de grensoverschrijdende samenwerking evenwichtig aan bod komen, maar kunnen de samenwerkingsorganen ook daar worden opgericht waar de regelgeving voor de concrete problematiek de beste mogelijkheden biedt. Een voorbeeld:

- De algemene samenwerking krijgt vorm in een LSGS dat de rol van coördinatiemechanisme vervuld. In de streek rond Rijsel zal dit in Frankrijk gelegen zijn, indien de verdeling van de kosten op demografische basis gebeurt: artikel L1115-4, tweede lid, *in fine*, CGCT verbiedt het Franse besturen immers een buitenlandse rechtspersoon op te richten indien zij meer dan 50% van de kosten dragen. Indien men een zetel in Vlaanderen of Wallonië wenst, moet worden gekozen voor een gelijke verdeling van de kosten onder de besturen uit de drie gebieden (Vlaanderen, Wallonië, Frankrijk).
- Kostenintensieve structuren waaraan de deelnemers grote bijdragen moeten leveren (wat dan waarschijnlijk evenredig is met het directe nut dat zij ervan hebben), hebben om dezelfde reden ook best hun zetel in Frankrijk. Indien het om zuiver publieke samenwerking gaat, dan is het LSGS met zetel in Frankrijk de meest evenwichtige samenwerkingsvorm, eerder dan het GIP of dan het *district européen*, gelet op de afwezigheid van de garanties van een verdragsrechtelijke regeling.
- Structuren waar deelname van private partners gewenst is, kunnen niet de vorm aannemen van een LSGS aangezien daarbij geen private deelname toegestaan is.

¹⁴⁶ J.-M. WOEHLING, "Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales – Vrais et faux problèmes", *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande* 2001, 141-155.

¹⁴⁷ Rapport van Alain LAMASSOURE aan de Franse minister van buitenlandse zaken van 18 mei 2005, ter beschikking gesteld door de opdrachtgevers, p. 25.



Zij kunnen hetzij via een *société d'économie mixte locale* of een Waalse gemengde intercommunale vorm krijgen. Deze laatste beheersvorm heeft echter wel het nadeel dat ook hier, net zoals bij de Vlaamse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de klemtoon ligt op de rol van gemeenten. Daarnaast kan ook worden geopteerd voor de oprichting van een zuiver private rechtspersoon, zoals een vennootschap, waarin een LSGS, samen met private partners, aandeelhouder is.

- Daarnaast kunnen ook andere organismen deel uitmaken van deze structuur, zoals een stichting naar Belgisch recht die uitwisselingen en initiatieven van jongeren kan stimuleren, een toeristisch agentschap in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk...
- De creatie van structuren met rechtspersoonlijkheid is niet altijd noodzakelijk. Wel gaat er een zekere symbolische betekenis vanuit: het is een kwalitatieve stap vooruit in de samenwerking tussen de verschillende partners. Tegelijkertijd kan het de samenwerking ook nodeloos verzwaren en belasten.
- Het Akkoord voorziet dat in de statuten van een LSGS extra organen kunnen worden voorzien. Op die manier kan het LSGS dat als algemeen coördinatieorgaan fungeert, een adviesorgaan creëren met als leden de leidende ambtenaren van de verschillende andere samenwerkingsstructuren.

Aanbeveling 10: De Vlaamse en Belgische overheid moeten worden gesensibiliseerd voor nieuwe evoluties op het vlak van het recht van de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden.

Een aantal instrumenten zijn momenteel in voorbereiding: de Europese ontwerpverordening en het aanvullend protocol bij de Kaderconventie van de Raad van Europa. Voor de ontwerpverordening is het van belang dat België deze mee goedkeurt in de Raad van Ministers aangezien het een bijkomend instrument creëert voor decentrale grensoverschrijdende samenwerking dat nuttig kan zijn voor grotere structuren, die naast Franse en Belgische ook andere (Nederlandse, Britse) overheden omvat.

De verordening inzake de Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking wordt goedgekeurd bij gekwalificeerde meerderheid; de Vlaamse overheid dient deze verordening in het interne Belgische overleg verdedigen, moet een coalitie vormen met andere voorstanders van deze verordening, zoals Frankrijk, en moet ook proberen de prioritaire partnerlanden van haar buitenlandse beleid (de acht nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa) van de merites van een dergelijke Europees instrument te overtuigen.

Vanuit de Vlaamse administraties Buitenlands Beleid en Binnenlandse Aangelegenheden moet de ontwikkeling van het aanvullend protocol bij de Europese Kaderconventie waarin een gedetailleerde regeling is uitgewerkt voor een samenwerkingsorgaan met rechtspersoonlijkheid. Dit moet ervoor zorgen dat het protocol, zodra het door de Raad van Europa is aangenomen, snel door België kan worden bekrachtigd.



7. Résumé et réponses aux questions principales¹⁴⁸

7.1. Résumé de l'étude

La coopération transfrontalière entre les autorités décentralisées

L'on ne peut plus soutenir la thèse selon laquelle la coopération transfrontalière entre autorités locales s'inscrit dans la sphère des relations internationales, ayant été considérée autrefois comme l'une des prérogatives du pouvoir exécutif central. La croissance exponentielle de ce phénomène et le caractère des activités menées confirment qu'il s'agit de la poursuite d'un intérêt propre des autorités décentralisées concernées. Leurs accords de coopération transfrontalière ne peuvent dès lors être considérés comme des traités de même sorte que les organismes transfrontaliers institués par elles ne peuvent non plus être qualifiés d'institutions de droit international public.

Dès lors, cette coopération transfrontalière n'est pas réglée par le droit international classique, mais par un ensemble de normes qualifié parfois de « droit du voisinage ». Cet ensemble inclut d'une part une autorisation implicite ou explicite aux autorités décentralisées afin de pouvoir coopérer de façon transfrontalière et, d'autre part, un nombre de dispositions stipulant les formes concrètes de cette coopération. Comme les réglementations nationales ne sont pas nécessairement mutuellement compatibles, un réseau de traités a été conclu au sein du Conseil de l'Europe, commençant avec la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980, complétée d'un nombre de protocoles et d'accords bilatéraux entre les Etats individuels.

En ce qui concerne la frontière franco-belge, il s'agit de l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002, conclu entre les deux Etats avec une pleine participation de la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française et la Région wallonne, qui en détermine le cadre juridique. Cet Accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. En première instance cette étude décrit cet Accord, faisant appel aux travaux préparatoires des différents parlements et à la doctrine existante en matière de coopération transfrontalière entre autorités locales. Ensuite, un deuxième chapitre est dédié aux différentes structures de coopération qui peuvent être instituées en vertu de l'Accord.

Dès le début il faut souligner l'objectif spécifique de l'Accord: il vise les *institutions* pour la gestion de la coopération transfrontalière locale. Ceci facilite la coopération, mais cela ne signifie pas que tous les obstacles disparaissent. Ainsi il sera possible de créer une structure de coopération de droit public pour la gestion transfrontalière de l'environnement ou pour le secteur social, mais en même temps d'autres problèmes (le cadre juridique pour la transportation transfrontalière des déchets, le financement de la sécurité sociale) peuvent

¹⁴⁸ Met dank aan Florence Jacobs voor het nazicht van de Franse tekst.



continuer à compliquer la situation. Ceci n'est point réglé par cet Accord, mais fait néanmoins l'objet de la mission parlementaire mixte.

L'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002

L'Accord de Bruxelles confirme en premier lieu explicitement la compétence des communes, provinces, départements, régions (françaises) et de leurs structures de coopération (en ce comprise la structure particulière de la communauté urbaine) à coopérer de façon transfrontalière. Ceci ne fait plus aucun doute. Dans certains cas, l'Etat, les Communautés et les Régions (belges) peuvent être impliquées dans cette coopération transfrontalière. Cette possibilité répond principalement à une demande française de rendre possible, dans le cadre de cet Accord, la coopération entre les Communautés et les Régions belges d'une part et les régions françaises d'autre part, comparables en ce qui concerne leurs tailles respectives mais ne pas en ce qui concerne leurs compétences. Actuellement il existe déjà un accord de coopération entre la Flandre et le Nord Pas de Calais.

Les services fonctionnellement décentralisés de l'Etat français, du Gouvernement fédéral belge, des Régions et des Communautés, tels que – en Flandre – « De Lijn » (*la compagnie des transports en commun*) ou la VMM (*société flamande de l'environnement*) ne sont pas inclus dans la sphère d'application de l'Accord. Pourtant, leur participation pourrait s'avérer utile. C'est pourquoi il fallait se prévaloir de la possibilité d'étendre la sphère d'application. En outre, il est clair que l'Accord porte sur la coopération transfrontalière de personnes morales *de droit public*. La coopération croissante de la société civile se poursuivra à travers d'autres voies et n'est dès lors pas visée par cet Accord.

Ensuite l'Accord contient un nombre de règles concernant les conventions de coopération transfrontalière, notamment la forme que doivent prendre de telles conventions, l'indication du droit applicable – c'est-à-dire le droit national de l'une des parties – et du juge compétent – la protection juridique du citoyen est assurée soit par le juge de l'Etat dont le droit a été déclaré applicable, soit, au cas où un organisme doté de la personnalité juridique a été créé, par le juge territorialement compétent pour cet organisme. Il existe des règles spécifiques pour le mandat, la délégation et la concession d'un service public, et pour la passation des marchés publics : l'Accord de Bruxelles indique la législation applicable.

Les accords de coopération ne peuvent avoir égard qu'aux compétences propres aux autorités concernées : ainsi les compétences exercées dans le cadre de la « co-administration » (telles que l'état civil) et les pouvoirs de police ne peuvent pas faire l'objet d'une telle convention. Il n'est pas non plus possible de décréter des règlements par cette voie. Les Etats, les Communautés et les Régions concernés ne peuvent pas être tenus responsables pour ces conventions entre autorités décentralisées, outre le cas plutôt exceptionnel où ils sont eux-mêmes parties contractantes de la convention.

Il est également possible pour les autorités décentralisées de créer des organismes de coopération à travers une telle convention de coopération. Il existe ici trois hypothèses :



- la création d'un organisme de coopération transfrontalière sans personnalité juridique ;
- la création d'un organisme de coopération transfrontalière doté de la personnalité juridique selon le droit national de l'une des Parties auquel des autorités décentralisées de l'autre Etat participent (ou l'adhésion d'autorités décentralisées de l'autre Etat à un organisme de coopération existant) ;
- la création d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT, en néerlandais LSGS - *Lokaal Samenwerkingsverband voor Grensoverschrijdende Samenwerking*), une structure dont la base a été élaborée dans l'Accord même et à laquelle le droit national du siège de l'organisme n'est applicable qu'en tant que droit subsidiaire.

Même avant l'Accord de Bruxelles, les autorités décentralisées pouvaient déjà instituer des conférences transfrontalières, des groupes de concertation et des comités de coordination sans personnalité juridique ou autonomie budgétaire. L'Accord confirme cette pratique existante et énumère quelques dispositions minimales devant figurer dans la convention établissant de tels organismes (domaines d'activité, établissement et modalités de travail, durée). Ces structures ne peuvent pas remplir des tâches opérationnelles.

Les autres possibilités de coopération forment cependant une innovation vis à vis de la situation existante. Outre quelques possibilités existantes (création de figures de droit privé commun telles que l'association sans but lucratif ou d'un Groupement européen d'intérêt économique – GEIE), l'Accord offre d'autres solutions. Pour la première fois la création de groupements de droit public associant des autorités des deux côtés de la frontière est autorisée.

L'Accord contient une énumération des *figures nationales* ouvertes à la coopération transfrontalière. Il s'agit de structures communes à toute la Belgique, de structures de droit régional flamand ou wallon et des structures françaises. Toutes les structures ne sont pas aussi évidentes en tant que groupement de coopération : l'ASBL, la fondation, l'association d'un CPAS et le GEIE seront seulement d'intérêt dans des hypothèses spécifiques. En outre, la création de nouvelles intercommunales selon la loi « unitaire » belge de 1986 est peu probable. C'est pourquoi en Belgique, surtout, les structures instituées par les législateurs décrets wallon et flamand en 1996 en 2001 sont pertinentes. En France, il s'agit de deux figures, le groupement d'intérêt public (GIP) et la société d'économie mixte locale (SEML).

Une première constatation est le fait que ces structures ont été conçues par les différents pouvoirs législatifs et décrets pour un usage interne et que lors de l'élaboration de leur réglementation organique, il n'a pas été tenu compte d'une éventuelle utilisation dans un contexte transfrontalier. Les structures flamandes ont un désavantage comparatif dû à l'accent mis sur les autorités communales et l'impossibilité à impliquer des partenaires privés. Les structures wallonnes ne sont affublées que du premier désavantage. Celui-ci est un obstacle à la participation des collectivités françaises : en effet, le niveau communal y a perdu de l'importance suite au transfert de l'exercice de compétences, entre autre vers la communauté urbaine, constituant une sorte de « commune fédérale ». Néanmoins, les communes mêmes – et



non cette communauté – apparaissent au premier plan pour les groupement ayant leur siège en Belgique.

En outre, il n'existe pas toujours de clarté concernant la question de savoir comment certaines exigences de la législation flamande peuvent être satisfaites dans le cas d'une participation par des collectivités étrangères. Une contribution financière par le département équivaut-elle à une contribution d'une province ? Est-ce qu'un adjoint du maire français est comparable à un échevin belge ? Une circulaire du Gouvernement flamand devrait clarifier les choses.

Les figures françaises font de leur côté face à des contrôles gouvernementaux forts (le GIP), ou bien elles ne peuvent être instituées qu'à condition d'une participation privée. Toutes les figures internes (flamandes, wallonnes et françaises) peuvent être modifiées unilatéralement par le législateur compétent, ce qui pourrait constituer un désavantage pour la position des collectivités étrangères qui y participent (par exemple un renforcement de la position de l'autorité de tutelle, l'abolition de mécanismes de protection ou de majorités qualifiées au travers de nouvelles dispositions contraignantes dans la législation organique).

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT, en néerlandais LSGS) offre dès lors une solution aux problèmes causés par l'accent interne de toutes ces figures nationales. Les règles de base du GLCT se trouvent dans l'Accord de Bruxelles même, tandis que la législation concernant la coopération intercommunale du siège du GLCT ne s'applique qu'en tant que droit subsidiaire lorsqu'il n'y a pas de règle dans l'Accord. Le GLCT est par définition un groupement strictement public. Toutes les collectivités incluses dans la sphère d'application de l'Accord y compris, sur la base de l'article 17, les Parties mêmes (Etats, Communautés et Régions) peuvent y participer et sont traitées toutes de la même façon. L'Accord contient également un arrangement pour le financement et l'exercice de la tutelle.

Pourtant le siège du GLCT reste relevant : il existe, à certains niveaux, des différences entre ces réglementations subsidiaires. La Flandre fait par exemple une différence entre les associations de projets, les associations prestataires de services et les associations de mission. Cette différence ne disparaît pas suite aux règles communes de l'Accord de Bruxelles. Dès lors, un GLCT ayant son siège en Flandre devra choisir l'une de ces trois réglementations en tant que droit subsidiaire. En outre la réglementation interne peut de fait imposer un certain choix: la prohibition aux collectivités française de supporter plus de 50% des dépenses d'une personne morale étrangère engendrera dans certains cas, en combinaison avec les proportions démographiques dans la région lilloise, un choix pour un siège en France.

Les conclusions de cette étude plaident dès lors non pas pour une structure unique qui gèrerait et implémenterait la totalité de la coopération transfrontalière dans une région déterminée (eurométropole lilloise, Flandre occidentale – Dunkerque), mais pour un « réseau » avec un organisme impliquant tous les acteurs locaux (pour l'eurométropole lilloise se basant sur la COPIT+) lié de plusieurs façons avec une pluralité de structures, dotées ou non de la personnalité juridique, ayant des tâches spécifiques et une composition variée. Ceci répond non seulement à des désirs psychologiques à ne pas être inscrit totalement dans le contexte



d'un ordre juridique étranger, mais facilite également le choix pour la figure la plus adéquate à chaque situation. Ainsi un GLCT sera la solution plausible pour la coordination générale et pour certains services publics aux citoyens, mais dans d'autres situations la volonté d'impliquer du capital et des partenaires privés peut engendrer un choix pour des structures internes (SEML, intercommunale wallonne) qui rendent cela possible. De telle façon une décentralisation parmi les régions composant l'eurométropole peut être réalisée.

Les arrangements souples du GLCT et la possibilité d'y impliquer l'Etat, les Communautés et les Régions en font également un instrument pour établir une structure permanente pour la concertation (bien qu'il soit possible que des problèmes de tutelle subsistent) avec les représentants de tous les niveaux, soit pour l'ensemble de la frontière franco-belge, soit pour une région spécifique. La mission parlementaire pourrait, si elle obtient un caractère permanent, être liée à ce GLCT en tant qu'organe consultatif.

Perspectives

Après une discussion sur l'Accord, l'étude aborde quelques évolutions récentes. Il s'agit du lancement du terme « district européen » en France et de deux nouveaux cadres juridiques en voie de développement : un projet de règlement de l'Union européenne et un projet de protocole additionnel à la Convention cadre du Conseil de l'Europe.

Le district européen a été institué par la loi française n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il est réglé par l'article L1115-4-1 CGCT. La figure se résume dans l'ouverture aux autorités étrangères du syndicat mixte, une structure de droit français conçue pour la coopération entre différents types d'autorités, même en l'absence d'un traité avec le pays dont ressortissent ces autorités, ou dans le cas où il y aurait une pluralité de traités dans une zone où trois ou plusieurs Etats sont limitrophes. En essence, cette figure de droit est comparable à un GLCT établi en France, ayant également la réglementation du syndicat mixte comme droit subsidiaire, de façon à ce que le district européen ait peu de valeur ajoutée pour la coopération transfrontalière de la Flandre occidentale. Surtout tenant compte de la disparition de l'exigence d'une majorité qualifiée dans une situation regroupant en même temps participants flamands et wallons et de la possibilité d'un changement unilatéral par l'Etat français.

Le projet de règlement de l'Union européenne relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) a comme avantage d'être directement applicable dans les vingt-cinq Etats-membres de l'Union européenne sans que ceux-ci doivent remplir de procédures internes. Il doit être adopté par le Parlement européen et le Conseil, à la majorité qualifiée. Il peut être utilisé non seulement dans le contexte de la coopération transfrontalière avec la France mais également pour la coopération transnationale ou interrégionale (avec des territoires non limitrophes dans un Etat membre de l'Union européenne). Le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) est comparable au GCLT de l'Accord de Bruxelles : il contient un nombre de dispositions communes mais pour le reste il renvoie au droit national de l'un des pays concernés. C'est pourquoi le désavantage de la réglementation



interne concernant la coopération publique/publique en Flandre joue également ici. L'entrée en vigueur de ce règlement est envisagée pour le 1^{er} janvier 2007.

Le projet d'un Protocole additionnel à la Convention cadre européenne offre une autre solution : il contient une réglementation globale qui ne réfère que très peu au cadre juridique interne. Au moment où ce Protocole entrera en vigueur entre la Belgique et la France, il existera une figure vraiment neutre pour la coopération. Le désavantage de ce Protocole est cependant qu'il s'agit d'un traité international classique, avec comme conséquence les procédures classiques d'assentiment au sein des parlements nationaux. Mais ne pouvant être adopté et appliqué qu'après de longues procédures, ce Protocole n'offrira pas de solution pour les années prochaines.

En guise de conclusion, l'on peut constater que le domaine de la coopération transfrontalière reste, après l'entrée en vigueur de l'Accord, en plein mouvement, tant sur le plan réglementaire qu'en ce qui concerne la prise de position de la Flandre (occidentale) et de la métropole franco-belge entière, sur les diverses options politiques.



7.2. Réponses aux trois questions centrales

7.2.1. Qu'est-ce que l'Accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 rend possible?

- Sur la base de cet Accord les autorités décentralisées sont explicitement autorisées à conclure des conventions avec des partenaires publics à l'autre côté de la frontière. Celles-ci peuvent impliquer l'accomplissement en tant que concessionnaire d'un service public par un pouvoir public français pour une autorité flamande ou wallonne et *vice versa*.
- En outre un nombre de structures de coopération intercommunale flamandes et wallonnes ont été ouvertes à la participation d'autorités françaises et *vice versa*. Jusqu'à présent cette coopération se déroulait à travers des structures de droit privé telles que l'association.
- Vu les difficultés s'accompagnant à l'application de ce droit national, l'Accord crée également le « Groupement local de coopération transfrontalière » (GLCT), dont les règles de bases sont stipulées dans l'Accord de Bruxelles même. De telle façon la focalisation nationale des structures intercommunales de droit national est neutralisée.
- En outre, les Etats belge et français, les Régions flamande et wallonne et la Communautés flamande et française peuvent participer eux-mêmes à de telles conventions ou à de telles structures.

7.2.2. Qu'est-ce qui doit être changé afin d'améliorer le cadre juridique pour les structures de coopération transfrontalière ?

- La sphère d'application de l'Accord doit être élargie par échange de notes diplomatiques enfin d'inclure les institutions fonctionnellement décentralisées des Gouvernements français, belge, flamand et wallon ayant une personnalité juridique propre. En ce moment de telles institutions, comme *De Lijn*, le TEC, la *Vlaamse Milieumaatschappij*, la SNCB ou *Aquafin* ne sont pas incluses dans la sphère d'application de l'Accord de Bruxelles.
- Le Gouvernement flamand doit, de préférence en dialogue avec la Région wallonne, élaborer une circulaire concernant l'application de cet Accord, dans laquelle l'interaction avec le décret existant sur la coopération intercommunale (*Vlaams Decreet Intergemeentelijke Samenwerking – VDIS*) et l'implémentation concrète de l'Accord par les collectivités flamandes sont abordés.
- Le Gouvernement flamand doit créer un complexe de normes internes cohérent pour la coopération transfrontalière, soit dans un décret séparé, soit dans un cadre décretaal pour la coopération publique/publique, soit lors de la révision du VDIS. Ce décret peut contenir une figure de droit flamande ouvert pour des autorités non flamandes ainsi qu'une réglementation subsidiaire bien accordant au groupement



local de coopération transfrontalière (GLCT) de l'Accord de Bruxelles et au groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) proposé par la Commission européenne.

7.2.3. *Qu'est-ce qui devrait être la position flamande vis à vis du « district européen » ?*

- En tant que terme juridique le district européen est presque synonyme avec un GLCT avec siège en France, puisqu'il s'appuie également sur l'ouverture de la figure interne du syndicat mixte, structure visant à la coopération publique/publique entre différents types d'autorités et tenant compte de la hétérogénéité des participants qui en résulte. Les différences entre district européen et ce GLCT concernent les participants potentiels (l'Etat français ne peut pas y participer tandis que les autorités fonctionnellement décentralisées le peuvent) et les majorités spéciales prévues dans l'Accord de Bruxelles pour un GLCT avec au même temps des participants flamands et wallons, qui ne sont pas prévues pour le district européen. Il s'agit d'une figure de droit public qui peut en même temps soutenir les autorités concernées et fournir un service directement au citoyens.
- Du point de vue de la science administrative le terme « district européen » concerne la gestion de la région transfrontalière dans son entièreté. Cela ne doit pas se traduire nécessairement dans la forme juridique (française) du district européen. L'absence des majorités spéciales incluses dans l'Accord de Bruxelles, et la possibilité que la France change ce cadre unilatéralement, plaident même contre cette structure. Si l'on choisit un groupement unique qui s'occupe de tous les aspects de la coopération transfrontalière dans la région lilloise, le GLCT « de droit français » est le premier choix. D'abord cette structure combine au même temps la possibilité de soutenir les communes dans leurs politiques et de gérer un service aux citoyens. En outre la législation française interdit que les collectivités françaises contribuent plus de 50% aux finances d'une personne morale étrangère, ce qui rend le choix pour une personne morale ayant son siège en France plausible dans le contexte lillois.
- Une autre option présentée dans les recommandations de l'étude est la formation d'un réseau, ayant un GLCT comme organisme de coordination, lié à un nombre de structures diverses créées pour des buts spécifiques à travers d'un organe intermédiaire créé au sein du GLCT (ce qui est possible dans le cadre de l'Accord de Bruxelles). Pour chacune de ces structures la figure juridique (GLCT, structure de droit interne) peut être choisie qui est la plus avantageuse, par exemple pour impliquer du capital privé (SEML, intercommunale wallonne), ou pour se conformer à la règle du 50% contenu dans la législation française. Au même temps une distribution géographique peut être achevée. A cause du choix principal contre les partenaires privées dans la législation flamande et la règle du 50% dans la législation française, la Flandre n'est pas toujours très qualifiée en tant que lieu de siège pour certaines structures.



8. Bibliografie

8.1. Boeken en zelfstandige publicaties

- U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin, Springer, 1988, xxii + 571 p.
- A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, xl + 1130 p.
- R. SEERDEN, *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, Antwerpen, Maklu, xix + 353 p.
- A. SIRDEY, *Présentation des structures de coopération transfrontalière prévues à l'accord franco-belge du 16 septembre 2002 relatif à la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux*, Communauté urbaine Lille-Métropole, 23 juli 2004, 109 p.
- J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE, *Het juridisch kader voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Vlaanderen en Frankrijk*, studie uitgevoerd voor de Vlaamse Gemeenschap door het Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven, 2001, 88 p.
- X, *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Parijs, L.G.D.J., 1995, 260 p.

8.2. Tijdschriftartikelen

- P. D'ARGENT, "La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière", *Ann. dr. Louvain* 2004, 419-434
- M. AUDIT, "Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière", *Ann. dr. Louvain* 2004, 481-495
- C. AUTEXIER, "Le cadre juridique de l'action extérieure des régions", *R.F.D.A.* 1986, 568-579
- M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, "La coopération transfrontalière régionale et locale", 243 *Rec. Cours* 1993, 293-418
- U. BEYERLIN, "Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa – Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften", *Z.a.ö.R.V.* 1980, 573-599
- U. BEYERLIN, "Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen", *A.V.* 1989, 286-327
- U. BEYERLIN, "Zur Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit", *Z.a.ö.R.V.* 1994, 587-613
- U. BEYERLIN, "Transfrontier cooperation between local or regional authorities" in *Encyclopedia of Public International Law*
- G. BURDEAU, "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", in P. REUTER, *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, Parijs, Pedone, 1981, 103-126.
- J. DEBIÈVRE, "De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het Decreet van 6 juli 1991 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T. Gem.* 2002, 91-171
- E. DECAUX, "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales", *R.G.D.I.P.* 1984, 557-615



- B. DOLEZ, “Het Europees economisch samenwerkingsverband als instrument voor grensoverschrijdende samenwerking, enkele voorbeelden van regionale grensoverschrijdende structuren: Frankrijk-België”, in J.A. DRIESPRONG en P. ECKLY, *Bestuurlijke organisatie van grensoverschrijdende samenwerking*, 's-Heerenberg, Euregio Rijn-Waal, 1994, 85-95.
- B. DOLEZ, “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l’adoption de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire”, *R.F.D.A.* 1995, 936-945
- B. DOLEZ, “Le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *R.G.D.I.P.* 1996, 1005-1022
- P.-M. DUPUY, “La coopération régionale transfrontalière et le droit international”, *A.F.D.I.* 1977, 837-860
- C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, “Le Traité de Bayonne et l’Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 383-395
- Ph. GAUTIER, “La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d’États différents”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 397-418
- G. HALMES, “Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozeß in Europa – das neue ‘Karlsruher Übereinkommen’ und die Weiterentwicklung des Rechts der grenzübergreifenden Zusammenarbeit”, *D.Ö.V.* 1996, 933-943
- R. LAFORE, “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *R.D.P.* 1988, 763-811
- Y. LEJEUNE, “Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l’aménagement du territoire”, *Amén.* 2000, 263-277
- Y. LEJEUNE, “Le projet d’accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux”, *C.D.P.K.* 2002, 396-408
- Y. LEJEUNE, “Vers un droit européen de la coopération transfrontalière”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 353-364
- Y. LEJEUNE, “La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 435-479
- N. LEVRAT, “L’émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l’Europe”, *Ann. dr. Louvain* 2004, 365-382
- F. OSMAN, “Un nouveau champ d’exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques”, *R.C.D.I.P.* 1997, 403-445
- B. PERRIN, “Coopération transfrontalière des collectivités locales – contenu et limites de l’accord quadrilatéral de Karlsruhe”, *Rev. adm.* 1996, 81-88
- M. PRIEUR, “Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale”, *R.F.D.A.* 1995, 322-331
- R. SEERDEN, “The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities”, *Leiden J. Int. L.* 1992, 187-213
- R. SEERDEN, “Samenhang over de grenzen heen: grensoverschrijdende samenwerking – wettelijke regelingen, in het bijzonder de gemeentelijke bevoegdheden”, *T.B.P.* 1989, 498-508
- J.-M. WOEHRLING, “Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales – Vrais et faux problèmes”, *Revue d’Allemagne et des Pays de langue allemande* 2001, 141-155.
- J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, “Het nabuurschapsrecht – Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen”, *C.D.P.K.* 2003, 443-484 en 635-662.



8.3. Websites

Franse Senaat: <http://www.senat.fr>

Legifrance: <http://www.legifrance.gouv.fr>

Instituut voor Internationaal Recht: <http://www.internationaalrecht.be>

Mission Opérationnelle Transfrontalière: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

Raad van Europa, comité voor grensoverschrijdende samenwerking:

www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_co-operation/

Senaat: <http://www.senaat.be>

Vlaams Parlement: <http://www.vlaamsparlement.be>



Afkortingenlijst

<i>A.F.D.I.</i>	Annuaire français de droit international (Frankrijk)
<i>Amén.</i>	Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier (België)
<i>Ann. dr. Louvain</i>	Annales de droit de Louvain (België)
art.	Artikel
<i>A.V.</i>	Archiv des Völkerrechts (Duitsland)
bekr.	bekrachtiging van een verdrag door België
<i>B.S.</i>	Belgisch Staatsblad
BWHI	Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals herhaaldelijk gewijzigd
<i>C.D.P.K.</i>	Publiekrechtelijke Kronieken (België)
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COPIT	Conférence permanente intercommunale transfrontalière
DASR	Draft articles on State responsibility
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
Decr. D. Gem. R.	Decreet van de Duitstalige Gemeenschapsraad
Decr. Fr. Gem. R.	Decreet van de Franse Gemeenschapsraad
Decr. Vl. P.	Decreet van het Vlaams Parlement
Decr. Vl. R.	Decreet van de Vlaamse Raad
Decr. W. Gew. R.	Decreet van de Waalse Gewestraad
<i>D.Ö.V.</i>	Die Öffentliche Verwaltung (Duitsland)
EESV	Europees economisch samenwerkingsverband
EGGS	Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking
EPIL	Encyclopaedia of Public International Law
<i>ETS</i>	European Treaties Series
GPCI	Grensoverschrijdende Permanente Conferentie van Intercommunales
G.W.	(Belgische) Grondwet
iiwt	internationale inwerkingtreding van een verdrag
iwtb	inwerkingtreding voor België van een verdrag
inst.	instemming met een verdrag
<i>J.O.R.F.</i>	Journal officiel de la République française
<i>Leiden J. Int. L.</i>	Leiden Journal of International Law (Nederland)
LSGS	Lokaal Samenwerkingsverband voor Grensoverschrijdende Samenwerking
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
p.	Pagina('s)
<i>R.C.D.I.P.</i>	Revue critique de droit international privé (Frankrijk)
<i>R.D.P.</i>	Revue de droit public (Frankrijk)



<i>Rec. Cours</i>	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye (internationaal)
<i>Rev. adm.</i>	Revue administrative (Frankrijk)
<i>R.F.D.A.</i>	Revue française de droit administratif (Frankrijk)
<i>R.G.D.I.P.</i>	Revue générale de droit international public (België)
SEML	Société d'économie mixte local
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
<i>T.B.P.</i>	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht (België)
<i>T. Gem.</i>	Tijdschrift voor Gemeenterecht (België)
toetr.	toetreding tot een verdrag door België
UNTS	United Nations Treaties Series
VDIS	Vlaams decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking (Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (<i>B.S.</i> 31 oktober 2001))
W.	Wet
WVV	Weens Verdragenverdrag
<i>Z.a.ö.R.V.</i>	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Duitsland)

