

EINDELIJK EEN PUBLIEKRECHTELIJK KADER VOOR GEDECENTRALISEERDE VLAAMS-FRANSE SAMENWERKING

Prof. dr. Jan Wouters en Maarten Vidal*

Hoewel in de praktijk lokale, gedecentraliseerde overheden (gemeenten, provincie, intercommunales, departement, région) aan weerszijden van de Belgisch-Franse grens al jarenlang onderling samenwerken, ontbrak het vooralsnog aan een duidelijk regelgevend kader. Traditioneel werd het buitenlands beleid als een prerogatief van de centrale staatsorganen beschouwd, maar de praktische noodzaak die lokale besturen ertoe brengt om afspraken te maken met hun evenknieën aan de andere kant van de grens, kon evenmin worden ontkend.¹ België en Frankrijk waren weliswaar allebei partij bij een kaderovereenkomst² van de Raad van Europa over grensoverschrijdende samenwerking, aangenomen in Madrid in 1980, maar dat kaderverdrag legde hen enkel op om dergelijke initiatieven te bevorderen, en liet de nadere uitwerking over aan bijzondere akkoorden. In dit geval werd een dergelijk akkoord pas in september 2002 door de Franse regering enerzijds, en de Belgische federale en deelstatelijke regeringen anderzijds, ondertekend te Brussel.³

Meer dan twee jaar later is het Akkoord van Brussel echter nog niet in werking getreden. Dit is niet uitzonderlijk voor verdragen. Onze Grondwet vereist, net zoals de Franse, dat het parlement instemt met door de regering gemaakte internationale afspraken. Intussen werden in de vier betrokken Belgische parlementen de nodige wetten en decreten aangenomen, en ook in Frankrijk lijkt intussen het einde van de *iter parlamentarium* in zicht. Op 1 december 2004 sprak de buitenlandcommissie van

* Hoogleraar, respectievelijk wetenschappelijk medewerker internationaal recht aan de K.U.Leuven – www.internationaalrecht.be

de *Assemblée Nationale* zich immers positief uit over het Franse wetsontwerp. Verwacht wordt dat, zodra ook de voltallige *Assemblée* dat zal hebben gedaan, het verdrag spoedig daarna door beide staten zal worden bekrachtigd. Het treedt in werking op de eerste dag van de tweede daarop volgende kalendermaand.

Het Akkoord van Brussel maakt het voor lokale besturen op de eerste plaats mogelijk om afdwingbare samenwerkingsakkoorden te sluiten. Vroeger diende men zich te beperken tot niet-juridische intentieverklaringen. Natuurlijk gaat het hier niet om *verdragen* die onder het internationale recht vallen, maar om een type van overeenkomsten waartoe de lokale besturen worden gemachtigd, en die worden beheerst door Frans of Belgisch recht, al naargelang de keuze van de partijen, en die ook door nationale rechtbanken kunnen worden getoetst. Ze kunnen enkel afspraken bevatten over eigen bevoegdheden van de gemeenten (bijvoorbeeld het gemeenschappelijke gebruik van een containerpark), en dus niet over taken die zij uitoefenen voor een hogere overheid (zoals de burgerlijke stand). De overeenkomsten kunnen ook geen rechtsregels opleggen aan de burgers, en ook geen betrekking hebben op politietaken. Deze laatste beperking wordt overigens opgevangen door de bepalingen over lokale politiesamenwerking in een ander verdrag, de Overeenkomst van Doornik over grensoverschrijdende samenwerking in politie- en douanezaken uit 2001.

In hun overeenkomsten kunnen de lokale besturen ook beslissen om permanente structuren op te richten. In het Akkoord van Brussel worden daarvoor de bestaande nationale rechtsvormen voor interlokale samenwerking (zoals intercommunales) opengesteld voor lokale besturen uit het partnerland. Zo kunnen Franse gemeenten in

de toekomst deel uitmaken van Vlaamse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en *vice versa*. Om de weerstand tegen het toetreden tot een dergelijke “vreemde” rechtsvorm te beperken (de buitenlandse partner is immers minder vertrouwd met dat vreemde rechtssysteem, en de toepassing van sommige regels op de partner is niet altijd even vanzelfsprekend), creëert het Akkoord van Brussel bovendien nog een andere mogelijkheid: het bevat de basisregels voor een nieuw type samenwerkingverband, het “lokaal samenwerkingsverband voor grensoverschrijdende samenwerking” (LSGS).

Het Akkoord van Brussel houdt ook rekening met eventuele asymmetrieën tussen beide landen. Bepaalde aangelegenheden kunnen in Frankrijk tot de bevoegdheden van de gedecentraliseerde overheden behoren, en in België een federale of Vlaamse bevoegdheid zijn, of omgekeerd. Om die reden maakt het Akkoord mogelijk dat ook Staat, Gemeenschap en Gewest partij kunnen zijn bij een grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomst of geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband.

Het blijft dus wachten op de inwerkingtreding van het Akkoord van Brussel. Bestaande samenwerkingsvormen, zoals de grensoverschrijdende permanente conferentie van intercommunales (GPCI/COPIT) zullen dan waarschijnlijk ook aan het nieuwe kader worden aangepast. Intussen tekenen twee nieuwe evoluties zich reeds af: het “Europees district” en een voorstel van Europese verordening betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking.

De term “Europees district” dekt meerdere ladingen: in eerste instantie is het een marketingtruc waarmee een Franse rechtsfiguur voor grensoverschrijdende samenwerking, waartoe Belgische besturen op grond van het Akkoord van Brussel kunnen toetreden, een beklivende naam kreeg toebedeeld. Daarnaast is het ook de vlag die het voornemen om rond Rijsel tot een hechte, geïnstitutionaliseerde, samenwerking te komen, dekt: hiertoe werd een gemengde Frans-Belgische parlementaire missie ingesteld, die parlementsleden uit beide landen duidelijk moet maken op welke terreinen er wetgevende initiatieven nodig zijn om de samenwerking te vergemakkelijken.

Het voorstel van Europese Verordening wil een uniforme regeling scheppen voor de samenwerking over alle Europese binnengrenzen: eerder hebben we er op gewezen dat de Kaderovereenkomst van Madrid bijzondere bilaterale akkoorden per grens vereist. Aangezien die, zeker in de nieuwe lidstaten, nog niet overal bestaan, ontstaan er praktische moeilijkheden voor het opzetten van geschikte structuren voor het beheren van de Europese INTERREG-steun. Deze ontwerpverordening, die op 1 januari 2007 van toepassing zou moeten worden, wil een uniform orgaan voor grensoverschrijdende samenwerking creëren waaraan lokale en regionale besturen, maar ook hogere overheden, uit heel Europa kunnen deelnemen. En zo tekent zich geleidelijk een kader af voor een Europese integratie van benedenuit, waarbij initiatief en dynamiek uitgaan van de lokale besturen.

¹ Zie J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, “Het nabuurschapsrecht. Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen”, *Publiekrechtelijke Kronieken (CDPK)* 2003, 443-484, 633-662.

² Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980 (*B.S.* 18 juli 1987).

³ 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 (nog niet officieel bekendgemaakt)