

SAMENWERKINGSAKKOORDEN IN HET BELGISCHE STAATSRECHT

Door YANNICK PEETERS¹

INLEIDING

1. Na de tweede staatshervorming in 1980 stelde de toenmalige voorzitter van de Vlaamse Executieve Gaston Geens de Vlamingen voor een grote uitdaging: “*Wij zullen moeten bewijzen dat wij wat we zelf doen, beter doen.*” Sindsdien is België volgens artikel 1 van de Belgische Grondwet uitgegroeid tot een federale Staat en is de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten – en daarmee de bewijslast – enkel toegenomen. Wat we zelf doen, hoeven we nochtans niet alleen te doen. Zelfs het federale België ontsnapt niet aan de onvermijdelijke vaststelling dat samenwerking tussen de staat en de deelstaten of tussen de deelstaten onderling in sommige gevallen wenselijk of zelfs noodzakelijk is.

2. Vanaf de staatshervorming van 1970 werden noodgedwongen diverse vormen van samenwerking juridisch verankerd in de Grondwet en in de bijzondere wet. Bij het vaststellen van deze samenwerkingsvormen gaven de grondwetgever en de bijzondere wetgever vaak blijk van een mooi staaltje improvisatie. Vooral tijdens de staatshervorming van 1988 heeft de bijzondere wetgever zijn toevlucht gezocht tot verschillende samenwerkingsmechanismen.² De federale overheid en de deelstaten werden in een bijkomend aantal aangelegenheden tot samenwerking verplicht en een regeling werd bedacht voor de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten in de federale instellingen, voor de vertegenwoordiging van

¹ De auteur is als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Onderzoeksgroep Overheid en Recht van de Universiteit Antwerpen. Hij promoveerde op een doctoraal proefschrift over de plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader. Dit artikel is een verkorte weergave van de voornaamste resultaten van het onderzoek.

² Zie hierover ook A. ALEN, “De samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten”, *R.W.* 1989-1990, 1305-1309; E. CEREXHE, “Les mécanismes de coopération dans un état fédéral” in X. (ed.) *Présence du droit public et des droits de l’homme. Mélanges offerts à Jacques Vélou*, Brussel, Bruylant, 1992, 1023 en 1028-1029; P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *A.P.T.* 1992, 158; T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Les accords de coopération entre l’Etat, les Communautés et les Régions”, *RRD* 1989, 431-441; T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté ‘institutionnelle’” in A. ALEN e.a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 90-122; P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 1-3 en 16-17; M.A. LEJEUNE, “Les mécanismes de prévention des conflits d’intérêts” in A. ALEN e.a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 40-89; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 1-4 en 124-125; P. TAPIE, “La coopération et les conflits d’intérêts”, *Rev.dr. ULB*, 1990, afl. 2, 69-78 en M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 3-7.

de gemeenschappen en de gewesten in elkaars instellingen en voor de vertegenwoordiging van de federale overheid in de instellingen van de gemeenschappen en de gewesten. In 1988 vond met artikel 92*bis* van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna BWHI) ook de rechtsfiguur van de samenwerkingsakkoorden een plaats in de bijzondere wet. Naar de letter van dat artikel kunnen deze akkoorden onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Ook na 1988, tijdens de staatshervormingen van 1993, 2001 en 2012, zag de bijzondere wetgever zich genoodzaakt om in samenwerking te voorzien. Bij de laatste staatshervorming heeft de bijzondere wetgever zelfs een alternatief bedacht voor de samenwerkingsakkoorden tussen de gemeenschappen en de gewesten, met name de gezamenlijke decreten, de gezamenlijke ordonnanties en de gezamenlijke besluiten.³

3. Voor het groot aantal samenwerkingsmechanismen zijn er drie belangrijke verklaringen. Eerst en vooral kwam met de overdracht van nieuwe bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten het besef dat de autonomie van de deelstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet altijd absoluut kan zijn. Bevoegdheden kunnen immers zelden strikt van elkaar gescheiden worden en tonen soms raakvlakken met andere bevoegdheden. Dit geldt des te meer wanneer de bevoegdheden versnipperd zijn tussen de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid. Dankzij samenwerkingsakkoorden kunnen de federale overheid en de deelstaten hun exclusieve bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen (“*materiële coördinatie*”) en overleg- en geschillenbeslechtsmechanismen instellen of gemeenschappelijke diensten en instellingen gezamenlijk oprichten en beheren (“*procedurele samenwerking*”).⁴

³ Zie over de samenwerking in de zesde staatshervorming o.m. D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 43-67; K. MUNUNGU LUNGUNGU, “Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge: réforme symbolique ou révolution a minima?” in J. SAUTOIS en M. UYTENDAELE (eds.), *La sixième réforme de l’Etat: tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthémis, 2013, 487-523; Y. PEETERS, “Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen. Beschouwingen over het Overlegcomité, de federale loyaliteit, de nieuwe samenwerkingsverplichtingen en de gezamenlijke decreten, ordonnanties en besluiten” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 925-961 en W. VERRIJDT, “Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 1-16.

⁴ Over deze functies: J. POIRIER, “Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles: instruments d’exécution ou d’ingénierie constitutionnelle?” in CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L’ULB, *Les accords du Lambermont et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d’aiguillage?*, Brussel, Bruylant,

4. Ook om een tweede reden bleken samenwerkingsmechanismen, en samenwerkingsakkoorden in het bijzonder, een aantrekkelijk en overigens noodzakelijk instrument voor de architecten van de laatste staatshervormingen. Samenwerkingsakkoorden bieden voor de voorstanders van een sterke federale Belgische Staat het noodzakelijke tegengewicht voor een te ver doorgedreven autonomie van de deelstaten of dienen steeds vaker om de beslechting van onontwarbare communautaire knopen naar een latere fase te verschuiven (“*paraconstitutionele functie*”). Zo brengen ze een politiek compromis over de hervorming van de Belgische federale Staat dichterbij. Net omdat samenwerkingsakkoorden de autonomie van de federale staat en de deelstaten beperken, maken ze de overdracht van bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten voor sommigen politiek makkelijker verteerbaar. En omgekeerd zal de keuze van de deelstaten om een samenwerkingsakkoord te sluiten over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van meerdere overheden behoren, de roep in de kiem smoren om deze aangelegenheden terug over te hevelen naar de federale overheid. Door de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten te beperken, zijn samenwerkingsakkoorden tegelijk dus ook de noodzakelijke voorwaarde om de autonomie van de deelstaten te vergroten of te vrijwaren.⁵

5. Samenwerking is nog om een derde reden erg aantrekkelijk, toch voor de uitvoerende macht. Het is meteen ook de achilleshiel van samenwerking. Wat bij alle instrumenten van samenwerking in het oog springt, is de zwakke positie die het parlement bekleedt bij de samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Het Belgisch coöperatief federalisme blijft in eerste instantie een zaak van de uitvoerende macht (“*oligarchisch federalisme*” of “*executief federalisme*”).⁶

2003, 65-83 en J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 275-280.

⁵ J. POIRIER, “Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles: instruments d’exécution ou d’ingénierie constitutionnelle?” in CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L’ ULB, *Les accords du Lambermont et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d’aiguillage?*, Brussel, Bruylant, 2003, 68-69 en J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 278-280.

⁶ A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 18; A. ALLEN en K. MUYLLE, “Representation and Participation of the Federated Entities on the Nationale Level” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 132 en 134; G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat: eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Mohr-Siebeck, 1971, 229; A. TRENCH, “Intergovernmental Relations: In Search of a Theory” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 227-228 en 246-251; R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western*

6. Samenwerking heeft dus naast voordelen ook nadelen. Een belangrijke bedreiging voor de democratische verantwoordelijkheid van elke overheid is dat een te intensieve samenwerking tussen overheden eerder de belangen van de overheden dan van de burgers dient, terwijl concurrentie tussen overheden – het geloofspunt van het competitief federalisme – tot hogere winsten en een betere dienstverlening leidt.⁷

7. Samenwerking kan bovendien duur en tijdrovend zijn en een snel en efficiënt beleid in de weg staan. Ze kan het overheidsinitiatief ontmoedigen en de bewegingsvrijheid van regeringen beperken (“*joint decision trap*” of “*Politikverflechtungsfalle*”).⁸ Dat is in België zeker het geval bij verplichte samenwerking die de autonomie van de overheden sterk beperkt en hen verhindert om eenzijdig op te treden.⁹

democracies, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 211 en 221 (zie ook R.L. WATTS, “Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 86) en R. ZIPPELIUS en T. WÜRTEMBERGER, *Deutsches Staatsrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2008, 156.

⁷ R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 211 en R.L. WATTS, “Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 86. Volgens R.L. WATTS is de meest uitgesproken vertegenwoordiger van deze stelling A. BRETON, “Supplementary Statement” in Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission), *Rapport 3*, 1985, 486-526.

⁸ Zie over de “*joint decision trap*” of de “*Politikverflechtungsfalle*”: F. SCHARPF, “The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration* 1988, 238-278. Zie ook A. ALEN en K. MUYLLE, “Representation and Participation of the Federated Entities on the Nationale Level” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 134; A. TRENCH, “Intergovernmental Relations: In Search of a Theory” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 247 en 251-253; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, nrs. 31-33 (met meer verwijzingen aldaar); J. VANPRAET en Y. PEETERS, “Autonomie en samenwerking in het federale België” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch Coöperatief federalisme/Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Brugge, die Keure, 2012, 103-105 en R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 211 (en R.L. WATTS, “Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 86 en 90).

⁹ J. VANPRAET en Y. PEETERS, “Autonomie en samenwerking in het federale België” in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch Coöperatief federalisme/Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Brugge, die Keure, 2012, 103-105.

8. Tot slot dreigen bij samenwerking de meest kapitaalkrachtige overheden de overhand te halen en worden zij in staat gesteld om via samenwerkingsprocedures invloed uit te oefenen op het beleid van de andere overheden (“*dwingend federalisme*” of “*coercive federalism*”).¹⁰

9. Ondanks de groeiende noodzaak voor de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten om met elkaar samen te werken en de daarmee gepaard gaande tekortkomingen, vertoont het coöperatief-constitutioneel kader in België grote leemten. Zonder overdrijving kan men gewagen van een geïnstitutionaliseerde desinteresse voor samenwerking. Zo ontbreekt voor samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten in de Belgische Grondwet een eenduidige rechtsbasis en is niet vastgelegd in hoeverre de samenwerkingsinstrumenten de autonomie van de federale staat en de deelstaten mogen beperken. In het bijzonder wat samenwerkingsakkoorden betreft, hebben de Belgische grondwetgever en de bijzonder wetgever het niet nodig gevonden om afdoende de totstandkoming, de uitvoering, de wijziging en de beëindiging van deze akkoorden en de parlementaire instemming ermee te regelen. Even onduidelijk is het hoe burgers en overheden kunnen worden beschermd als een samenwerkingsakkoord niet wordt nageleefd of als een samenwerkingsakkoord zelf in strijd is met de hogere rechtsnormen. Omwille van het lacunaire juridische kader werd het samenwerkingsakkoord zelfs aangeduid als “*zowat het meest problematische rechtsinstrument in onze rechtsorde*”.¹¹

10. Daarmee was ook meteen het opzet van mijn proefschrift, getiteld “*De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader. Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen*” – en bijgevolg van dit artikel – duidelijk. Het proefschrift en artikel hebben tot doel om de grenzen en de mogelijkheden te verkennen voor samenwerking binnen het huidige Belgische grondwettelijke kader en, waar dit een ongewenste belemmering vormt, de noodzakelijke aanbevelingen te doen om het bestaande kader beter af te stemmen op de realiteit van samenwerking en samenwerkingsakkoorden in het bijzonder. Dat kader moet samenwerking mogelijk maken die democratisch verantwoord is, die de verscheidenheid en

¹⁰ R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER, *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 212 en R.L. WATTS, “Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 86. Volgens R.L. WATTS is de meest uitgesproken vertegenwoordiger van deze stelling J. KINCAID, “From Co-operative to Coercive Federalism”, *Annals of the American Academy of Politics*, 1990, 139-152.

¹¹ D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012)”, *T.V.W.* 2013, afl. 2, 133.

de autonomie van de samenstellende delen vrijwaart en daarmee doeltreffend bestuur en beleidsontwikkeling stimuleert en die tot slot de blijvende cohesie en stabiliteit van het politieke systeem verzekert.¹²

11. Om een coöperatief-constitutioneel kader te ontwerpen dat aan deze voorwaarden beantwoordt, hebben we zowel de relatie tussen de samenwerkingsvormen en de wetmatigheden van het Belgisch federalisme onderzocht (DEEL I) als de gevolgen van het gebrekkige coöperatief-constitutioneel kader voor de rechtsfiguur van de samenwerkingsakkoorden zelf (DEEL II). Elk van deze onderzoeksvragen bestaat uit meerdere deelvragen. Het onderzoek leverde twaalf stellingen op.

DEEL I

STELLING 1. DE STATISCHE FEDERALE WETTEN VAN PARTICIPATIE EN COÖPERATIE HEBBEN IN HET DUALE BELGIË PLAATS GERUIMD VOOR EEN FEDERALISME MET WEDERKERIGE EN NIET-WEDERKERIGE SAMENWERKING.

12. *Eerst gingen we het belang na van autonomie, coöperatie en participatie – of het gebrek daaraan – voor de kwalificatie van België als een federale staat en onderzochten we in welke mate het klassieke onderscheid tussen coöperatie en participatie nog relevant is. De vraag rees ook of samenwerkingsvormen kunnen worden verdeeld in enerzijds niet-wederkerige samenwerkingsvormen tussen een bevoegde en één of meerdere onbevoegde overheden en anderzijds wederkerige samenwerkingsvormen tussen meerdere bevoegde overheden. Er werd nagegaan welke samenwerkingsvormen tot de eerste categorie kunnen worden gerekend en welke tot de tweede categorie en wat het belang van die indeling is, in het bijzonder voor samenwerkingsakkoorden.*

13. Het federale België helt sterk over naar het dualisme.¹³ Politiek en juridisch ligt de nadruk op de strikte verdeling van de bevoegdheden en de financiële middelen tussen de

¹² R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 203, 208 en 220-221.

¹³ F. DELPÉRIÉ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, nr. 419 en W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006, 55. Zie *contra* A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011,

federale overheid en de autonome deelstaten, die deze in de mate van het mogelijke elk afzonderlijk en zonder de inmenging van de andere overheden willen uitoefenen en aanwenden.¹⁴

14. Tegenover het duale federalisme staat het coöperatieve federalisme. In het coöperatieve federalisme ligt de nadruk op de wederzijdse afhankelijkheid en de daaruit voortvloeiende samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten (verticale samenwerking) en tussen de deelstaten onderling (horizontale samenwerking).¹⁵ België kan bezwaarlijk een coöperatieve federale staat worden genoemd, aangezien de leemten in het coöperatief-constitutioneel kader de samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten en tussen de deelstaten onderling meer ontmoedigen dan aanmoedigen. Daarmee toont het duale België het gelijk aan van de dynamische opvatting over het federalisme.¹⁶ Hoewel coöperatie een belangrijke aanvulling is op de autonomie van de deelstaten en een graadmeter van de samenhang binnen een federale staat, is het geen wezenskenmerk van het federalisme.¹⁷

nrs. 501-502; D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 45 en 47 en M. VANDAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 279-280 en 292.

¹⁴ Zie over de betekenis van het dualisme bijvoorbeeld A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nrs. 18 en 501; A. ALEN en P. PEETERS, “Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten” in R. BLANPAIN (ed.), *Hervorming van de Instellingen 1970-1971-1980-1988-1989. Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, 75-76; D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 46 en M. VANDAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 279.

¹⁵ A. ALEN, “De samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten”, *R.W.* 1989-1990, 1304; A. ALEN, *België: een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990, 21-22; A. ALEN, “Het Belgische federalisme” in A. ALEN, J. BEAUFAYS, G. D’ALCANTARA e.a. (eds.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 164-165; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nrs. 18 en 501-502; A. ALEN en K. MUYLLE, “Representation and Participation of the Federated Entities on the Nationale Level” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 125-126; R. ERGEC, “Institutionele analyse van het federalisme” in A. ALEN, J. BEAUFAYS, G. D’ALCANTARA e.a. (eds.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 46-47; D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 46 en M. VANDAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 279 en 291.

¹⁶ Anders dan de statische opvatting houdt een meer dynamische opvatting van het federalisme zich ver weg van elke definitie van het federalisme. De aanhangers van deze dynamische benadering zijn er zich van bewust dat de constitutionele oefeningen om de autonomie en de samenhang binnen de federale staat met elkaar te verzoenen in elke federale staat tot een andere uitkomst kunnen leiden en dat elke vergelijking tussen federale staten bij voorbaat mank loopt.

¹⁷ Zie bv. F. DELPÉRIÉ, “La Belgique est un Etat fédéral”, *J.T.*, 1993, 638; P. POPELIER, “Het geslacht der engelen. Een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen”, *CDPK* 2008, 432; W. RUDOLF,

15. Naast autonomie en coöperatie is in een federale staat ook participatie van belang. Het onderscheid tussen participatie en coöperatie is evenwel vervaagd, aangezien de klassieke definitie van participatie als de betrokkenheid van de deelstaten bij de federale wetgevende besluitvorming via een deelstatenkamer¹⁸ niet meer voldoet en ook de samenwerkingsvormen van participatie getuigen.¹⁹

16. Het onderscheid tussen niet-wederkerige en wederkerige samenwerkingsvormen past beter bij de Belgische federale realiteit dan het onderscheid tussen coöperatie en participatie. Kenmerkend voor niet-wederkerige samenwerking is dat één of meerdere onbevoegde overheden door een andere overheid op organieke of functionele wijze worden betrokken bij de uitoefening van haar bevoegdheden. De bijzondere wetgever voorzag bijvoorbeeld in overlegprocedures, in vormen van betrokkenheid, in het geven van inlichtingen en het geven

“Kooperation im Bundesstaat” in J. ISENSEE en P. KIRCHHOF (eds.), *Handbuch des Staatsrecht*, Deel VI, Heidelberg, C.F. MÜLLER Verlag, 2008, §141, nrs. 1-3, 1006-1007; R. SCHOLZ, “Wettbewerbsföderalismus versus unitarischer oder kooperativer Föderalismus” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 92-95; W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke, Palgrave, 2006, 49-50; R.L. WATTS, “Origins of Cooperative and Competitive Federalism” in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy, and justice. Regionalism and federalism in western democracies*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 202-203, 212-213 en 219-220 en R.L. WATTS, “Basic Issues of the Federal State: Competitive Federalism versus Co-operative Federalism” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 85-86 en 90.

¹⁸ A. ALEN, *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, UGA, 1975, 61-63; A. ALEN, “De samenwerking tussen de federale Staat en de deelstaten”, *R.W.* 1989-1990, 1303; A. ALEN, *België: een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1990, 19-21; A. ALEN, “Het Belgische federalisme” in A. ALEN, J. BEAUFAYS, G. D’ALCANTARA e.a. (eds.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 163; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 17; G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parijs, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, 51; P.D.A. CLAESSEN, *Algemene Begrippen van Staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1985, 120-121 en 123; P.-C. GOOSSENS, “Esquisse d’une typologie différentielle du fédéralisme” in *Présence du droit public et des droits de l’homme: mélanges offerts à Jacques Vêlu*, Brussel, Bruylant, 1992, II, 944-947; L. LE FUR, *L’Etat fédéral et confédération d’états*, Parijs, Marchal et Billard, 1896, 603-635; A. MAST, “Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale Staat”, *R.W.* 1961-1962, 2330; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, 1985, 46; B. REMICHE en L.E. LAGASSE, “Plaidoyer pour une autre Constitution”, *Res Publica* 1974, 125-126; M. TROPER en D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, Parijs, Dalloz, 2012, Deel II, 18-20 en M. VANDAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 274 en 275-276. Zie impliciet ook R. BOWIE en C.J. FRIEDRICH, *Etudes sur le fédéralisme*, Deel 1, Parijs, L.G.D.J., 1960, 11-14 en 19-23 en M. PRELOT en J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parijs, Dalloz, 1984, 258.

¹⁹ Zie bv. A. ALEN en K. MUYLLE, “Representation and Participation of the Federated Entities on the Nationale Level” in R.T. BAUS, R. BLINDENBACHER en U. KARPEN (eds.), *Competition versus Cooperation. A German Federalism in need of reform – a comparative perspective*, Baden-Baden, Nomos, 2007, 133. Zie ook P.-C. GOOSSENS S, “Esquisse d’une typologie différentielle du fédéralisme” in *Présence du droit public et des droits de l’homme: mélanges offerts à Jacques Vêlu*, Brussel, Bruylant, 1992, II, 934-937.

van (eensluitende) adviezen. Soms is ook het akkoord of de instemming van een andere overheid vereist of kan een beslissing slechts worden genomen op voorstel van die andere overheid. Er werd tevens een regeling bedacht voor de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten in de federale instellingen en in elkaars instellingen en voor de vertegenwoordiging van de federale overheid in de instellingen van de gemeenschappen en de gewesten.²⁰

17. De belangrijkste vorm van wederkerige samenwerking tussen meerdere bevoegde overheden is de mogelijkheid, en in voorkomend geval de verplichting, voor de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, om samenwerkingsakkoorden te sluiten. De federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen immers enkel partij zijn bij een samenwerkingsakkoord als ze elk over eigen bevoegdheden beschikken binnen de werkingssfeer van het akkoord.²¹ Bij het samenwerkingsakkoord kunnen geen overheden

²⁰ Zie voor een overzicht: A. ALEN en P. PEETERS, “Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten” in R. BLANPAIN (ed.), *Hervorming van de Instellingen 1970-1971-1980-1988-1989. Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, 98-108; B. HAUBERT, “La prévention des conflits d’intérêts entre les différentes composantes de l’Etat belge: la notion d’association”, *JLMB* 1989, 553; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, nrs. 730-738; T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Financement des régions et fédéralisme coopératif”, *RRD* 1990, 296-303; D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 47; M.A. LEJEUNE, “Les mécanismes de prévention des conflits d’intérêts” in A. ALEN e a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 50-77; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen”, *T.B.P.* 1996, 274; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 596 en 603; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 5, 11-15 en 39-81; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, nrs. 889-891; M. VANDAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Brugge, die Keure, 2008, 292 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nrs. 1466-1468. Zie ook P.-C. GOOSSENS, “Esquisse d’une typologie différentielle du fédéralisme” in *Présence du droit public et des droits de l’homme: mélanges offerts à Jacques Vêlu*, Brussel, Bruylant, 1992, II, 985-986.

²¹ Zie hierover J. DEBRY, “Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences” (noot onder arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 137.262 van 18 november 2004), *CDPK* 2005, 816-830, met verwijzing naar adviespraktijk van de Raad State, afdeling Wetgeving: o.m. advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 24.503/VR, *Parl. St. Br.Parl.*, 1995-1996, nr. A-93/1, 60; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 30.037/2, *Parl. St. Fr.Parl.*, 1999-2000, nr. 95/1, 18; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 31.341/VR, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 774/10, 6; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 32.371/VR, *Parl. St. Kamer*, 2001-2002, nr. 1463/1, 13; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.130/VR, *Parl. St. Kamer*, 2002-2003, nr. 2179/1, 10-12 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.403/2, *Parl. St. W. Parl.*, 2002-2003, nr. 523/1, 43. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Kamer*, 2003-2004, nr. 473/35, 7-8; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 45.626, ongepubliceerd en adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 41.375 en 41.376, *Parl. St. Ver. Verg. Gem. Gem. Comm.*, 2006-2007, nr. B-81/1, 7. Zie expliciet of impliciet ook A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 504; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 129-139; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-

partij zijn die op geen enkele wijze bevoegd zijn voor de inhoud ervan. En ook het omgekeerde is waar. Een samenwerkingsakkoord kan niet worden gesloten zonder dat alle overheden die materieel en territoriaal bevoegd zijn voor de inhoud ervan, partij zijn bij het akkoord.²²

STELLING 2. EEN VERPLICHTE SAMENWERKINGSVORM DIE DE BESLISSINGSMACHT OVER EEN AANGELEGENHEID VERDEELT TUSSEN MEERDERE OVERHEDEN, VERDEELT NIET DE EIGENLIJKE BEVOEGDHEID.

18. We onderzochten ook waarin verplichte samenwerkingsvormen, die anders dan de vrijwillige samenwerkingsvormen een belangrijke beperking inhouden op de wijze waarop de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden behoren uit te oefenen, verschillen van de traditionele bevoegdheidsverdelende regels en wat de gevolgen zijn van het uitblijven van verplichte samenwerking.

19. De federale staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn in bepaalde gevallen verplicht om met elkaar samen te werken. Voor een goed begrip van de samenwerkingsverplichting, is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen enerzijds de regels over de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (“*bevoegdheidsverdelende regels*”) en anderzijds de regels over de uitoefening van die bevoegdheden (“*bevoegdheidsuitoefeningsregels*”). Zodra voor elke entiteit is vastgesteld voor welke aangelegenheid ze bevoegd is, moet worden nagegaan hoe die entiteit haar bevoegdheden dient uit te oefenen. Na de verdeling van de bevoegdheden rijst de vraag of de overheden deze bevoegdheden alleen moeten uitoefenen of in samenwerking met andere overheden.²³ Als bevoegdheidsuitoefeningsregels zijn de verplichte samenwerkingsvormen wel evenzo als bevoegdheidsverdelende regels afdwingbaar voor het Grondwettelijk Hof (artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof) en voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 14bis van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State).

2000)”, *T.B.P.* 2001, 610; R. RYCKEBOER, “Samenwerkingsakkoorden en onderwijs. Een toets voor het coöperatief federalisme?”, *T.O.R.B.* 1992-1993, 183; M. UYTTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 6 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1469.

²² Voor een overzicht van de adviespraktijk van de Raad van State: zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader. Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen*, ongepubliceerd, 2015, 56-78.

²³ Zie ook J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 123 en 128-130.

20. Indien de grondwetgever of de bijzondere wetgever de federale overheid en de deelstaten tot samenwerking verplichten, verhindert hen dat om eenzijdig op te treden en blijven in afwachting van de samenwerking de bestaande regels en besluiten – en in voorkomend geval – de bestaande feitelijke toestanden van kracht (artikel 94, §2 BWHI). De alternatieven voor deze “*status quo*” zijn dun gezaaid. Een evocatierecht of recht van indeplaatsstelling voor de federale overheid zou de autonomie van de deelstaten te sterk beperken. Een recht van indeplaatsstelling is bovendien overbodig. In zoverre de verplichting om samen te werken haar rechtsgrond vindt in verplichtingen die voortvloeien uit supranationaal of internationaal recht, kan de federale overheid nu reeds een beroep doen op artikel 169 van de Grondwet om in de plaats te treden van de tot samenwerking verplichte overheden. In de andere gevallen zal een recht van indeplaatsstelling weinig zoden aan de dijk zetten, aangezien de federale overheid zich zonder internationale of supranationale drukkingsmiddelen niet zal wagen om aangelegenheden terug naar zich toe te trekken die aan de gemeenschappen en de gewesten werden toegewezen. Het valt overigens te betwijfelen dat de federale overheid binnen de schoot van de federale regering of het federale parlement tussen Nederlandstaligen en Franstaligen overeenstemming zal kunnen bereiken in een aangelegenheid waarover de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten niet in staat bleken een samenwerkingsakkoord te sluiten.

STELLING 3. WIE DE VERDELING VAN DE BEVOEGDHEDEN BEPAALT, LEGT OOK DE WIJZE VAST WAAROP DE BEVOEGDHEDEN WORDEN UITGEOEFEND, MET UITZONDERING VAN DE BEVOEGDHEID INZAKE ONDERWIJS.

21. *We onderzochten voorts in welke mate de Grondwet de bijzondere wetgever de bevoegdheid verleent om de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten tot samenwerking te verplichten. Daarbij rees ook de vraag of samenwerking verplicht kan zijn, als de bijzondere wetgever deze overheden niet tot samenwerking heeft verplicht.*

22. Ondanks de verregaande beperking van de autonomie van de federale staat en de deelstaten, ontbreekt voor verplichte samenwerking een eenduidige rechtsbasis in de Grondwet. Samenwerking is in de Belgische Grondwet erg fragmentarisch en uiteenlopend geregeld. De Grondwet beperkt zich meestal tot impliciete aanknopingspunten (artikelen 39,

175, 176 en 177 van de Grondwet)²⁴ en verschaft slechts uitzonderlijk een uitdrukkelijke rechtsbasis voor verplichte samenwerking (artikelen 127, §1, tweede lid, 128, §1, tweede lid, 130, §1, tweede lid van de Grondwet).²⁵ Eén constante daarbij lijkt dat de Grondwet het in die gevallen aan de bijzondere wetgever en – in het geval van de Duitstalige Gemeenschap – aan de wetgever laat om de federale Staat en de deelstaten te beperken in de uitoefening van hun bevoegdheden en hen tot samenwerking te verplichten. Indien de grondwetgever de bevoegdheden rechtstreeks aan de federale overheid voorbehoudt of rechtstreeks aan de gemeenschappen en de gewesten toewijst, ontbreekt evenwel elke rechtsbasis voor de bijzondere wetgever om de federale overheid en de deelstaten tot samenwerking te verplichten.²⁶ De *ratio constitutionis* hierachter is duidelijk: beperkingen op de autonomie van de federale Staat en de deelstaten moeten op dezelfde meerderheid berusten als de autonomie zelf. Het verdient niettemin aanbeveling dat deze hypotheek wordt gelicht en de Grondwet wordt aangevuld met een algemene bepaling die de bijzondere wetgever machtigt om de vormen van samenwerking vast te stellen. Voor vrijwillige samenwerking, tot slot, is geen rechtsbasis in de bijzondere wet vereist.²⁷ Een uitzondering moet worden gemaakt voor facultatieve samenwerkingsakkoorden, aangezien deze na het sluiten ervan verplicht moeten worden nageleefd en dus net als verplichte samenwerkingsvormen de autonomie van de partijen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden tijdens de geldingsduur van het samenwerkingsakkoord beperken.

²⁴ Volgens artikel 39 van de Grondwet komt het de bijzondere wetgever toe om de bevoegdheden van de gewesten vast te stellen binnen het gebied en “op de wijze” die de bijzondere wetgever bepaalt. Volgens de artikelen 175 en 177 van de Grondwet is het de taak van de bijzondere wetgever om “het financieringsstelsel” vast te leggen van de gewesten en van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, wijst artikel 176 van de Grondwet deze taak toe aan de gewone wetgever.

²⁵ Volgens de artikelen 127 en 128 van de Grondwet komt het de bijzondere wetgever toe om, wat betreft het onderwijs, de culturele aangelegenheden en de persoonsgebonden aangelegenheden, de “vormen van samenwerking” vast te stellen. Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, wijst artikel 130 van de Grondwet deze taak toe aan de gewone wetgever.

²⁶ Met uitzondering van de bevoegdheid inzake onderwijs.

²⁷ A. ALEN, “De samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten”, *R.W.* 1989-1990, 1305; A. ALEN en P. PEETERS, “Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten” in R. BLANPAIN (ed.), *Hervorming van de Instellingen 1970-1971-1980-1988-1989. Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, 81 (met een overzicht van adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving); R. ANDERSEN en P. NIHOUL, “Le Conseil d’Etat – Chronique de jurisprudence 1994”, *RBDC* 1995, 185-186, nr. 29; M. JOASSART, L. JANS, C. MERTES en M. OSWALD, “Le Conseil d’Etat – Chronique de législation 2012”, *RBDC* 2014, 155-156; P. NIHOUL, M. JOASSART en V. FRANCK, “Le Conseil d’Etat. Chronique de jurisprudence – 2006”, *RBDC* 2007, 347-348, nr. 110 en 348, nr. 112; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 126-127; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen”, *T.B.P.* 1996, 271-272 en 276; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 596 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1461. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 23.078/2, *Parl. St. Kamer*, 1991-1992, nr. 473/27 en advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Kamer*, 1998-1999, nr. 2025/4, 4.

23. Naast de bijzondere wet kunnen ook het evenredigheidsbeginsel²⁸, dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening, en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet²⁹ een bron van verplichte samenwerking zijn voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Aan het evenredigheidsbeginsel kunnen positieve verplichtingen worden ontleend, indien de ene overheid het door de eenzijdige uitoefening van haar bevoegdheden de andere overheden onmogelijk of overdreven moeilijk maakt om hun bevoegdheden uit te oefenen (samenwerkingsverplichting uit de aard zelf van de bevoegdheden). Het opleggen van een samenwerkingsverplichting buiten de bijzondere wet om is niet strijdig met de autonomie van de deelstaten, op voorwaarde dat de samenwerkingsverplichting niet algemeen is, maar het gevolg is van de concrete omstandigheden van de te regelen aangelegenheid. Het evenredigheidsbeginsel helpt trouwens ook de autonomie van de Belgische overheden te vrijwaren. De federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten zijn van de door de bijzondere wet voorgeschreven verplichting om samen te werken ontslagen, indien de andere partij het hen onmogelijk of overdreven moeilijk maakt om aan de samenwerkingsverplichting te voldoen, bijvoorbeeld door elke redelijke samenwerking af te wijzen.³⁰ Ze zijn eveneens van deze verplichting ontslagen, indien ze kunnen aantonen dat de concrete omstandigheden die de bijzondere wetgever ertoe hebben aangezet om hen tot samenwerking te verplichten, sindsdien zo gewijzigd zijn dat hun bevoegdheden niet langer onderling verweven zijn.

STELLING 4. DE OVERDRACHT VAN EEN BEVOEGDHEID VERONDERSTELT HET VERLIES VAN HET VETORECHT.

²⁸ Arbitragehof, 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.4.1.-B.7.2.; Arbitragehof, 25 mei 2005, nr. 95/2005, B.7.; Arbitragehof, 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.6.1.-B.6.7.; Arbitragehof, 8 november 2006, nr. 163/2006, B.3.-B.12.; GwH, 2 maart 2011, nr. 33/2011, B.10.1.-B.10.2 en GwH, 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.11.1.-B.11.2. Zie hierover ook H. ORBAN, "Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle", *RBDC* 2011, afl. 1, 3-22; A. RASSON, "Le principe du "vivre ensemble" belge: une épopée constitutionnelle. Réflexions autour de la loyauté fédérale et de son intégration dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle", *CDPK* 2012, afl. 1, 34, 54 en 67-72; W. VANDENBRUWAENE, "Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht", *TBP* 2013, afl. 2-3, 158; D. VAN EECKHOUTTE, "Evenredigheidsbeginsel kan lawaaioprobleem van luchthaven oplossen", *Juristenkrant* 2006, afl. 139, 7 en J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, nrs. 207-211.

²⁹ Zie impliciet GwH, 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6. en B.16-B.17 en Arbitragehof, 15 oktober 1996, nr. 56, B.5.

³⁰ Zie hierover ook W. PAS, "Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de Zesde Staatshervorming" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 355 en J. VANPRAET, *De latente staatshervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, nr. 212.

24. Tot slot zochten we in DEEL I een antwoord op de vraag wat de reikwijdte is van het verbod voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om via samenwerkingsakkoorden bevoegdheden uit te wisselen, af te staan of terug te geven. De vraag rees wanneer een gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden overgaat in een overdracht van bevoegdheden, in hoeverre overheden in een samenwerkingsakkoord hun autonomie kunnen beperken en of men bevoegdheden kan overdragen naar gemeenschappelijke instellingen of naar diensten en instellingen van andere overheden. Evenmin was duidelijk of de bijzondere wetgever kan afwijken van het verbod om bevoegdheden over te dragen en of het voor de kwalificatie van een bevoegdheidsoverdracht van belang is of de partijen bij een samenwerkingsakkoord de normerende bevoegdheid overdragen, de beheers- of controlebevoegdheid, de bevoegdheid om individuele beschikkingen te nemen of enkel financiële middelen.

25. In een federale staat komt de “Kompetenzkompetenz”, de bevoegdheid tot het verdelen van de bevoegdheden en de financiële middelen, toe aan de federale grondwetgever.³¹ De federale overheid en de deelstaten kunnen hun bevoegdheden die verschanst zijn in de Grondwet of de bijzondere wet bijgevolg niet in onderling overleg overdragen.³² De bijzondere wetgever kan, op straffe van schending van de Grondwet, de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten ook niet tot een dergelijke overdracht machtigen.³³ Het

³¹ Zie bijvoorbeeld A. ALEN, *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, UGA, 1975, 60; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 356; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, nr. 399; R. ERGEC, “Institutionele analyse van het federalisme” in A. ALEN, J. BEAUFAYS, G. D’ALCANTARA e.a. (eds.), *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 41-43; P.-C. GOOSSENS, “Esquisse d’une typologie différentielle du fédéralisme” in *Présence du droit public et des droits de l’homme: mélanges offerts à Jacques Vélou*, Brussel, Bruylant, 1992, II, 942-943; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, 1985, 44; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 58-59 en 62 en J. VELAERS, “Artikel 35 van de Grondwet: het “begin van het einde” of het “einde van het begin”?” in A. DE BECKER en E. VANDENBOSSCHE (eds.), *Scharnier- of sleutelementen in het grondwettelijk recht: het beginsel van constitutionele autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2011, 160.

³² Advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Kamer*, BZ 1988, nr. 516/1, 52 en Arbitragehof, 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3. Zie ook Arbitragehof 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.3.4.-B.3.5.; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2 en GwH, 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2.

³³ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 31.227/VR, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 1183/1, 66-68 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 52.979/VR, *Parl. St. VI. Parl.* 2012-2013, nr. 2071/1, 55-58. Zie hierover ook: H. DUMONT, “L’Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation. Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération.”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 325-341; D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 48-49 en 61-64; W. PAS, “Quelques réflexions sur les méthodes d’exécution ou d’ingénierie constitutionnelle”, *APT* 2002, 120; W. PAS, “Confederale elementen in de Belgische federatie” in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.) *Confederalisme?*, Gent, Larcier, 2008, 37-39; J. POIRIER,

verbod om bevoegdheden over te dragen moet zo moet worden begrepen dat de bevoegde overheid steeds haar vetorecht moet behouden bij beslissingen over aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren. Onbevoegde overheden, die met de bevoegde overheid samenwerken, kunnen dus hoogstens een medebeslissingsrecht, met inbegrip van een vetorecht, verwerven. Zodra een samenwerkingsvorm de onbevoegde overheden de macht verleent om in de plaats van de bevoegde overheid een beleidsbeslissing te nemen of de bevoegde overheid tot het nemen van een andere beleidsbeslissing te dwingen, is niet langer sprake van samenwerking, maar van een overdracht van bevoegdheden.

26. Het is de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten niet toegestaan om via een samenwerkingsakkoord normerende bevoegdheden rechtstreeks of onrechtstreeks uit te wisselen, af te staan of terug te geven.³⁴ Het is de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ook verboden om hun beheersbevoegdheid, hun controlebevoegdheid en hun bevoegdheid tot het nemen van individuele beschikkingen uit te wisselen, af te staan of terug te geven.³⁵ De aard van de overgedragen bevoegdheden heeft ingevolge het verticaliteitsbeginsel immers geen enkel belang voor het beoordelen van de bevoegdheidsoverdracht.³⁶

“Les accords de coopération dans le processus de réformes institutionnelles: instruments d’exécution ou d’ingénierie constitutionnelle?” in CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L’ ULB, *Les accords du Lambert et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d’aiguillage?*, Brussel, Bruylant, 2003, 63-119 en J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 275-280.

³⁴ Adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 41.375 en 41.376, *Parl. St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, 2006-2007, nr. B-81/1, 7; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 44.036/4, *Parl. St. Fr.Parl.*, 2007-2008, nr. 534/1, 43-44; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 24.174/9, *Parl. St. W. Parl.*, 1994-1995, nr. 340; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 28.012/4, *Parl. St. W. Parl.*, 1998-1999, nr. 427/1; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 36.815/2, *Parl. St. W. Parl.* 2003-2004, 720/1, 12; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 23.311/9, ongepubliceerd en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 50.244, *Parl. St. W. Parl.* 2011-2012, nr. 516/1.

³⁵ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 42.387/VR, *Parl. St. Senaat*, 2006-2007, nr. 3-2411/1, 31-33; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 46.688/VR, ongepubliceerd; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 28.012/4, *Parl. St. W. Parl.*, 1998-1999, nr. 427/1; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 39.974, *Parl. St. Br.Parl.*, 2005-2006, nr. A-290/1, 19-18 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 52.869/VR, *Parl. St. Br.Parl.*, 2012-2013, nr. A-446/1, 17-18 en 19

³⁶ Zie in dezelfde zin R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 133-135 en J. VAN NIEUWENHOVE, “Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en “etablisement”. Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof”, *R.W.* 1994-1995, 457. Zie over het verticaliteitsbeginsel ook advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Kamer*, 1985-1986, nr. 287/2, 2; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1455 en J. VANPRAET, *De latente staatsvorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, nrs. 68-82.

27. Indien de partijen via een samenwerkingsakkoord een gemeenschappelijke instelling oprichten, vereist het verbod op uitwisseling, afstand of teruggave van beheers- en controlebevoegdheid dat ze sterker in het beheer van deze instelling vertegenwoordigd zijn naargelang de gemeenschappelijke instelling meer aangelegenheden regelt die tot hun bevoegdheid behoren.³⁷ Daarenboven moet elk van de bij de instelling betrokken partijen een vetorecht hebben over de beslissingen van de instelling die raken aan hun bevoegdheden.³⁸ De partijen mag tot slot niet elke inspraak worden ontzegd bij de essentiële beslissingen over de werking en de organisatie van de gemeenschappelijke instelling.³⁹ Indien de partijen via een samenwerkingsakkoord een beroep doen op de diensten en instellingen van andere overheden, gelden *grosso modo* dezelfde voorwaarden.⁴⁰

28. Van een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden is ook sprake wanneer één of meerdere van de partijen bij het samenwerkingsakkoord beleid financieren dat buiten de eigen bevoegdheden valt.⁴¹ Het financiële federalisme veronderstelt in het bijzonder dat

³⁷ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.866/VR/V, *Parl. St.* VI. Parl., 2002-2003, nr. 1323/1, 29 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 24.174/9, *Parl. St.* W. Parl., 1994-1995, nr. 340.

³⁸ Zie impliciet ook A. ALEN en P. PEETERS, “Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten” in R. BLANPAIN (ed.), *Hervorming van de Instellingen 1970-1971-1980-1988-1989. Staat, Gemeenschappen en Gewesten*, Brugge, die Keure, 1989, 87.

³⁹ Zie impliciet advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 44.875/2/V, *Parl. St.* W. Parl., 2008-2009, nr. 1000/1, 20-22; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 44.947, *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 1944/1, 85-86; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 25.010/2, *Parl. St.* Fr.Parl., 1998-1999, nr. 301/1, 12 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 30.037/2, *Parl. St.* Fr.Parl., 1999-2000, nr. 95/1, 21.

⁴⁰ Adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 52.324/AG/4 en 52.325/AG/4, ongepubliceerd, adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 51.994/4 en 51.995/4, ongepubliceerd en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 20.400/9, *Parl. St.* Fr.Parl., 1990-1991, nr. 171/1, 7-8.

⁴¹ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 35.267/VR, *Parl. St.* VI. Parl., 2002-2003, nr. 1690/1, 76; adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 34.941/VR, 35.027/VR en 35.789/1/V, ongepubliceerd; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 37.475/VR/V, *Parl. St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm., 2007-2008, nr. B-112/1, 13-14; adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 41.932, 41.933, 41.934, 41.971, 41.972, 41.973, 41.989, 41.990, 41.991, 41.992, 41.993, 41.994, 42.051, 42.052 en 42.111, *Parl. St.* Senaat, 2006-2007, nr. 2087/1, 19; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 45.594/4, *Parl. St.* Verg.Fr.Gem.Comm., 2008-2009, nr. 166; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 38.688/VR/V, *Parl. St.* Senaat, 2005-2006, nr. 3-1459/1, 27; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 37.606/1/V, *Parl. St.* D.Parl., 2004-2005, nr. 34/1, 4; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.250/1, *Parl. St.* VI. Parl., 2001-2002, nr. 1233/1, 17 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.136/VR, ongepubliceerd. Zie hierover ook A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 504; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 58-59, 67, 75-76 en 123-124; J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 276-278 en 305-306; V. VANDER GEETEN, “Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada: gage d’efficacité ou entorse au fédéralisme”, *RBDC* 2008, afl. 4, 346-358 en 363-364; D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012)”, *T.v.W.* 2013, afl. 2, 138 en D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2007 en 2008)”, *T.v.W.* 2009, afl. 2, 116.

alle partijen op passende wijze een inbreng doen in de lasten van de samenwerking.⁴² Het financiële federalisme veronderstelt ook dat de door het samenwerkingsakkoord bijeengebrachte middelen worden aangewend voor projecten die onder de gezamenlijke bevoegdheid van alle partijen vallen.⁴³

29. Het verbod om via een samenwerkingsakkoord bevoegdheden over te dragen, verhindert de partijen niet om via zulk akkoord hun autonomie bij het uitoefenen van hun bevoegdheden te beperken. Partijen kunnen in een samenwerkingsakkoord bijvoorbeeld laten optekenen op welke wijze ze hun respectieve bevoegdheden zullen uitoefenen. Ze kunnen ook te kennen geven dat ze hun bevoegdheden niet zullen uitoefenen. Deze mogelijkheden zijn evenwel niet onbeperkt. Zodra zulke beperking van de autonomie kennelijk niet noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van het samenwerkingsakkoord, schendt het akkoord artikel 92bis BWHI.⁴⁴

DEEL II

STELLING 5. SAMENWERKINGSAKKOORDEN ZIJN BINDENDE, INTRAFEDERALE VERDRAGEN, WAAROP DE BEGINSELEN VAN HET INTERNATIONALE VERDRAGSRECHT ANALOOG KUNNEN WORDEN TOEGEPAST EN DIE DE AUTONOMIE VAN DE PARTIJEN BIJ HET UITOEFENEN VAN HUN BEVOEGDHEDEN BEPERKEN.

30. *In dit tweede deel gingen we eerst op zoek naar de conventionele vorm waarop samenwerkingsakkoorden het sterkst gelijken. Een goed begrip van samenwerkingsakkoorden zou het immers mogelijk maken om de leemten in de Grondwet en de bijzondere wet over samenwerkingsakkoorden doelmatig op te vullen. We onderzochten ook of de partijen door*

⁴² Adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 34.941/VR, 35.027/VR en 35.789/1/V, ongepubliceerd. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 35.267/VR, *Parl. St.* VI. Parl., 2002-2003, nr. 1690/1, 77.

⁴³ Adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 34.941/VR, 35.027/VR en 35.789/1/V, ongepubliceerd. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving nr. 36.803/VR, *Parl. St.* VI. Parl., 2003-2004, nr. 2269/1, 17-18 met verwijzing naar o.m. advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 30.431/1, *Parl. St.* Kamer, 2000-2001, nr. 1042/1, 10.

⁴⁴ Zie impliciet advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 42.387/VR, *Parl. St.* Senaat, 2006-2007, nr. 3-2411/1, 33; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 49.218/VR, *Parl. St.* W. Parl., 2011-2012, nr. 589/1; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 25.732/9, ongepubliceerd; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 46.688/VR, ongepubliceerd; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.403/2, *Parl. St.* W. Parl., 2002-2003, nr. 523/1, 45-46; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 41.331/2, *Parl. St.* Fr.Parl., 2006-2007, nr. 382/1, 25 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 48.755/VR/2, *Parl. St.* W. Parl., nr. 347/1, 2010-2011, 22-23.

samenwerkingsakkoorden gebonden zijn en of het conventioneel karakter van deze akkoorden de autonomie van de partijen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden beperkt.

31. Deze vraagstelling resulteerde in de stelling dat de internationale verdragen de conventionele vorm zijn waarop samenwerkingsakkoorden het sterkst gelijken. Net als internationale verdragen zijn samenwerkingsakkoorden immers publiekrechtelijke overeenkomsten die worden gesloten door autonome overheden met (deel)statelijk karakter – met name de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten – in wetgevende en uitvoerende aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheden behoren.

32. De gelijkenis tussen samenwerkingsakkoorden en internationale verdragen is zo treffend dat de beginselen van het internationale verdragsrecht analoog op samenwerkingsakkoorden kunnen worden toegepast om de leemten in de Grondwet en de bijzondere wet over samenwerkingsakkoorden doelmatig op te vullen.⁴⁵ De analoge toepassing van de beginselen van het internationale verdragsrecht op samenwerkingsakkoorden volgt uit artikel 92*bis* BWHI zelf. De beginselen van het internationale verdragsrecht zijn vanzelfsprekend niet rechtstreeks op samenwerkingsakkoorden van toepassing, aangezien samenwerkingsakkoorden geen internationale verdragen zijn, maar zich als intrafederale verdragen uitdrukkelijk binnen een staatsrechtelijk, federaal kader situeren. Eigen aan deze hechte staatsrechtelijke structuur is dat er beperkingen op de autonomie van de federale staat en de deelstaten mogelijk zijn die groter kunnen zijn dan de beperkingen op de autonomie van staten die optreden op het minder samenhangende internationale forum. Omgekeerd kan de autonomie van de federale overheid en de deelstaten in hun onderlinge relaties in beginsel niet ruimer zijn dan de autonomie van staten in hun internationale relaties, tenzij de Grondwet of de bijzondere wet uitdrukkelijk in een ruimere autonomie heeft voorzien.

⁴⁵ Over de vergelijking tussen samenwerkingsakkoorden en internationale verdragen en het onrechtstreeks en bij analogie toepassen van internationaal volkenrecht op samenwerkingsakkoorden: zie bvb. R. ERGEC, “Le droit international et les conflits au sein de l’Etat fédéral”, *Rev.dr.intern.comp.* 1987, 349 en 354-365; P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 8-9 en R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 143-144 en 146.

33. Als conventionele intrafederale verdragen zijn samenwerkingsakkoorden, anders dan politieke protocollen⁴⁶, bindend voor de overheden die partij zijn bij het akkoord. Zodra samenwerkingsakkoorden zijn gesloten, beperkt artikel 92bis BWHI de autonomie van de partijen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden op dezelfde wijze als het internationale verdragsrecht met het beginsel “*pacta sunt servanda*” grenzen stelt aan de bewegingsvrijheid van internationale verdragspartijen.⁴⁷ Tijdens de geldingsduur van het samenwerkingsakkoord vindt op gezag van artikel 92bis BWHI zowel een verschuiving van een ongebonden naar een gebonden bevoegdheidsuitoefening als van een zuiver gescheiden naar een verplicht gezamenlijke bevoegdheidsuitoefening plaats.⁴⁸ Samenwerkingsakkoorden kunnen niet zonder meer eenzijdig worden gewijzigd of beëindigd en de partijen moeten het akkoord te goeder trouw uitvoeren.

34. Voor de bindende kracht van samenwerkingsakkoorden maakt het geen verschil of het samenwerkingsakkoord verplicht is voorgeschreven door de bijzondere wetgever of vrijwillig tot stand is gekomen. Ingeval van verplichte samenwerkingsakkoorden is het onmiskenbaar dat artikel 92bis BWHI de autonomie van de partijen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden beperkt. Ook ingeval van facultatieve samenwerkingsakkoorden is de autonomie van de partijen bij de uitoefening van hun bevoegdheden evenwel beperkt. Wanneer de bijzondere wet niet voorziet in een verplicht samenwerkingsakkoord, betekent dit enkel dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten geen samenwerkingsakkoord hoeven te sluiten, alvorens hun bevoegdheden uit te oefenen. De situatie verandert echter, wanneer de verschillende overheden een beroep hebben gedaan op artikel 92bis BWHI en een samenwerkingsakkoord hebben gesloten. Van zodra het facultatieve samenwerkingsakkoord

⁴⁶ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 16.444. Naar dit advies wordt verwezen door J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 267 en J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 118-119. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, 23 februari 1987, B.S. 16 april 1987 (waarnaar verwezen wordt door A. ALEN en P. PEETERS, “België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel”, *T.B.P.* 1989, 362 en J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 117).

⁴⁷ Zie in dezelfde zin P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d'études sur le fédéralisme, 1990, 24; H. DUMONT, “L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération.”, *Rev.dr.ULB* 2006, 324; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 27.207/2, ongepubliceerd, 9 (zie hierover ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 28.396/3, *Parl. St.* VI. Parl., 1998-1999, nr. 1264/1, 12) en adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 52.324/AG/4 en 52.325/AG/4, ongepubliceerd.

⁴⁸ Zie in dezelfde zin R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 153-155.

is gesloten en totdat het akkoord op een rechtsgeldige wijze wordt beëindigd, bindt het de partijen.

STELLING 6. PARLEMENTEN MOGEN ENKEL SAMENWERKINGSAKKOORDEN SLUITEN OVER DE PARLEMENTAIRE PREROGATIEVEN.

35. *Vervolgens gingen we na hoe samenwerkingsakkoorden tot stand komen. De vraag rees of het parlement naar de huidige stand van het recht één van de organen kan zijn die namens de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten samenwerkingsakkoorden mogen onderhandelen en sluiten en, zo ja, of het parlement over alle aangelegenheden samenwerkingsakkoorden kan onderhandelen en sluiten. Nauw daarmee verband hield de vraag hoe de organen van de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten een samenwerkingsakkoord moeten onderhandelen en sluiten.*

36. Volgens artikel 92bis, §1, tweede lid BWHI “wordt over de samenwerkingsakkoorden onderhandeld en worden zij gesloten door de bevoegde overheid”. De tekst van de bijzondere wet verzet er zich dus niet tegen dat zowel de regeringen als de parlementen samenwerkingsakkoorden zouden sluiten. Parlementen kunnen echter enkel samenwerkingsakkoorden sluiten over de eigen parlementaire prerogatieven. Hiermee worden alle aangelegenheden bedoeld die het parlement ingevolge artikel 60 van de Grondwet in zijn reglement mag regelen. Enkel wat deze aangelegenheden betreft, kunnen de parlementen immers hun overheden in en buiten rechte vertegenwoordigen.

37. Interparlementaire samenwerkingsakkoorden worden gesloten en ondertekend door het orgaan dat het parlementair reglement daartoe aanwijst. Intergouvernementele samenwerkingsakkoorden daarentegen worden bij formeel besluit (“*constitutief besluit*”) gesloten door de Koning en de voltallige gemeenschaps- of gewestregering, tenzij zij deze bevoegdheid aan een individuele minister delegeren. Ook het ondertekenen van het akkoord gebeurt in principe door de Koning en de deelstaatregeringen. Indien een samenwerkingsakkoord niet op de geijkte wijze tot stand komt, is het in beginsel nietig. Indien alle parlementen nadien bij wet, decreet of ordonnantie met het samenwerkingsakkoord hebben ingestemd, bevestigen de Koning en de deelstaatregeringen met de afkondiging van deze instemmingsnormen evenwel alsnog het bestaan van de

instemmingsnorm – en bij uitbreiding ook van het akkoord – en stellen zij op authentieke en definitieve wijze vast dat het akkoord tot stand is gekomen op de door de bijzondere wetgever voorgeschreven wijze.⁴⁹

STELLING 7. DE PARLEMENTAIRE INSTEMMING MET SAMENWERKINGSAKKOORDEN IS EEN HANDELING VAN HOOG TOEZICHT DIE HET PARLEMENT IN STAAT STELT OM DE REGERING TE CONTROLEREN BIJ HET ONDERHANDELEN EN SLUITEN VAN SAMENWERKINGSAKKOORDEN.

38. We onderzochten voorts in welke gevallen en volgens welke procedure het parlement met samenwerkingsakkoorden moet instemmen en wat de gevolgen zijn van de parlementaire instemming – of het uitblijven daarvan – voor de juridische aard van het akkoord en de plaats ervan in de hiërarchie der normen. Het was evenmin duidelijk hoe de instemmingsvereiste zich verhoudt tot de scheiding der machten en in het bijzonder tot de verdeling van de bevoegdheden tussen de uitvoerende en de wetgevende macht. De vraag rees ook of een samenwerkingsakkoord na de parlementaire instemming rechtstreeks wetten, decreten en ordonnanties kan wijzigen, hernemen of interpreteren en of het parlement bij de instemming de datum van inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord in de interne rechtsorde van de partijen kan vastleggen of wijzigen of de werking van het akkoord in de tijd kan regelen. Daarbij moest ook worden onderzocht of elke instemmingsnorm en het samenwerkingsakkoord zelf moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, opdat het samenwerkingsakkoord in de interne rechtsorde van de partijen in werking kan treden. Onduidelijk was tot slot ook of het parlement voorafgaand met een samenwerkingsakkoord kan instemmen, d.i. alvorens het akkoord zelf gesloten is.

39. Nadat het akkoord op rechtsgeldige wijze is gesloten, vereist de bijzondere wet in bepaalde gevallen dat door het parlement bij wet, decreet of ordonnantie met het akkoord wordt ingestemd, opdat het gevolgen kan hebben en in werking kan treden in de interne rechtsorde van de partijen. Dat geldt volgens artikel 92bis, §1, tweede lid BWHI voor samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden geregeld, voor akkoorden die de partijen zouden kunnen

⁴⁹ Zie over het sluiten van samenwerkingsakkoorden: Y. PEETERS, “Interparlementaire samenwerkingsakkoorden: van oligarchie naar democratie en weer terug”, *T.V.W.*, 2012, afl. 3, 173-194.

bezwaren en voor akkoorden die de Belgen individueel zouden kunnen binden. Samenwerkingsakkoorden waarvoor de instemming van het parlement vereist is, worden aangeduid als “*wetgevende samenwerkingsakkoorden*”. In het andere geval spreekt men van “*administratieve samenwerkingsakkoorden*”.

40. De instemming met een samenwerkingsakkoord gebeurt via een formele wet, decreet of ordonnantie.⁵⁰ Het initiatiefrecht komt in de praktijk evenwel enkel toe aan de Koning en de deelstaatregeringen.⁵¹ Het parlement kan bovendien niet artikelsgewijs stemmen over het samenwerkingsakkoord.⁵² Bij samenwerkingsakkoorden wordt immers onmiddellijk een akkoord bereikt tussen de regeringen over één gemeenschappelijke tekst die nadien niet meer door de parlementen kan worden gewijzigd, maar enkel in zijn geheel kan worden verworpen of aanvaard.⁵³

41. Als conventioneel, intrafederaal verdrag heeft een “*wetgevend*” samenwerkingsakkoord in de interne rechtsorde van de partijen voorrang op de ermee strijdige wetten, decreten, ordonnanties en bestuurshandelingen.⁵⁴ De voorrang van “*wetgevende*” samenwerkingsakkoorden volgt uit de aard zelf van het conventionele, intrafederale recht, net zoals de voorrang van internationale verdragen op het interne recht uit de aard zelf van het bij verdrag bepaald internationale recht volgt. Ook “*administratieve*” samenwerkingsakkoorden hebben trouwens voorrang op ermee strijdige wetten, decreten, ordonnanties en

⁵⁰ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 37.475, *Parl. St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, 2007-2008, B-112/1, 15 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 53.196/VR, *Parl. St. VI. Parl.* 2012-1013, nr. 2154/1, 28, voetnoot 8. Zie ook memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 1992-1993, nr. 558/1, 44-45.

⁵¹ Zie in dezelfde zin J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 49.

⁵² Zie ook memorie van toelichting, *Parl. St. Senaat*, 1992-1993, nr. 558/1, 44 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 30.316, *Parl. St. Fr.Parl.*, 2000-2001, nr. 128/1, 17.

⁵³ Zie ook D. KEYAERTS, “Coöperatief federalisme 2.0. of niet? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking” in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 49; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 49; J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 273-274 en M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 347.

⁵⁴ H. DUMONT, “La Constitution: la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée” in I. HACHEZ e.a. (eds.), *Les sources du droit revisitées*, Vol. 4, Limal, Anthemis, 2012, 143-144; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 146-148; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 364-365; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 148-150 en 1016-1021 en M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 11-12.

bestuurshandelingen. Voor de voorrang van “*wetgevende*” samenwerkingsakkoorden is wel vereist dat alle parlementen met het akkoord hebben ingestemd. De parlementaire instemming maakt het samenwerkingsakkoord, dat na zijn ondertekening enkel bindend is voor de partijen, verbindend voor de burgers van de partijen bij het akkoord.⁵⁵ Net zomin als bij internationale verdragen geeft de instemming kracht van wet, decreet of ordonnantie aan het akkoord. Het recht om in bepaalde gevallen met een samenwerkingsakkoord in te stemmen is louter een handeling van hoog toezicht, bedoeld om het parlement in staat te stellen de regering te controleren bij het onderhandelen en sluiten van samenwerkingsakkoorden.

42. Zelfs indien samenwerkingsakkoorden na de parlementaire instemming enkel bindende kracht krijgen in de interne rechtsorde van de partijen en geen kracht van wet, decreet of ordonnantie, kunnen aangelegenheden die volgens de Grondwet of de bijzondere wet door de wetgever geregeld dienen te worden, toch het voorwerp ervan zijn. Met de machtiging aan de bijzondere wetgever om de samenwerking te regelen tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten heeft de grondwetgever immers, net zoals bij internationale verdragen, in beperkte mate het legaliteitsbeginsel versoepeld.

43. Samenwerkingsakkoorden kunnen na de instemming van het parlement rechtstreeks bestaande wetten, decreten en ordonnanties wijzigen, interpreteren of hernemen.⁵⁶ Het is evenwel raadzaam dat de partijen in het akkoord enkel het engagement opnemen om de bestaande wetgeving aan te passen aan de doelstellingen van het akkoord.⁵⁷ Indien samenwerkingsakkoorden rechtstreeks bestaande wetten, decreten en ordonnanties wijzigen, interpreteren of hernemen, zal de rechtzoekende immers worden geconfronteerd met hybride wetgeving of wetgeving met twee snelheden, die weliswaar één geheel vormt, maar waarvan bepaalde onderdelen het juridische karakter van een wet, een decreet of een ordonnantie hebben, terwijl de onderdelen die zijn ingevoegd door een samenwerkingsakkoord een hogere bescherming genieten en voorrang hebben op wetten, decreten en ordonnanties. Evenmin zal de wetgever in dat geval de bij samenwerkingsakkoord gewijzigde wetgeving nog eenzijdig kunnen wijzigen tijdens de geldingsduur van het akkoord.

⁵⁵ A. ALEN en P. PEETERS, “België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel”, *T.B.P.* 1989, 365; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 147 en P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 365.

⁵⁶ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 52.324/AG/4 en 52.325/AG/4, ongepubliceerd.

⁵⁷ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.116/1, ongepubliceerd. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 41.547/VR, *Parl. St. Br.Parl.*, 2006-2007, nr. A-362/1, 19-20.

44. De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van alle instemmingsnormen bij een “wetgevend” samenwerkingsakkoord is een voorafgaande voorwaarde opdat het samenwerkingsakkoord kan inwerking treden in de interne rechtsorde van de partijen en de burgers kan binden. Naast de instemmingsnorm moet ook het “wetgevend” samenwerkingsakkoord zelf, als accessorium van de instemmingsnorm, worden bekendgemaakt alvorens het de burgers kan binden.⁵⁸ Ook de constitutieve besluiten van “administratieve” samenwerkingsakkoorden moeten worden bekendgemaakt, indien ze de meerderheid van de burgers aanbelangen. Uit die verplichting kan men alsnog de verplichting afleiden om het bijhorende “administratieve” samenwerkingsakkoord als accessorium bekend te maken. Omwille van de openbaarheid van bestuur en de politieke controle op de uitvoerende macht verdient het immers aanbeveling dat ook “administratieve” samenwerkingsakkoorden in het Belgisch Staatsblad zouden worden bekendgemaakt.⁵⁹

⁵⁸ Verslag Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, “Evaluatie van de werking van de nieuwe federale instellingen”, *Parl. St.* Senaat, 1998-1999, nr. 1-1333/1, 1009 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 22.531, ongepubliceerd, 3. Zie ook T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté ‘institutionnelle’” in A. ALEN e.a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 103; H. DUMONT, “L’Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération.”, *Rev.dr.ULB* 2006, 342-343; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen”, *T.B.P.* 1996, 279, R. MOERENHOUT, “Verdragen en samenwerkingsakkoorden: afspraken zonder in- of tegenspraak?”, *T.B.P.* 1999, 562 (met verwijzing naar een niet gepubliceerd antwoord van de toenmalige Eerste Minister W. MARTENS op een interpellatie van senator DIERICKX en op een parlementaire vraag van senator ERDMAN); R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 614; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 163; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 271; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 49-50; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1470 en J. VELAERS, “Artikel 190 van de grondwet: de bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur” in L.J. WINTGENS (ed.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Brugge, die Keure, 2003, 32-38. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 39.061/1, *Parl. St.* D.Parl., 2005-2006, nr. 48/1, 3. Zie in dezelfde zin advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St.* Br.Parl., 1990-1991, nr. A-105/1, 4 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 39.134/3, *Parl. St.* Vl. Parl., 2005-2006, nr. 662/1, 34.

⁵⁹ Verslag Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, “Evaluatie van de werking van de nieuwe federale instellingen”, *Parl. St.* Senaat, 1998-1999, nr. 1-1333/1, 847 en 1009-1010. Zie ook R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 614 en 618; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 164; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 50.

45. Alle parlementen moeten met het “*wetgevend*” samenwerkingsakkoord instemmen, alvorens het in één van de rechtsordes van de partijen kan inwerkingtreden⁶⁰ (“*samen uit, samen thuis*”). Artikel 92*bis* BWHI is bovendien een noodzakelijke en tegelijk voldoende garantie opdat een “*wetgevend*” samenwerkingsakkoord gelijktijdig in werking treedt in de verschillende rechtsordes van de partijen: in beginsel tien dagen na de bekendmaking van de laatst bekendgemaakte instemmingsnorm in het Belgisch Staatsblad, tenzij het samenwerkingsakkoord een andere datum van inwerkingtreding in de interne rechtsorde van de partijen bepaalt. Het gevolg hiervan is dat het parlement de datum van inwerkingtreding noch de temporele functie van een samenwerkingsakkoord kan vaststellen.⁶¹ Het is de partijen wel toegestaan om in het samenwerkingsakkoord zelf een meer precieze datum van inwerkingtreding te bepalen of onder bepaalde voorwaarden de temporele werking ervan te regelen. De partijen kunnen evenwel geen datum van inwerkingtreding vaststellen die de datum van bekendmaking van het samenwerkingsakkoord, en in het bijzonder van de laatst bekendgemaakte instemmingsnorm, voorafgaat.⁶²

46. Naar analogie met internationale verdragen kunnen parlementen uitdrukkelijk bij wet, bij decreet of bij ordonnantie hun respectieve regeringen op voorhand machtigen om een “*wetgevend*” samenwerkingsakkoord te sluiten, d.i. alvorens het akkoord zelf gesloten is. De regering is eveneens vrijgesteld van de verplichting om een samenwerkingsakkoord ter instemming aan het parlement voor te leggen, indien de instemming impliciet volgt uit de instemming met een vroeger samenwerkingsakkoord. De mogelijkheid voor het parlement om op voorhand met een samenwerkingsakkoord in te stemmen, is evenwel niet onbegrensd. Indien de vervolgakkoorden waarnaar het basisakkoord verwijst, bedoeld zijn om het basisakkoord te wijzigen, moet de voorafgaande instemming met het vervolgakkoord steeds uitdrukkelijk blijken uit de wet, het decreet of de ordonnantie waarmee het parlement met het basisakkoord instemt. Het samenwerkingsakkoord moet daarenboven binnen de krijtlijnen blijven waarmee het parlement uitdrukkelijk op voorhand heeft ingestemd (“*weten-en-*

⁶⁰ D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2007 en 2008)”, *T.v.W.* 2009, afl. 2, 118 en J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2005)”, *T.v.W.* 2006, afl. 2, 197. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 32.449/4, *Parl. St. Kamer*, 2001-2002, nr. 1463/3, 3-4 en adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 31.832/1 en 31.833/1, ongepubliceerd, 3.

⁶¹ D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE en I. VERHEVEN, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2009 en 2010)”, *T.v.W.* 2011, afl. 2, 118-119.

⁶² Voor een overzicht van de adviespraktijk van de Raad van State: zie Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader. Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen*, ongepubliceerd, 2015, 365-376.

vermelden-criterium”). Het parlement moet de regering er tot slot toe verplichten om de voorgenomen aanvullingen of wijzigingen – en bij voorkeur elk samenwerkingsakkoord waarmee het op voorhand instemt – binnen een redelijke termijn aan het parlement mee te delen.

STELLING 8. DE UITVOERING VAN SAMENWERKINGSAKKOORDEN DOOR ELK VAN DE PARTIJEN IN DE EIGEN RECHTSORDE OF DOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE INSTELLING GEBEURT VOLGENS DE GEBRUIKELIJKE SPELREGELS VAN DE GRONDWET EN DE BIJZONDERE WET.

47. We onderzochten tevens of samenwerkingsakkoorden kunnen worden uitgevoerd door nieuwe samenwerkingsakkoorden en, vooral, of voor deze laatste akkoorden de instemming van het parlement vereist is. Daarbij bestudeerden we ook of de partijen voor de uitvoering van een samenwerkingsakkoord andere wegen kunnen bewandelen dan het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord.

48. Voor hun uitvoering kunnen samenwerkingsakkoorden eerst en vooral verwijzen naar vervolgakkoorden. Sinds de zesde staatshervorming is voor zo’n “uitvoerend” vervolgakkoord dat de partijen kan bezwaren of de Belgen persoonlijk kan binden, niet langer de instemming van het parlement vereist (artikel 92bis, §1, derde lid BWHI). Daarvoor moet wel voldaan zijn aan de drievoudige voorwaarde dat het akkoord niet de uitvoering van het basisakkoord overschrijdt, dat het geen aangelegenheden regelt die bij wet, decreet of ordonnantie moeten worden geregeld⁶³ en dat de mogelijkheid hiertoe uitdrukkelijk is voorzien in het basisakkoord zelf.

49. Indien een samenwerkingsakkoord wordt uitgevoerd door een gemeenschappelijke instelling of door elk van de partijen afzonderlijk in hun eigen rechtsorde, dan moeten de gebruikelijke spelregels van de Grondwet en de bijzondere wet worden geëerbiedigd. Zo moet het samenwerkingsakkoord worden uitgevoerd door de wetgevende machten van de bij het akkoord betrokken partijen, tenzij de parlementen via de instemmingwet, -decreet of -ordonnantie ondubbelzinnig ermee instemmen dat de Koning of de deelstaatregering het samenwerkingsakkoord zal uitvoeren. Ook moet het samenwerkingsakkoord in beginsel zelf

⁶³ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 55.274/2, 55.282/2, 55.296/2, *Parl.St. Verg.Fr.Gem.Comm.*, 2013-2014, nr. 132/1, 31 en amendement nr. 1, *Parl. St. Senaat*, 2012-2013, nr. 1815/3, 1-2.

de essentiële elementen regelen van de door de Grondwet of de bijzondere wet aan de wet voorbehouden bevoegdheden.⁶⁴ Tot slot is de mogelijkheid voor de wetgever en de decreetgever om verordenende bevoegdheid over te dragen aan individuele ministers en functioneel gedecentraliseerde diensten beperkt.⁶⁵

STELLING 9. SAMENWERKINGSAKKOORDEN KUNNEN NIET ZONDER MEER EENZIJDIG WORDEN GEWIJZIGD OF BEËINDIGD.

50. *Na de uitvoering van samenwerkingsakkoorden hielden we de wijziging en de beëindiging van samenwerkingsakkoorden tegen het licht. Net zoals bij de uitvoering van samenwerkingsakkoorden was het onduidelijk of voor samenwerkingsakkoorden die een vroeger akkoord wijzigen of beëindigen, de instemming van het parlement is vereist. Daarbij bestudeerden we ook of een samenwerkingsakkoord via een vereenvoudigde procedure kan worden gewijzigd of eenzijdig kan worden beëindigd en of daarvoor de instemming van het parlement nodig is.*

51. Zodra samenwerkingsakkoorden zijn gesloten, kunnen ze niet zonder meer eenzijdig worden gewijzigd.⁶⁶ De mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te wijzigen moet net zoals bij internationale verdragen steeds op de gezamenlijke wil van de partijen berusten. De partijen kunnen een samenwerkingsakkoord dus steeds – bij voorkeur uitdrukkelijk – wijzigen via een nieuw samenwerkingsakkoord.⁶⁷ Daarvoor is de instemming van het parlement

⁶⁴ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.866, *Parl. St.* VI. Parl., 2002-2003, nr. 1323/1, 28-29; advies RvS afdeling Wetgeving, nr. 45.023/2/V, *Parl. St.* Fr.Parl., 2008-2009, nr. 615, 58-61; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 51.402/1, *Parl. St.* Br.Parl., 2012-2013, nr. A-352/1, 13-14; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 54.716/VR, *Parl.St.* VI.Parl., 2013-2014, nr. 2428/1, 58-59 en adviezen RvS, afdeling Wetgeving, nrs. 55.378/2 en 55.383/2, *Parl.St.* Fr.Parl., 2013-2014, nr. 636/1, 27-28.

⁶⁵ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 52.520/2, *Parl. St.* Fr.Parl., 2012-2013, nr. 469/1, 11-12; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 52.417/2, *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm., 2012-2013, nr. 83/1, 9 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.401/2, *Parl. St.* W. Parl., 2003-2004, nr. 563/1, 23-24 en 28.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *APT* 1992, 163; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 618; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 168 en P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 365. Zie evenwel J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 287.

⁶⁷ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 56.545/2/V, *Parl.St.* W. Parl., 2014-2015, nr. 158/1, 35.

vereist, indien het akkoord bepalingen wijzigt of toevoegt met een wetgevende inhoud, die de partijen zouden kunnen bezwaren of die de Belgen zouden kunnen binden.⁶⁸

52. Samenwerkingsakkoorden kunnen ook via een vereenvoudigde procedure worden gewijzigd, op voorwaarde dat deze uitdrukkelijk is vastgesteld in het samenwerkingsakkoord. De mogelijkheden daartoe zijn wel beperkt. Gemeenschappelijke instellingen kunnen het samenwerkingsakkoord slechts uitzonderlijk wijzigen, aangezien de delegatie van verordenende bevoegdheden aan openbare instellingen aan strenge voorwaarden is onderworpen. Elke vereenvoudigde wijziging van een samenwerkingsakkoord bij (gekwalficeerde) meerderheid, waardoor alle partijen gebonden zijn zonder hun uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming, is zelfs volledig uitgesloten en zou een overdracht van bevoegdheden zijn. Ook indien een samenwerkingsakkoord via een vereenvoudigde wijzigingsprocedure wordt gewijzigd, moeten de vereenvoudigde wijzigingen of aanvullingen met een wetgevende inhoud, die de partijen zouden kunnen bezwaren of die de Belgen zouden kunnen binden, aan het parlement ter instemming worden voorgelegd.

53. Ook de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te beëindigen moet in beginsel op de gezamenlijke wil van de partijen berusten. Het gevolg daarvan is dat samenwerkingsakkoorden niet zonder meer eenzijdig kunnen worden beëindigd.⁶⁹ Indien de partijen de handen volledig vrij willen houden, is het hen geraten om in het samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk de geldingsduur ervan te bepalen, waarna het samenwerkingsakkoord ophoudt te bestaan. De partijen kunnen een samenwerkingsakkoord

⁶⁸ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 19.390/9bis, *Parl. St. W. Parl.*, 1989-1990, nr. 126/1, 11; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 41.484/2, *Parl. St. W. Parl.* 2006-2007, nr. 553/1, 10; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 53.196/VR, *Parl. St. Vl. Parl.* 2012-2013, nr. 2154/1, 27; advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Vl. Parl.*, 1999-2000, nr. 312/1, 48; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 38.197/4, *Parl. St. Kamer.* 2004-2005, nr. 1911/1, 15; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 35.920, *Parl. St. W. Parl.*, 2003-2004, nr. 721/1, 32 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 25.642, *Parl. St. Vl. Parl.*, 1996-1997, nr. 736/1, 12-13.

⁶⁹ R. ERGEC, "Le droit international et les conflits au sein de l'Etat fédéral", *Rev.dr.intern.comp.* 1987, 348; F. JUDO, "De Zesde Staatshervorming en het confederalisme" in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE en W. VERRIJDT (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, 627; P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d'études sur le fédéralisme, 1990, 12 en 30 en K. MUNUNGU LUNGUNGU, "Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge: réforme symbolique ou révolution a minima?" in J. SAUTOIS en M. UYTENDAELE (eds.), *La sixième réforme de l'Etat: tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthémis, 2013, 508-510. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Kamer.* 2003-2004, nr. 473/35, 9; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 45.023/2/V, *Parl. St. Fr.Parl.*, 2008-2009, nr. 615/1, 66 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 22.835, ongepubliceerd, 2 met verwijzing naar P. COENRAETS, "Les accords de coopération dans la Belgique fédérale", *APT* 1992, 168.

steeds – bij voorkeur uitdrukkelijk – beëindigen via een nieuw samenwerkingsakkoord.⁷⁰ Voor een samenwerkingsakkoord dat een “*wetgevend*” samenwerkingsakkoord beëindigt, is ook de instemming van het parlement vereist.⁷¹ De Koning en de regeringen kunnen een samenwerkingsakkoord slechts eenzijdig opzeggen, wanneer het akkoord een uitdrukkelijke opzeggingsbepaling bevat⁷² of wanneer vaststaat dat de partijen de stilzwijgende bedoeling hadden om één van hen toe te laten het akkoord op te zeggen.

54. Op de regel dat de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te beëindigen op de gezamenlijke wil van de partijen moet berusten, bestaan slechts enkele uitzonderingen. Een samenwerkingsakkoord kan net als een internationaal verdrag redelijkerwijze worden beëindigd ten gevolge van de schending van het akkoord (*exceptio non adimpleti contractus*), ingeval van een wezenlijke verandering der omstandigheden (*rebus sic stantibus*) of indien de uitvoering ervan onmogelijk is geworden (*overmacht*).⁷³ In deze gevallen zou trouwens ook de federale loyaliteit – het evenredigheidsbeginsel – meebrengen dat de federale overheid en de gemeenschappen nog tijdens de geldingsduur van een samenwerkingsakkoord hun autonomie herwinnen.

STELLING 10. OVERHEDEN EN BURGERS GENIETEN DE RUIME RECHTSBESCHERMING VAN HET SAMENWERKINGSGERECHT, HET GRONDWETTELIJK HOF, DE RAAD VAN STATE EN DE HOVEN EN RECHTBANKEN, ALS EEN SAMENWERKINGSAKKOORD NIET WORDT NAGELEEFD.

55. *We zochten eveneens een antwoord op de vraag welke rechtsbescherming overheden en burgers genieten als een samenwerkingsakkoord niet wordt nageleefd en welke rol hierbij is weggelegd voor het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, de gewone rechter en de samenwerkingsgerechten.*

⁷⁰ Advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St.* Senaat, 2010-2011, nr. 1102/1, 13 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 49.922/4, *Parl.St.* Br.Parl., 2011-2012, nr. A-254/1, 6. Zie ook K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 911-912.

⁷¹ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 19.390/9bis, *Parl. St.* W. Parl., 1989-1990, nr. 126/1, 12.

⁷² Zie advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 22.835, ongepubliceerd, 2-3 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 48.462/VR, *Parl.St.* Vl.Parl., 2011-2012, nr. 1297/1, 18. Zie ook J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 277; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 53 en 204 en K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 910.

⁷³ Zie ook P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d'études sur le fédéralisme, 1990, 12 en 30.

56. Eerst en vooral waken de samenwerkingsgerechten over de naleving van samenwerkingsakkoorden. Ze beslechten de geschillen omtrent de uitlegging of de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden (artikel 92*bis*, §§5 en 6 BWHI). Samenwerkingsgerechten zijn intrafederale, verplichte of vrijwillige *sui generis*-gerechten die juridische geschillen tussen de contracterende partijen beslechten buiten het subjectieve en het objectieve contentieux om en toch voor de partijen bindende en uitvoerbare beslissingen kunnen nemen met relatief gezag van gewijsde. Er werd evenwel nooit één samenwerkingsgerecht opgericht.

57. Het komt daarnaast het Grondwettelijk Hof, de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gewone hoven en rechtbanken toe te waken over de naleving van samenwerkingsakkoorden en de beperkingen op de autonomie van de federale staat en de deelstaten – die de toepassing van artikel 92*bis* BWHI met zich brengt voor de partijen bij een samenwerkingsakkoord – te doen respecteren. Een conflict over de naleving van facultatieve en verplichte samenwerkingsakkoorden – tussen een samenwerkingsakkoord en een wet, decreet, ordonnantie of een bestuurshandeling die een samenwerkingsakkoord beëindigt, wijzigt of uitvoert – is immers vatbaar voor een meervoudige kwalificatie. Het is niet enkel een conflict over de uitvoering en de interpretatie van het samenwerkingsakkoord, waarvoor de samenwerkingsgerechten bevoegd zijn, maar ook een bevoegdheidsconflict, waarvoor het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak en de gewone hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

58. De naleving van samenwerkingsakkoorden wordt ook nog op een andere wijze gegarandeerd. Overheden en burgers kunnen bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, en bij de gewone hoven en rechtbanken de voorrang van akkoorden op wetten, decreten, ordonnanties en bestuurshandelingen afdwingen.⁷⁴ Opdat de voorrang van samenwerkingsakkoorden in de normenhiërarchie in het subjectieve contentieux kan worden afgedwongen, is zoals bij internationale verdragen ook vereist dat ze rechten of verplichtingen inhouden die door de burgers van de partijen bij het akkoord rechtstreeks kunnen worden ingeroepen of die aan hen kunnen worden tegengeworpen. In het objectieve contentieux

⁷⁴ Arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 183.671, 30 mei 2008, VLAAMS GEWEST, 14. Zie ook R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 150-151 en 154.

daarentegen is voor de afdwingbaarheid van de voorrang van samenwerkingsakkoorden niet vereist dat ze rechtstreekse werking hebben.

STELLING 11. OVERHEDEN EN BURGERS GENIETEN ONVOLDOENDE RECHTSBESCHERMING, ALS EEN SAMENWERKINGSAKKOORD ZELF AFBREUK DOET AAN DE HOGERE RECHTSNORMEN VAN HET INTERNATIONALE RECHT, DE GRONDWET OF DE BIJZONDERE WET.

59. *Met de vorige vraag hing de vraag samen welke rechtsbescherming overheden en burgers genieten als een samenwerkingsakkoord zelf afbreuk doet aan de hogere rechtsnormen van het internationale recht, de Grondwet of de bijzondere wet.*

60. Als een “wetgevend” samenwerkingsakkoord zelf afbreuk doet aan de hogere rechtsnormen van het internationale recht, de Grondwet of de bijzondere wet, worden overheden en burgers slechts minimaal beschermd. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan onrechtstreeks – via de controle van de instemmingsnorm – adviseren over de inhoud van deze akkoorden.⁷⁵ De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gewone

⁷⁵ Advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 21.682, *Parl. St. Br.Parl.*, 1992-1993, nr. A-219/1, 7; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 23.820, *Parl. St. Br.Parl.*, 1995-1996, nr. A-45/1, 8; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 20.400/9, ongepubliceerd, 2; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 24.174/9, *Parl. St. W. Parl.*, 1994-1995, nr. 340; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.401/2, *Parl. St. W. Parl.*, 2003-2004, nr. 563/1, 21; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 33.683, *Parl. St. Br.Parl.*, 2001-2002, nr. A-329/1, 5-6; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 30.431/1, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 1042/1, 9; advies RvS, afdeling Wetgeving nr. 40.469, ongepubliceerd, 2; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 34.697, ongepubliceerd, 12; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 31.509/1, *Parl. St. D.Parl.*, 2000-2001, nr. 70/1, 6; advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 29.004/1, ongepubliceerd, 2-4 en advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 19.390/ 9bis, *Parl. St. W. Parl.*, 1989-1990, nr. 126/1, 8. Zie ook J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 272; J. DEBRY, “Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences” (noot onder arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 137.262 van 18 november 2004), *CDPK* 2005, 824-825; P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *APT* 1992, 176; T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté ‘institutionnelle’” in A. ALEN e.a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 113; H. DUMONT, “L’Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération.”, *Rev.dr.ULB* 2006, 342; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen”, *T.B.P.* 1996, 276-277; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 612-613 en 616; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 160-161; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 195; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 1017; M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 8-9; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1976 en J. VAN NIEUWENHOVE, “Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en “etablissement”. Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof”, *R.W.* 1994-1995, 453.

hoven en rechtbanken kunnen “wetgevende” akkoorden ook onrechtstreeks buiten toepassing laten door de instemmingsnorm buiten toepassing te laten.⁷⁶ Het Grondwettelijk Hof daarentegen is onbevoegd om deze akkoorden rechtstreeks of onrechtstreeks te schorsen of te vernietigen.⁷⁷ De schorsing of vernietiging van de instemmingsnorm is wel mogelijk⁷⁸, maar ontoereikend, aangezien dit enkel de buitenwerkingtreding van het akkoord in de eigen rechtsorde⁷⁹ en eventueel ook in de rechtsorde van de andere partijen⁸⁰ tot gevolg heeft, maar het akkoord zelf laat voortbestaan. Het verdient aanbeveling dat het Grondwettelijk Hof het akkoord zelf kan schorsen en vernietigen.⁸¹

⁷⁶ R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 175 en K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 932.

⁷⁷ J. DEBRY, “Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences” (noot onder arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 137.262 van 18 november 2004), *CDPK* 2005, 827-828; P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 20; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 171 en M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 7-9.

⁷⁸ Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, overweging B.1. Zie ook J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 272; H. DUMONT, “L’Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération.”, *Rev.dr.ULB* 2006, 342; P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *APT* 1992, 175-176; J. DEBRY, “Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences” (noot onder arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 137.262 van 18 november 2004), *CDPK* 2005, 827; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen”, *T.B.P.* 1996, 277; R. MOERENHOUT, “De samenwerking tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten (1996-2000)”, *T.B.P.* 2001, 616; R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 173; K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 914; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 195 en 197; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 579 en 1017; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 192 en nr. 2085 en J. VAN NIEUWENHOVE, “Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en “etablissement”. Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof”, *R.W.* 1994-1995, 453.

⁷⁹ P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 20 en M. UYTENDAELE en P. COENRAETS, “Les accords de coopération”, *C.H. CRISP* 1991, nr. 1325, 8.

⁸⁰ K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 914 en 918.

⁸¹ P. COENRAETS, “Les accords de coopération dans la Belgique fédérale”, *APT* 1992, 176; T. DE WILDE D’ESTMAEL, “Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté ‘institutionnelle’” in A. ALEN e.a. (eds.), *Les conflits d’intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 112-113; P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 20 en R. MOERENHOUT en J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, 1994, Kluwer, Deurne, 173-174.

61. Met “*administratieve*” samenwerkingsakkoorden is het op het eerste gezicht nog erger gesteld. De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan hierover rechtstreeks noch onrechtstreeks adviseren.⁸² De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, en de gewone rechter kunnen “*administratieve*” samenwerkingsakkoorden ook niet rechtstreeks buiten toepassing laten en die eerste kan “*administratieve*” samenwerkingsakkoorden niet rechtstreeks schorsen en/of vernietigen.⁸³ Enkel het onderliggende constitutionele besluit kan worden geschorst, vernietigd of buiten toepassing gelaten door toepassing te maken van de leer van de “*afsplitsbare handeling*” (of “*acte détachable*”).⁸⁴ Het is evenwel verdedigbaar dat met de schorsing of vernietiging van het constitutionele besluit ook het samenwerkingsakkoord zelf verdwijnt. Het verdient aanbeveling dat “*administratieve*” samenwerkingsakkoorden, net als “*wetgevende*” samenwerkingsakkoorden, rechtstreeks zouden kunnen worden geschorst en vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

STELLING 12. HET PARLEMENT HOORT NIET DE KOK TE ZIJN DIE HET GERECHT BEREIDT, MAAR IS DE VOORPROEVER DIE BESLIST OF HET GERECHT AAN TAFEL ZAL WORDEN OPGEDIEND.

62. *Tot slot onderzochten we in DEEL II hoe samenwerkingsakkoorden van instrumenten van oligarchisch federalisme tot instrumenten van democratisch federalisme kunnen worden. We gingen na hoe we het parlement meer centraal kunnen plaatsen bij de totstandkoming, de*

⁸² Arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 126.674, 19 december 2003, NV CINÉART. Zie ook advies RvS, afdeling Wetgeving, nr. 40.440, ongepubliceerd, 2 en J. DEBRY, “Le contrôle de conformité des accords de coopération avec la répartition des compétences” (noot onder arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 137.262 van 18 november 2004), CDPK 2005, 824-826. Zie ook K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 913 en J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 177-178.

⁸³ Arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 204.847, 7 juni 2010, DE COSTER, 9. Zie in dezelfde zin arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 210.163, 29 december 2010, YERNEUX. Zie hierover ook K. MUNUNGU LUNGUNGU en J. POIRIER, “Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law” in I. HACHEZ (eds.) *Les sources du droit revisitées*, Vol. 2, Limal, Anthemis, 2012, 904.

⁸⁴ J. VAN NIEUWENHOVE, “Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en “etablisement”. Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof”, *R. W.* 1994-1995, 453-454; arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 204.847, 7 juni 2010, DE COSTER, 9 en in dezelfde zin arrest RvS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 210.163, 29 december 2010, YERNEUX. Zie ook P. KLEIN, *Un aspect du fédéralisme coopératif horizontal: les accords de coopération entre entités fédérées*, Brussel, Centre d’études sur le fédéralisme, 1990, 20-21; J. POIRIER, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 210 en J. POIRIER, “Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge”, *Rev.dr.ULB*, 2006, 311 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, nr. 1478.

uitvoering, de wijziging en de beëindiging van samenwerkingsakkoorden en bij de instemming ermee.

63. Een vaak gehoorde oplossing is dat het parlement de mogelijkheid moet worden gegeven om zelf samenwerkingsakkoorden te onderhandelen en te sluiten over de prerogatieven van de wetgevende macht.⁸⁵ Hiermee worden alle aangelegenheden bedoeld die volgens de Grondwet of de bijzondere wet door de wetgever geregeld dienen te worden. De mogelijkheid voor het parlement om gezamenlijke decreten en ordonnanties aan te nemen, getuigt van dezelfde filosofie. Daarmee wint het parlement evenwel slechts een beperkt deel van zijn feitelijke macht terug. Eerst en vooral veranderen interparlementaire samenwerkingsakkoorden niets aan de gebrekkige inspraak van het parlement bij de totstandkoming, de uitvoering, de wijziging en de beëindiging van intergouvernementele samenwerkingsakkoorden. Daarenboven versterken deze voorstellen vooral de feitelijke macht van een selecte groep van parlementsleden en niet van het parlement als geheel. Zodra het interparlementaire samenwerkingsakkoord is gesloten, zijn de bij het akkoord betrokken parlementen bovendien nog steeds verplicht om het samenwerkingsakkoord na te leven en kunnen ze het niet zonder meer beëindigen of wijzigen. Elk voorstel om de parlementen samenwerkingsakkoorden te laten onderhandelen en sluiten zal, tot slot, tot nodeloze botsingen leiden tussen de parlementen, de Koning en de regeringen of zal de beste spelers, de Koning en de regeringen, op de bank zetten.⁸⁶

64. Een betere oplossing is om de controle van het parlement op de totstandkoming, de uitvoering, de wijziging en de beëindiging van samenwerkingsakkoorden te vergroten. Dat kan op vier manieren. Een eerste mogelijkheid is dat artikel 92*bis* BWHI zo wordt aangepast dat de instemming van het parlement voortaan voor alle samenwerkingsakkoorden verplicht wordt gesteld.⁸⁷ Indien een algemene instemmingsverplichting onhaalbaar blijkt, is een tweede mogelijkheid om alle samenwerkingsakkoorden minstens ter informatie aan de

⁸⁵ Advies RvS, afdeling Wetgeving, *Parl. St. Senaat*, 2012-2013, nr. 1815/2, 10 en J. CLEMENT, W. PAS, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en J. VAN NIEUWENHOVE, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 277-278.

⁸⁶ Y. PEETERS, “Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen. Beschouwingen over het Overlegcomité, de federale loyaleit, de nieuwe samenwerkingsverplichtingen en de gezamenlijke decreten, ordonnanties en besluiten” in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE, *De zesde staats hervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 959-961.

⁸⁷ *Hand. Senaat*, 3 augustus 1988, 1347.

parlementen voor te leggen.⁸⁸ De meest doeltreffende oplossing bestaat er ten derde in dat de regering verplicht zou worden om het parlement ook in te lichten over haar voornemen om een samenwerkingsakkoord te sluiten en over de onderhandeling en de uitvoering ervan.⁸⁹ Een interparlementaire commissie moet de totstandkoming en uitvoering van samenwerkingsakkoorden op de voet kunnen volgen en ook de afzonderlijke parlementen moeten sterker worden betrokken. De bijzondere wetgever moet de instemmingsverplichting, tot slot, zo aanpassen dat zowel uitdrukkelijke als stilzwijgende instemming met samenwerkingsakkoorden mogelijk wordt, opdat het parlement heer en meester kan zijn over de eigen prioriteiten en agenda en zelf kan bepalen welke samenwerkingsakkoorden aan een nader toezicht moeten worden onderworpen.

BESLUIT

65. Het proefschrift en dit artikel hadden tot doel om de grondwettelijke grenzen en de mogelijkheden te verkennen – en waar nodig – te verleggen voor democratisch verantwoorde samenwerking die de autonomie van de samenstellende delen vrijwaart en de blijvende cohesie en stabiliteit van het politieke systeem verzekert.

66. Met het wederkerigheidsbeginsel en het verbod voor de federale overheid om zich in de plaats te stellen van de tot samenwerking verplichte deelstaten, vrijwaart het hierboven uitgewerkte coöperatief-constitutioneel kader de autonomie van de federale staat en de deelstaten. Hetzelfde geldt voor de strenge voorwaarden die het kader oplegt aan de rechter om de overheden buiten de bijzondere wet om tot samenwerking te verplichten en de belangrijke rol die het toekent aan het evenredigheidsbeginsel om overheden te ontslaan van de verplichting om samen te werken. De autonomie wordt ook beschermd door het verbod voor de bevoegde overheid om haar vetorecht over te dragen naar onbevoegde overheden of andermans bevoegdheden te financieren, door de onmogelijkheid voor de partijen om kennelijk nodeloos de eigen autonomie te beperken en door de eis voor een verhoogde rechtsbescherming voor overheden en burgers als samenwerkingsakkoorden afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdelende regels van de Grondwet of de bijzondere wet.

⁸⁸ Verslag Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, “Evaluatie van de werking van de nieuwe federale instellingen”, *Parl. St. Senaat*, 1998-1999, nr. 1-1333/1, 845-847 en verslag, *Parl. St. Senaat*, 1992-1993, nr. 558/5, 265.

⁸⁹ Zie ook R. MOERENHOUT, “Verdragen en samenwerkingsakkoorden: afspraken zonder in- of tegenspraak?”, *T.B.P.* 1999, 559 en 562-563, met verwijzing naar *Parl. St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, 1994-1995, B-59/2, 7 en *Hand. Senaat*, 30 maart 1995, 2007-2010.

67. De bindende kracht en de voorrang van samenwerkingsakkoorden en de afdwingbaarheid ervan versterken het coöperatieve karakter van de Belgische federatie en daarmee de cohesie en de stabiliteit van het politieke systeem. Dat geldt ook voor de beperkte mogelijkheid waarin het kader voorziet om het legaliteitsbeginsel ingeval van samenwerkingsakkoorden soepel te interpreteren en voor het pleidooi om de rechtsbasis voor verplichte samenwerking en facultatieve samenwerkingsakkoorden te verruimen en de Grondwet aan te vullen met een algemene bepaling die de bijzondere wetgever machtigt om voor alle aangelegenheden de vormen van samenwerking vast te stellen. De automatische gelijktijdige inwerkingtreding van samenwerkingsakkoorden in de rechtsordes van alle partijen komt de cohesie en de stabiliteit van het politiek systeem eveneens ten goede.

68. De mogelijkheid voor de parlementen om samenwerkingsakkoorden te sluiten over de eigen prerogatieven en de strikte voorwaarden voor de bekendmaking, de voorafgaande instemming en de uitvoering van samenwerkingsakkoorden en voor het rechtstreeks wijzigen, interpreteren of hernemen van bestaande wetten, decreten en ordonnanties dragen tot slot bij tot samenwerking die democratisch verantwoord is. Hetzelfde geldt voor de voorstellen om de controle van het parlement op de totstandkoming, de uitvoering, de wijziging en de beëindiging van samenwerkingsakkoorden te versterken.

* * *