

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

2 DÉCEMBRE 1999

**Projet de loi portant assentiment à la Charte
européenne de l'autonomie locale, fait
à Strasbourg le 15 octobre 1985**

SOMMAIRE

	Pages
Exposé des motifs	2
Projet de loi	21
Charte européenne de l'autonomie locale	22
Avant-projet de loi	29
Avis du Conseil d'État	30

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

2 DECEMBER 1999

**Wetsontwerp houdende instemming met
het Europees Handvest inzake lokale
autonomie, gedaan te Straatsburg op
15 oktober 1985**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	2
Wetsontwerp	21
Europees Handvest inzake lokale autonomie	22
Voorontwerp van wet	29
Advies van de Raad van State	30

EXPOSÉ DES MOTIFS

A. Origines de la charte

La charte européenne de l'autonomie locale est le point culminant de toute une série d'initiatives et de nombreuses années de délibérations au sein du Conseil de l'Europe.

La protection et le renforcement de l'autonomie locale en Europe au moyen d'un document exposant les principes reconnus par tous les Etats démocratiques d'Europe sont une ambition qu'ont depuis longtemps les collectivités locales. Très tôt, il a été reconnu que ce genre de texte devait recueillir l'adhésion de ceux dont les actions sont essentiellement en cause dans toute défense de l'autonomie locale, à savoir les gouvernements.

Le Conseil de l'Europe, en tant que gardien des droits de l'homme et des principes de la démocratie, constituait de toute évidence le cadre dans lequel il convenait d'élaborer et d'adopter cet instrument, d'autant plus que depuis 1957 il avait reconnu l'importance des collectivités locales en instituant à leur intention un organe représentatif au niveau européen, devenue la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (C.P.L.R.E.)(1).

C'est en effet la C.P.L.R.E. qui, dans sa Résolution 64 (1968), a proposé une Déclaration de principes sur l'autonomie locale et invité le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à procéder à son adoption. Cette initiative a été soutenue par l'Assemblée Consultative qui, dans sa Recommandation 615 (1970), a présenté au Comité des Ministres un texte qui suivait de près celui de la C.P.L.R.E. et qui avait été élaboré conjointement par les deux organes. La déclaration proposée avait néanmoins un caractère un peu trop général et sommaire pour que des actions précises soient prises sur sa base.

La nouvelle initiative prise par la C.P.L.R.E. en 1981 a suivi donc une approche plus souple. Mais il a également été jugé qu'une simple déclaration de principes non contraignante ne pouvait suffire en raison de l'importance de l'autonomie locale et de la nature des menaces qui pèsent sur elle. Les gouvernements devaient plutôt être invités à prendre des engagements ayant force obligatoire. La souplesse indispensable

(1) Par la suite, cette Conférence est devenue le «Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe».

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Oorsprong van het Handvest

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eindpunt van een hele reeks initiatieven en van verscheidene jaren besprekingen binnen de Raad van Europa.

De bescherming en de versteviging van de lokale autonomie in Europa door middel van een document waarin de door alle democratische staten van Europa erkende beginselen zijn vervat, is een ambitie die sedert lang door de lokale autoriteiten werd gekoesterd. Zeer spoedig werd aanvaard dat een dergelijke tekst de instemming moet krijgen van diegenen wier acties essentieel betrokken zijn bij elke verdediging van de lokale autonomie, met name de regeringen.

De Raad van Europa als verdediger van de rechten van de mens en van de democratische beginselen, was uiteraard het aangewezen kader waarin dat instrument moest worden uitgewerkt en aangenomen, temeer daar hij sedert 1957 het belang van de plaatselijke besturen had erkend door het installeren, te hunner behoefte, van een representatief orgaan op Europees vlak, dat later de «Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)» (vert. Bestendige Conferentie van de plaatselijke en regionale besturen van Europa (BCPRE) is geworden(1)).

Het is immers de BCPRE die in haar Resolutie 64 (1968) een Beginselverklaring over de lokale autonomie heeft voorgesteld en die het Ministercomité van de Raad van Europa heeft verzocht deze aan te nemen. Dat initiatief werd gesteund door de Raadgevende Vergadering die, in haar Aanbeveling 615 (1970), een tekst heeft overgelegd aan het Ministercomité die sterk aanleunde bij die van de BCPRE en die door de twee organen samen was opgesteld. De voorgestelde verklaring was evenwel van te algemene en summie aard zodat op basis daarvan geen preciese acties konden worden ondernomen.

Het nieuwe initiatief dat door de BCPRE in 1981 werd genomen heeft een soepelere benadering gevolgd. Toch werd er ook van uitgegaan dat een eenvoudige beginselverklaring zonder verplichtend karakter niet kon volstaan, omwille van het belang van de plaatselijke autonomie en omwille van de aard van de bedreigingen die erop wegen. De regeringen moesten er veeleer worden toe aangezet om verbinte-

(1) Nadien is deze Conferentie in «Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe» (vert. Congres van de plaatselijke en regionale besturen van Europa (CPRE)) overgegaan.

pour tenir compte des différences entre les dispositions constitutionnelles et les traditions administratives nationales devait être introduite, non pas en diluant de manière excessive les conditions imposées par le nouvel instrument, mais en laissant aux gouvernements une certaine latitude à l'égard des dispositions par lesquelles ils se considéreraient liés.

La conséquence logique de cette approche a été la soumission au Comité des Ministres, avec la Résolution 126 (1981) de la C.P.L.R.E., d'un projet de Charte européenne de l'autonomie locale, assorti de la proposition de l'adopter en tant que convention européenne.

Le Comité des Ministres a décidé de transmettre les propositions de la C.P.L.R.E. au Comité directeur pour les questions régionales et municipales (C.D.R.M.) en vue de leur discussion à la 5ème Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales (Lugano, 5-7 octobre 1982). Dans leurs conclusions, les ministres présents à Lugano :

«... estiment que ce projet de Charte constitue un pas important vers la définition des principes de l'autonomie locale, tout en notant les réserves exprimées par certains ministres concernant la nécessité de la Charte sous forme d'une convention contraignante et concernant certains aspects du contenu de la Charte»;

«demandent au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de charger le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (C.D.R.M.), en contact avec la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, de procéder aux réaménagements nécessaires du projet de Charte européenne de l'autonomie locale en tenant compte des observations concernant la forme et le contenu présentées au cours de la conférence, pour qu'il puisse leur être soumis pour approbation lors de leur prochaine conférence ...».

Le Comité des Ministres a ainsi mandaté le C.D.R.M., qui a procédé à une révision approfondie du projet de Charte. En application des conclusions de la Conférence de Lugano, les représentants de la C.P.L.R.E. ont participé aux débats.

Le texte du projet de Charte, révisé par le C.D.R.M., a été enfin présenté à la 6ème Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales, tenue à Rome du 6 au 8 novembre 1984.

Après avoir examiné ce texte, les ministres ont exprimé unanimement leur consensus sur les principes y énoncés. Pour ce qui est de la forme juridique

nissen aan te gaan met verplichtend karakter. De onontbeerlijke soepelheid die het mogelijk maakt rekening te houden met de verschillen tussen de grondwettelijke bepalingen en de nationale administratieve tradities moest ingevoerd worden, niet door de voorwaarden opgelegd door het nieuwe instrument al te zeer te vervagen, maar door aan de regeringen een zekere ruimte te laten t.a.v. de bepalingen waardoor zij zich gebonden achten.

Het logische gevolg van die benadering, was het voorleggen aan het Ministercomité, met de Resolutie 126 (1981) van het BCPRE, van een ontwerp van Europees Handvest inzake lokale autonomie, samen met het voorstel dit aan te nemen als Europese Conventie.

Het Ministercomité heeft beslist de voorstellen van de BCPRE door te sturen naar het «Comité directeur pour les questions régionales et municipales» (CDRM) met het oog op de bespreking tijdens de 5e Conferentie van de Europese Ministers, verantwoordelijk voor de plaatselijke besturen (Lugano, 5-7 oktober 1982). In hun conclusies, zijn de te Lugano aanwezige ministers :

(vert.) «... van oordeel dat het ontwerp van Handvest een belangrijke stap betekent naar de definitie van de beginselen van de plaatselijke autonomie, waarbij nota wordt genomen van het voorbehoud dat sommige ministers maken in verband met de noodzaak om het Handvest in de vorm van een dwingende Conventie aan te nemen, en met betrekking tot sommige aspecten van de inhoud van het Handvest»;

«vragen zij aan het Ministercomité van de Raad van Europa het CDRM ermee te belasten, in contact met de Bestendige Conferentie van de plaatselijke en regionale besturen van Europa, over te gaan tot de nodige aanpassingen van het ontwerp van Europees Handvest inzake lokale autonomie rekening houdend met de opmerkingen in verband met de vorm en de inhoud geformuleerd tijdens de conferentie, opdat het hun zou kunnen worden voorgelegd ter goedkeuring op de eerstvolgende conferentie».

Het Ministercomité heeft aldus het CDRM gemandateerd, die een grondige herziening van het ontwerp van Handvest heeft uitgevoerd. Bij toepassing van de besluiten van de Conferentie van Lugano hebben de vertegenwoordigers van de BCPRE deelgenomen aan de debatten.

De tekst van het Handvest, na revisie door het CDRM, werd tenslotte voorgelegd aan de 6e Conferentie van de Europese Ministers, verantwoordelijk voor de plaatselijke besturen, die plaats had te Rome van 6 tot 8 november 1984.

Na onderzoek van de tekst hebben de ministers eenparig hun akkoord betuigd met de beginselen die erin zijn vervat. Wat de juridische vorm van het

que la Charte devait revêtir, la majorité des ministres s'est déclarée favorables à une convention.

Compte tenu des opinions formulées par l'Assemblée Consultative et par la Conférence ministérielle de Rome, le Comité des Ministres a donc adopté en juin 1985 la Charte européenne de l'autonomie locale sous la forme d'une convention. Etant donné que l'initiative de la Charte avait été initialement prise par la C.P.L.R.E., il a été décidé que la convention serait ouverte à la signature le 15 octobre 1985 à l'occasion de la 20ème Session plénière de la C.P.L.R.E.

B. Remarques générales

L'objectif de la Charte européenne de l'autonomie locale consiste à compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales, qui sont les plus proches du citoyen et lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise de décisions qui concernent son environnement quotidien.

La Charte oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. La Charte incarne l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre de touche d'une démocratie véritable.

La Charte comporte trois parties. La première partie contient les dispositions de fond énonçant les principes de l'autonomie locale. Elle précise qu'il faut un fondement constitutionnel et légal à l'autonomie locale; elle définit le concept et établit les principes régissant la nature et l'étendue des pouvoirs des collectivités locales. D'autres articles visent à protéger les limites territoriales des collectivités locales, à assurer à celles-ci une autonomie en ce qui concerne leurs structures administratives ainsi que la possibilité de recruter du personnel compétent et à définir les conditions de l'exercice d'un mandat électif local.

Deux articles importants ont pour objectif de limiter le contrôle administratif des actes des collectivités locales et de leur assurer des ressources financières suffisantes dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur autonomie fondamentale. Les autres dispositions de cette partie concernent le droit dont jouissent les collectivités locales de coopérer et de constituer des associations ainsi que la protection de

Handvest betreft, heeft de meerderheid van de ministers hun voorkeur uitgedrukt voor een Conventie.

Rekening houdend met de opinies van de Raadgevende Vergadering en van de Ministeriële Conferentie van Rome, heeft het Ministercomité dan ook in juni 1985 het Europees Handvest inzake lokale autonomie aangenomen onder de vorm van een Conventie. Aangezien het initiatief voor het Handvest oorspronkelijk was genomen door de BCPRE, werd beslist dat de Overeenkomst openstond voor ondertekening op 15 oktober 1985 ter gelegenheid van de 20e voltallige zitting van de BCPRE. België heeft het Handvest op die datum ondertekend.

B. Algemene opmerkingen

Het doel van het Europees Handvest inzake lokale autonomie bestaat erin de leemte aan gemeenschappelijke Europese normen inzake omschrijving en bescherming van de rechten van de plaatselijke besturen op te vullen; deze besturen staan immers het dichtst bij de burger en bieden hem de mogelijkheid daadwerkelijk deel te nemen aan de besluitvorming die betrekking heeft op zijn dagelijkse omgeving.

Het Handvest verplicht de partijen de fundamentele regelen toe te passen tot waarborging van de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de plaatselijke gemeenschappen. Het Handvest geeft gestalte aan de idee dat de graad van autonomie waarvan de plaatselijke gemeenschappen genieten mag worden beschouwd als de toetssteen van een waarachtige democratie.

Het Handvest omvat drie delen. Het eerste deel bevat de basisbepalingen betreffende de beginselen van de lokale autonomie. Daarin is bepaald dat de lokale autonomie een grondwettelijke en wettelijke basis nodig heeft; het geeft een definitie van het begrip en legt de principes vast die de natuur en de draagwijdte van de machten van de plaatselijke gemeenschappen regelen. Andere artikelen hebben tot doel de territoriale grenzen van de plaatselijke gemeenschappen te beschermen, hun autonomie met betrekking tot hun administratieve structuren te waarborgen, alsmede de mogelijkheid om bekwaam personeel aan te werven, en de voorwaarden voor de uitoefening van een plaatselijk verkiezingsmandaat nader te bepalen.

Twee belangrijke artikelen hebben tot doel het administratieve toezicht op de handelingen van de plaatselijke gemeenschappen te beperken en hun voldoende financiële middelen aan de hand te doen onder voorwaarden die geen afbreuk doen aan hun fundamentele autonomie. De andere bepalingen van dat gedeelte hebben betrekking op het recht van de plaatselijke gemeenschappen om samen te werken en

l'autonomie locale par le droit de recours juridictionnel.

La partie II contient des dispositions diverses concernant la portée des engagements souscrits par les Parties. Conformément au souci d'assurer un équilibre réaliste entre la sauvegarde des principes essentiels et la souplesse nécessaire face aux particularités juridiques et institutionnelles de chaque Etat membre, elle autorise les Parties à exclure certaines dispositions de la Charte de celles par lesquelles elles se considèrent liées.

Il s'agit donc là d'un compromis entre, d'une part, la reconnaissance du fait que l'autonomie locale concerne la structure et l'organisation de l'Etat lui-même; ce qui est une préoccupation fondamentale du gouvernement, et, d'autre part, l'objectif visant à protéger un minimum de principes fondamentaux que tout système démocratique d'administration locale doit respecter. De plus, les engagements des Parties peuvent être ultérieurement élargis lorsque les obstacles ont été éliminés.

En puissance, les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte s'appliquent à tous les niveaux et catégories de collectivités locales de chaque Etat membre et aussi en réalité, mutatis mutandis, aux autorités territoriales du niveau régional. En tout état de cause, afin de tenir compte des cas particuliers, les Parties sont autorisées à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte.

La Charte ne prévoit pas de système institutionnalisé pour le contrôle de son application, en dehors de l'obligation faite aux Parties de fournir toutes les informations relatives aux dispositions législatives et autres mesures prises en application des dispositions de la Charte. Il est vrai que la possibilité a été envisagée de créer un système international de contrôle analogue à celui de la Charte sociale européenne. Cependant, il a paru possible d'éviter un système de surveillance complexe, étant donné que la présence au Conseil de l'Europe de la C.P.L.R.E., qui a directement accès au Comité des Ministres, assurerait un contrôle politique suffisant du respect par les Parties des obligations qu'elles ont souscrites au titre de la Charte.

La dernière partie du texte contient des dispositions finales qui correspondent à celles qui figurent habituellement dans les conventions élaborées sous les auspices du Conseil de l'Europe.

om verenigingen op te richten, alsmede op de bescherming van de lokale autonomie door middel van juridictioneel beroep.

Deel II bevat verscheidene bepalingen betreffende de draagwijdte van de door de Partijen onderschreven verbintenissen. Bezorgd om een realistisch evenwicht in stand te houden tussen de bescherming van de essentiële beginselen en de nodige soepelheid ten overstaan van de juridische en grondwettelijke bijzonderheden van elke Lidstaat, laat deel II toe dat de Partijen sommige bepalingen van het Handvest weglaten uit de reeks van bepalingen waardoor zij zich gebonden achten.

Het gaat hier dus om een compromis tussen, eensdeels, de erkenning van het feit dat de plaatselijke autonomie betrekking heeft op de structuren en de organisatie van de Staat zelf, wat een fundamentele bevoegdheid is van de regering en, anderdeels, de bedoeling om een minimum aantal fundamentele principes te beschermen die door elk democratisch systeem van plaatselijk bestuur moeten worden nageleefd. Bovendien kunnen de verbintenissen van de Partijen later worden uitgebreid als de hinderpalen uit de weg geruimd zijn.

Virtueel zijn de beginselen van de lokale autonomie vermeld in het Handvest toepasselijk op alle niveaus of categorieën van plaatselijke gemeenschappen van elke Lidstaat en in werkelijkheid, mutatis mutandis, ook op de territoriale overheden van het gewestelijk niveau. In ieder geval is het de Partijen, ten einde rekening te houden met de bijzondere gevallen, toegestaan sommige categorieën van gemeenschappen uit te sluiten uit de toepassingsfeer van het Handvest.

Het Handvest voorziet niet in een genstitutioniseerd systeem voor de controle van de toepassing ervan, buiten de verplichting opgelegd aan de Partijen om alle informatie te verstrekken betreffende de wettelijke bepalingen en andere maatregelen genomen bij toepassing van de bepalingen van het Handvest. Het is zo dat de mogelijkheid onderzocht geworden is om een internationaal controlesysteem in te voeren naar analogie met dat van het Europees Sociaal Handvest. Het is evenwel mogelijk gebleken een complex bewakingssysteem te vermijden, aangezien door de aanwezigheid in de Raad van Europa van de BCPRE, die rechtstreeks toegang heeft tot het Ministercomité, gezorgd zou worden voor voldoende politieke controle op het naleven, door de Partijen, van de verplichtingen die zij binnen het kader van het Handvest hebben onderschreven.

Het laatste gedeelte van de tekst bevat slotbepalingen die overeenkomen met die welke gewoonlijk voorkomen in de overeenkomsten uitgewerkt onder de auspiciën van de Raad van Europa.

La Charte européenne de l'autonomie locale est le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes de l'autonomie locale, un des piliers de la démocratie que le Conseil de l'Europe a pour mission de défendre et de développer. On peut espérer qu'elle apportera une contribution importante à la protection et au renforcement des valeurs européennes communes.

*
* *

La Belgique ayant très activement pris part à l'élaboration de la Charte et soutenu les initiatives visant à conforter l'autonomie locale sur le plan européen, il paraît indiqué que notre pays concrétise ces engagements dans l'ordre interne en ratifiant la Charte.

Les principes qu'elle énonce correspondent d'ailleurs pour l'essentiel à ceux qui inspirent nos traditions et notre système juridique en la matière.

Par la ratification de la Charte, ses dispositions acquerront force de loi dans notre droit interne.

Certaines de ces dispositions contiennent seulement des recommandations («autant que possible ...», «dans le cadre de la loi ...», «normalement», etc.).

D'autres dispositions contiennent des règles de droit effectives, lesquelles figurent toutefois déjà dans notre loi communale ou dans notre loi provinciale.

On peut dès lors affirmer qu'en général, la ratification de la Charte européenne qui vous est soumise n'engendrera aucune règle de droit nouvelle.

L'article 12, alinéa 1^{er}, de la Charte offre à la Partie contractante la possibilité d'indiquer les dispositions par lesquelles elle s'estime liée, à condition que ces dispositions comprennent au moins vingt des paragraphes de la partie I de la Charte, dont dix au moins sont choisis parmi les quatorze principes fondamentaux énumérés dans cette disposition (le «noyau dur»).

La Belgique s'estimera liée par les dispositions suivantes de la Charte(1):

- article 2(1);
- article 3, alinéa 1^{er}(1);
- article 4, alinéa 1^{er}(1);
- article 4, alinéa 2(1);
- article 4, alinéa 3;

(1) Les articles ou paragraphes marqués d'un astérisque sont ceux qui font partie des quatorze principes fondamentaux énumérés à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Charte.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eerste multilateraal juridisch instrument ter definitie en bescherming van de principes van de lokale autonomie, een van de grondvesten van de democratie die de Raad van Europa tot taak heeft te verdedigen en te bevorderen. Men mag hopen dat het in belangrijke mate zal bijdragen tot de bescherming en de versteviging van de gemeenschappelijke Europese waarden.

*
* *

Aangezien België zeer actief heeft deelgenomen aan de uitwerking van het Handvest en de initiatieven tot het verstevigen van de plaatselijke autonomie op Europees vlak heeft gesteund, lijkt het aangewezen dat ons land deze verbintenissen nakomt op intern vlak door bekrachtiging van het Handvest.

De daarin vermelde beginselen stemmen trouwens in essentie overeen met deze welke aan de basis liggen van onze tradities en ons juridisch systeem terzake.

Na de ratificatie van het Handvest zullen de bepalingen ervan kracht van wet hebben in ons interne recht.

Sommige van deze bepalingen behelzen enkel aanbevelingen («indien mogelijk...», «binnen de grenzen van de wet...», «normaliter», enz.).

Andere bepalingen houden een effectieve rechtsregel in; het gaat echter om regels die reeds ingeschreven zijn in onze gemeentewet of in onze provinciewet.

Er kan derhalve gesteld worden dat in 't algemeen geen nieuwe rechtsregels gecreëerd worden door de ratificatie van het voorliggende Europees Handvest.

Artikel 12, eerste lid, van het Handvest biedt de verdragsluitende Partij de mogelijkheid om aan te geven door welke bepalingen zij zich gebonden acht, op voorwaarde dat deze bepalingen minstens twintig van de paragrafen van deel I van het Handvest omvatten, waaronder ten minste tien gekozen onder de in deze bepaling opgesomde veertien fundamentele principes (de zogenaamde «harde kern»).

België zal zich gebonden achten door de volgende bepalingen van het Handvest(1):

- artikel 2(1);
- artikel 3, eerste lid(1);
- artikel 4, eerste lid(1);
- artikel 4, tweede lid(1);
- artikel 4, derde lid;

(1) De artikelen of paragrafen aangeduid met een asteriks zijn diegene die deel uitmaken van veertien fundamentele beginselen opgesomd in artikel 12, eerste lid, van het Handvest.

- article 4, alinéa 4(1);
- article 4, alinéa 5;
- article 4, alinéa 6;
- article 5(1);
- article 6, alinéa 1^{er};
- article 6, alinéa 2;
- article 7, alinéa 1^{er}(1);
- article 7, alinéa 2;
- article 7, alinéa 3;
- article 8, alinéa 1^{er};
- article 8, alinéa 3;
- article 9, alinéa 1^{er}(1);
- article 9, alinéa 3(1);
- article 9, alinéa 4;
- article 9, alinéa 5;
- article 9, alinéa 8;
- article 10, alinéa 1^{er}(1);
- article 10, alinéa 2;
- article 10, alinéa 3;
- article 11(1).

La Belgique remplit par conséquent la condition posée par l'article 12, alinéa 1^{er}: elle s'estime liée par au moins 20 des paragraphes de la partie 1 de la Charte — à savoir vingt-cinq — dont dix au moins sont choisis parmi les quatorze principes fondamentaux énumérés dans cette disposition, à savoir onze.

Lors du dépôt de l'instrument de ratification le Gouvernement fera dès lors état des dispositions précitées par lesquelles il s'estime lié.

L'article 13 de la Charte, qui détermine son champ d'application à l'égard des collectivités locales, dispose comme suit:

«Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe».

En Belgique, la Charte s'appliquera uniquement aux provinces et aux communes et ce, sans préjudice

- artikel 4, vierde lid(1);
- artikel 4, vijfde lid;
- artikel 4, zesde lid;
- artikel 5(1);
- artikel 6, eerste lid;
- artikel 6, tweede lid;
- artikel 7, eerste lid(1);
- artikel 7, tweede lid;
- artikel 7, derde lid;
- artikel 8, eerste lid;
- artikel 8, derde lid;
- artikel 9, eerste lid(1);
- artikel 9, derde lid(1);
- artikel 9, vierde lid;
- artikel 9, vijfde lid;
- artikel 9, achtste lid;
- artikel 10, eerste lid(1);
- artikel 10, tweede lid;
- artikel 10, derde lid;
- artikel 11(1).

België voldoet bijgevolg aan de voorwaarde gesteld door artikel 12, eerste lid: zij acht zich verbonden door ten minste 20 van de paragrafen van deel I van het Handvest — namelijk vijftientwintig — waarin ten minste tien zijn gekozen uit de veertien fundamentele principes opgesomd in deze bepaling, namelijk elf.

Bij de neerlegging van de ratificeringsoorkonde zal de Regering dan ook gewag maken van de hiervoor vermelde bepalingen door dewelke zij zich verbonden acht.

Artikel 13 van het Handvest, waarin de toepassingssfeer wordt bepaald ten opzichte van de plaatselijke collectiviteiten, bepaalt wat volgt:

«De beginselen van lokale autonomie die vervat zijn in dit Handvest zijn van toepassing op alle categorieën lokale autoriteiten die bestaan binnen het grondgebied van een Partij. Iedere Partij kan echter bij nederlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de categorieën lokale of regionale autoriteiten aanwijzen waartoe zij de reikwijdte van dit Handvest beoogt te beperken of die zij van de reikwijdte van dit Handvest beoogt uit te sluiten. Zij kan eveneens meer categorieën lokale of regionale autoriteiten in de reikwijdte van het Handvest opnemen middels een kennisgeving aan de Secretaris-generaal van de Raad van Europa».

Het Handvest zal in België enkel van toepassing zijn op de provincies en de gemeenten; dit onvermin-

(1) Les articles ou paragraphes marqués d'un astérisque sont ceux qui font partie des quatorze principes fondamentaux énumérés à l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Charte.

(1) De artikelen of paragrafen aangeduid met een asteriks zijn diegene die deel uitmaken van veertien fundamentele beginselen opgesomd in artikel 12, eerste lid, van het Handvest.

du fait qu'à l'avenir, d'autres collectivités locales, telles que, par exemple, les CPAS et les polders et waterings, pourront tomber dans le champ d'application de la Charte pour autant que soient respectées toutes les dispositions prévues par celle-ci, parmi lesquelles l'obligation de disposer d'une autonomie effective et de mandataires élus.

C. Situation des signatures et des ratifications

A la date du 15 mai 1996, vingt-sept Etats membres du Conseil de l'Europe avaient signé la Charte: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Moldavie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Slovaquie, la Suède et la Turquie.

Parmi ces Etats, vingt et un avaient également ratifié la Charte à la même date: l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Suède et la Turquie.

La quatrième de ces ratifications a eu lieu dans le courant du mois de mai 1988, de sorte que la Charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988, conformément à son article 15, alinéa 2.

Les pays ci-après n'avaient pas encore signé la Charte à la date précitée du 15 mai 1996: l'Albanie, Andorre, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, l'Ukraine, Saint-Marin, la République Slovaque, la République Tchèque, l'Ex-République yougoslave de Macédoine, le Royaume-Uni et la Suisse.

La Belgique n'a jusqu'à présent pas été en mesure de ratifier la Charte pour les raisons suivantes:

- notre législation, telle qu'elle est actuellement d'application aux communes, n'est pas en conformité avec toutes les dispositions de la Charte;
- un certain nombre de matières au niveau communal, notamment la tutelle administrative, relèvent des compétences des Régions, ce qui a conduit à nouer divers contacts avec les autorités régionales.

D. Commentaire des dispositions de la Charte

Le texte du commentaire des articles a été rédigé par le Secrétariat général du Conseil de l'Europe.

derd het feit dat in de toekomst andere lokale autoriteiten zoals bijvoorbeeld de O.C.M.W.'s en de polders en de wateringen, onder het toepassingsveld van het Handvest kunnen vallen voor zover alle door het Handvest voorziene bepalingen, waaronder de verplichting om over een effectieve autonomie en over gekozen mandatarissen te beschikken, nageleefd worden.

C. Toestand van de ondertekeningen en bekrachtigingen

Op 15 mei 1996 hadden zevenentwintig Lidstaten van de Raad van Europa het Handvest ondertekend: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Russische Federatie, Slovenië, Spanje, Turkije en Zweden.

Eenentwintig van deze Staten hadden op diezelfde datum ook het Handvest bekrachtigd: Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Turkije en Zweden.

De vierde van die bekrachtigingen heeft plaatsgehad in de loop van mei 1988, zodat het Handvest in werking is getreden per 1 september 1988, overeenkomstig het artikel 15, tweede lid.

De volgende landen hadden op de voormelde datum van 15 mei 1996 het Handvest nog niet ondertekend: Albanië, Andorra, Ierland, Letland, Litouwen, Oekraïne, San Marino, Slovaakse Republiek, Tsjechische Republiek, de Ex-Joegoslavische Republiek van Macedonië, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

België kon tot nu toe het Handvest om de volgende redenen nog niet ratificeren:

- onze wetgeving, zoals toepasselijk op de gemeenten, is niet in overeenstemming met al de bepalingen van het Handvest;
- een aantal materies op het gemeentelijk vlak, in het bijzonder het administratief toezicht, behoren tot de bevoegdheden van de Gewesten, wat tot meerdere contacten met de gewestelijke overheden heeft geleid.

D. Commentaar bij de bepalingen van het Handvest

De tekst van de commentaar der artikelen werd opgesteld door het Secretariaat-generaal van de Raad van Europa.

Les motifs sur lesquels reposent les déclarations de réserve formulées par la Belgique sont précisés dans le commentaire des articles et paragraphes concernés de la Charte.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} exprime l'engagement général des Parties à respecter les principes de l'autonomie locale énoncés à la partie 1 de la Charte (articles 2-11) dans la mesure prescrite par l'article 12.

Article 2

Cet article dispose que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs.

Considérant l'importance de ce principe, il est souhaitable, de plus, qu'il soit inclus dans le texte fondamental régissant l'organisation de l'Etat, c'est-à-dire la Constitution. Il a toutefois été reconnu que dans les pays dans lesquels la procédure d'amendement de la Constitution nécessite l'approbation d'une majorité spéciale du Parlement ou celle de l'ensemble de la population exprimée par voie de référendum, il pourrait ne pas être possible de s'engager à consacrer le principe de l'autonomie locale dans la Constitution. Il a été reconnu, par ailleurs, que les pays qui n'ont pas de constitution écrite mais des dispositions de caractère constitutionnel contenues dans divers documents et sources pourraient éprouver des difficultés particulières ou même se trouver dans l'impossibilité de prendre cet engagement.

Il faut également tenir compte du fait que dans les pays à structure fédérale, les pouvoirs locaux peuvent être réglementés par les Etats fédérés plutôt que par le gouvernement central de la fédération. La présente Charte n'affecte en aucune manière, en ce qui concerne les Etats fédéraux, la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

Article 3

Cet article définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale telles qu'elles doivent être entendues aux fins de la Charte.

Paragraphe 1^{er}. — La notion de «capacité effective» contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement. L'inclusion du membre de phrase «dans le cadre de la loi» reconnaît le fait que ce droit et cette capacité peuvent être définis de plus près par le législateur.

De redenen voor de door België gemaakte voorbehouden worden verduidelijkt in de paragrafen van het Handvest.

Artikel 1

In artikel 1 wordt de algemene verplichting van de Partijen uitgedrukt om de in deel I van het Handvest (artikelen 2 tot 11) uiteengezette beginselen van lokale autonomie na te leven, op de wijze als is voorgeschreven in artikel 12.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt dat het beginsel van de lokale autonomie dient te worden vastgelegd in wetteksten.

Gezien het belang van dit beginsel, is het daarenboven wenselijk dat het deel uitmaakt van de fundamentele tekst waarbij de organisatie van de staat geregeld wordt, nl. de Grondwet. Toch werd erkend dat in landen waar de wijziging van de Grondwet een bijzondere meerderheid van het Parlement of van het geheel van de bevolking, uitgedrukt via een referendum vereist, het niet mogelijk zou kunnen zijn zich ertoe te verbinden het beginsel van de lokale autonomie in de Grondwet te bekrachtigen. Bovendien werd erkend dat landen die niet beschikken over een geschreven Grondwet maar over in verschillende documenten en bronnen opgenomen bepalingen van constitutionele aard, bijzondere moeilijkheden zouden kunnen ondervinden of zelfs helemaal niet in staat zouden kunnen zijn deze verbintenis na te komen.

Er moet eveneens rekening gehouden worden met het feit dat in de landen met een federale structuur de plaatselijke overheden eerder door de deelstaten georganiseerd kunnen worden dan door de centrale regering van de federatie. Wat de federale Staten betreft heeft dit Handvest op geen enkele manier invloed op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Bondsstaat en de deelstaten.

Artikel 3

Dit artikel omschrijft de essentiële karakteristieken van de lokale autonomie zoals deze moeten begrepen worden overeenkomstig dit Handvest.

Paragraaf 1. — Het begrip «vermogen» drukt de idee uit dat het formele recht om bepaalde zaken van openbaar belang te regelen en te beheren, gepaard dient te gaan met de middelen om dit recht daadwerkelijk uit te oefenen. De inlassing van het zinsdeel «binnen de grenzen van de wet» erkent het feit dat dit recht en dit vermogen nader omschreven kunnen zijn door de wetgever.

Sous leur propre responsabilité» souligne que les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures.

Il n'est pas possible de définir avec précision les affaires que les collectivités locales doivent être habilitées à régler et à gérer. Les expressions telles que «affaires locales» et «leurs propres affaires», jugées trop vagues et difficiles à interpréter, ont été rejetées. Les traditions des Etats membres en ce qui concerne les affaires considérées comme relevant des collectivités locales diffèrent considérablement. En réalité, la plupart des affaires ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ce domaine peuvent varier selon les pays et selon les époques et même être réparties entre différents niveaux de gouvernement. En limitant les collectivités locales aux questions dépourvues d'implications plus larges, on risquerait de les reléguer dans un rôle marginal. Il est par contre accepté que les pays souhaitent réserver au gouvernement central certaines fonctions telles que la défense nationale. L'intention de la Charte est que les collectivités locales aient une vaste gamme de responsabilités de nature à être exercées au niveau local. La définition de ces responsabilités fait l'objet de l'article 4.

Paragraphe 2. — Les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées. Ce principe est en conformité avec l'importance primordiale que le Conseil de l'Europe attache aux formes démocratiques de gouvernement.

Ce droit implique normalement l'existence d'une assemblée représentative avec ou sans organes exécutifs subordonnés, mais les formes de démocratie directe restent possibles là où elles sont prévues par la loi.

Cette disposition implique que les organes exécutifs doivent rendre des comptes auprès de leur conseil ou de leur assemblée.

La loi communale et la loi provinciale ne prévoient pas la possibilité pour le conseil communal ou provincial de contraindre respectivement le collège des bourgmestre et échevins ou la députation permanente à démissionner.

La Belgique doit par conséquent formuler une réserve au sujet de cette disposition.

Article 4

Comme on l'a expliqué dans les commentaires relatifs à l'article 3, il n'est pas possible et il ne serait pas

De woorden «krachtens hun eigen verantwoordelijkheid» leggen er de nadruk op dat de lokale autoriteiten niet mogen beperkt worden tot de rol van eenvoudige uitvoerders van de hogere overheden.

Het is onmogelijk een nauwkeurige omschrijving te geven van de aangelegenheden die door de lokale autoriteiten zouden mogen geregeld en beheerd worden. De uitdrukkingen zoals «plaatselijke aangelegenheden» werden als te vaag en te moeilijk om te interpreteren, verworpen. De tradities van de Lidstaten met betrekking tot de aangelegenheden die beschouwd worden als behorend tot de bevoegdheid van de lokale gemeenschappen lopen uiteen. In werkelijkheid heeft het grootste deel van de aangelegenheden terzelfdertijd een lokale en een nationale weerslag en de verantwoordelijkheden op dit vlak kunnen variëren naargelang de landen en volgens de tijdperken, en kunnen zelfs verdeeld worden over verschillende niveaus van bestuur. Door de lokale gemeenschappen te beperken tot de aangelegenheden zonder draagwijdte, zou men het risico lopen hen te verbannen naar een marginale rol. Daarentegen wordt aanvaard dat de landen erop staan om bepaalde opdrachten, zoals de landsverdediging, voor te behouden aan de centrale overheid. De bedoeling van het Handvest is dat de lokale gemeenschappen moeten kunnen beschikken over een brede waaier van verantwoordelijkheden die op het plaatselijk niveau kunnen uitgeoefend worden. De omschrijving van deze verantwoordelijkheden is het voorwerp van artikel 4.

Paragraaf 2. — De rechten betreffende de lokale autonomie moeten worden uitgeoefend door democratisch ingerichte autoriteiten. Dit beginsel is in overeenstemming met het essentiële belang dat de Raad van Europa hecht aan de democratische Regeerings-vorm.

Normaal gezien veronderstelt dit recht het bestaan van een representatieve vergadering met of zonder aan haar ondergeschikte uitvoerende organen, maar de vormen van rechtstreekse democratie blijven mogelijk daar waar ze bij de wet zijn bepaald.

Betrokken bepaling houdt in dat de uitvoerende organen tegenover hun raad of vergadering verantwoording verschuldigd zijn.

In de gemeente- en de provinciewet wordt niet voorzien dat de gemeente- of provincieraad respectievelijk het College van burgemeester en schepenen of de bestendige deputatie tot ontslag kan dwingen.

Bijgevolg dient België een voorbehoud bij deze bepaling te maken.

Artikel 4

Zoals in de toelichting betreffende artikel 3 werd uiteengezet, is het niet mogelijk en zelfs niet aangewe-

opportun d'essayer d'énumérer de manière exhaustive les compétences devant être confiées aux collectivités locales dans toute l'Europe. Toutefois, cet article prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs.

Paragraphe 1^{er}. — Etant donné que la nature des compétences des collectivités locales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale, il est dans l'intérêt de la clarté et de la sécurité du droit que les compétences de base ne leur soient pas attribuées de manière ad hoc, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation. Les compétences doivent normalement être attribuées par la Constitution ou par une loi. Malgré l'utilisation du terme «la loi» dans ce paragraphe, il est reconnu toutefois que dans quelques pays une certaine délégation du pouvoir du Parlement d'attribuer des compétences spécifiques, particulièrement pour ce qui est des détails ou des questions dont la mise en oeuvre découle des directives de la Communauté européenne, peut être souhaitable dans l'intérêt de l'efficacité, à la condition que le Parlement garde des pouvoirs de contrôle suffisants sur l'exercice des pouvoirs délégués.

En plus, une exception s'applique au cas des Etats membres des Communautés européennes dans la mesure où les règlements communautaires (qui, au titre de l'article 189 du Traité de Rome, sont directement applicables) peuvent stipuler l'application d'une mesure spécifique à un niveau donné d'administration.

Paragraphe 2. — Outre les compétences attribuées par la législation à des niveaux spécifiques d'autorité, d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics peuvent se présenter. Lorsque de tels domaines ont des incidences sur le niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale qui existe dans la plupart des pays membres, il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines. Les règles générales conformément auxquelles elles peuvent agir en pareil cas peuvent toutefois être fixées par la loi. Dans certains Etats membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation. Une grande liberté, au-delà des responsabilités spécifiques, peut être donnée aux collectivités locales dans un tel système, dont l'existence est, dans cette mesure, reconnue par l'article 4, paragraphe 2.

Paragraphe 3. — Ce paragraphe exprime le principe général que l'exercice des responsabilités publi-

zen, te proberen een afdoende opsomming te geven van de bevoegdheden die aan de lokale gemeenschappen over gans Europa moeten worden toevertrouwd. Dit artikel omschrijft evenwel de algemene principes waarop de verantwoordelijkheden van de lokale gemeenschappen en de aard van hun bevoegdheden moeten berusten.

Paragraaf 1. — Aangezien de aard van de bevoegdheden van de lokale gemeenschappen van fundamenteel belang is voor een reële lokale autonomie is het in het belang van de duidelijkheid en de rechtszekerheid dat de fundamentele bevoegdheden hen niet «ad hoc» worden toegewezen, maar dat ze voldoende verankerd liggen in de wetgeving. Deze bevoegdheden moeten normaal gezien door de grondwet of door de wet worden toegewezen. Niettegenstaande het gebruik van de term «de wet» in deze paragraaf, wordt evenwel erkend dat in een aantal landen de macht van het parlement om specifieke bevoegdheden toe te kennen, in het bijzonder voor wat betreft details of materies waarvan de inwerkingtreding voortvloeit uit de richtlijnen van de Europese Gemeenschap, gedelegeerd kan worden in het belang van de doeltreffendheid, op voorwaarde dat het parlement voldoende controlebevoegdheid behoudt op de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden.

Daarenboven wordt een uitzondering gemaakt voor de Lidstaten van de Europese Gemeenschappen, in die mate dat de communautaire reglementeringen (die krachtens artikel 189 van het Verdrag van Rome, rechtstreeks van toepassing zijn) kunnen bepalen dat de toepassing van een specifieke maatregel op een welbepaald bestuursniveau zal gebeuren.

Paragraaf 2. — Naast de bevoegdheden die door de wetgever aan welbepaalde overheidsniveaus zijn toegekend, kunnen andere noden of actiemogelijkheden van de openbare overheden zich voordoen. Indien dergelijke domeinen een weerslag hebben op het lokaal niveau en niet uitgesloten zijn van de algemene bevoegdheid die in de meeste Lidstaten bestaat, dan is het voor de lokale autoriteiten van belang dat zij, in hun hoedanigheid van politieke entiteit, van rechtswege optredend om het algemeen welzijn van de bevolking te bevorderen, het recht hebben om initiatieven te nemen in die domeinen. De algemene regelen, volgens dewelke zij in dergelijke gevallen kunnen handelen, kunnen evenwel bij de wet worden vastgesteld. In bepaalde Lidstaten echter moeten de lokale gemeenschappen kunnen aantonen dat hun optreden toegelaten is door de wet. Naast de specifieke bevoegdheden, kan een grote vrijheid aan de lokale autoriteiten gegeven worden binnen een dergelijk systeem waarvan het bestaan, in deze mate, door artikel 4, paragraaf 2, erkend wordt.

Paragraaf 3. — Deze paragraaf drukt het algemeen principe uit dat de uitoefening van de overheidsve-

ques doit être décentralisé. Ce principe a été affirmé à plusieurs occasions dans le contexte du Conseil de l'Europe, et notamment dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales tenue à Lisbonne en 1977. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales. Cette clause n'implique toutefois pas la nécessité de décentraliser systématiquement les fonctions à celles des collectivités locales qui, du fait de leur nature et de leur taille, ne peuvent se charger que de missions limitées.

Paragraphe 4. — Ce paragraphe traite du problème des chevauchements de compétences. Dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités, les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs. Toutefois, une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire dans certains domaines et il importe que dans ces cas l'intervention des autorités centrales ou régionales se conforme à des dispositions législatives clairement formulées.

Paragraphe 5. — La structure administrative des collectivités locales et leur connaissance de la situation locale peuvent en faire des organes adéquats pour l'exécution de certaines fonctions dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités supra-locales. Il importe, toutefois, pour que le recours à ce type de délégation n'empiète pas de manière excessive sur la sphère d'autonomie au niveau local, que ce dernier soit autorisé, quand cela est possible, à prendre en compte la situation locale dans l'exercice des pouvoirs délégués. Il est reconnu néanmoins que pour certaines fonctions, telles que la délivrance de documents d'identité, la nécessité d'une réglementation uniforme peut ne laisser aucune place à un quelconque pouvoir discrétionnaire de la collectivité locale.

Paragraphe 6. — Alors que les paragraphes 1^{er} à 5 traitent des questions relevant des collectivités locales, le paragraphe 6 concerne à la fois celles qui relèvent de ces collectivités et celles qui se situent hors de cette sphère, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités. Le texte dispose que les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence, tout en reconnaissant que des circonstances exceptionnelles peuvent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence. Cette consultation doit se faire

responsabiliser les collectivités locales et décentraliser les compétences. Ce principe a été affirmé à plusieurs occasions dans le contexte du Conseil de l'Europe, et notamment dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales tenue à Lisbonne en 1977. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales. Cette clause n'implique toutefois pas la nécessité de décentraliser systématiquement les fonctions à celles des collectivités locales qui, du fait de leur nature et de leur taille, ne peuvent se charger que de missions limitées.

Paragraaf 4. — Deze paragraaf handelt over het probleem van de overlapping van de bevoegdheden. In het belang van de duidelijkheid en om iedere tendens naar trapsgewijze vermindering van de verantwoordelijkheden te vermijden, moeten de bevoegdheden normaal gezien volledig en exclusief zijn. In bepaalde domeinen is een aanvullend optreden op verschillende niveaus echter noodzakelijk, en in die gevallen is het aangewezen dat de tussenkomst van de centrale of regionale overheden stoelt op duidelijk geformuleerde wettelijke bepalingen.

Paragraaf 5. — De administratieve structuur van de lokale gemeenschappen en hun kennis van de plaatselijke situatie kunnen er adequate organen van maken voor de uitoefening van bepaalde functies waarvoor de verantwoordelijkheid in laatste instantie bij supra-locale overheden berust. Opdat het gebruik van dit soort van delegatie geen buitengewone afbreuk zou doen van de sfeer van autonomie op lokaal vlak, is het van belang dat het aan de lokale overheden toegelaten is rekening te houden met de plaatselijke situatie bij de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden. Toch wordt erkend dat voor bepaalde functies, zoals de afgifte van identiteitsdocumenten, de noodzaak aan een éénvormige reglementering geen enkele ruimte meer kan laten aan enige discretionaire bevoegdheid van de lokale gemeenschap.

Paragraaf 6. — Waar de paragrafen 1 tot 5 handelen over materies die tot de bevoegdheid van de lokale gemeenschappen behoren, heeft paragraaf 6 betrekking zowel op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van deze gemeenschappen vallen als op aangelegenheden die daarbuiten vallen, maar die een bijzondere weerslag hebben op deze gemeenschappen. De tekst bepaalt dat de modaliteiten en het tijdschema van de raadplegingen op zodanige wijze moeten gebeuren dat de lokale gemeenschappen effectief in de mogelijkheid gesteld worden invloed uit te oefenen; daarbij wordt erkend dat uitzonder-

directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations.

Article 5

Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales — dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême — revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation, mais cette possibilité n'est pas prévue dans la législation d'un certain nombre de pays. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation.

Article 6

Paragraphe 1^{er}. — Le texte de ce paragraphe traite non pas de la constitution générale de la collectivité locale et de son conseil, mais plutôt de la manière dont ses services administratifs sont organisés. Si les dispositions législatives au niveau central ou régional peuvent fixer certains principes généraux de cette organisation, les collectivités locales doivent pouvoir agencer leurs propres structures administratives de manière à les adapter aux conditions locales et dans un souci d'efficacité administrative. Il est admis que les législations centrales ou régionales contiennent certaines prescriptions spécifiques, touchant, par exemple, la formation de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs, mais ces dispositions doivent rester limitées de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides.

Paragraphe 2. — Outre l'adéquation des structures de gestion, il est essentiel pour l'efficacité d'une collectivité locale que celle-ci soit en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité. Il est clair que cela dépend dans une large mesure de la capacité de la collectivité en question d'offrir des conditions de service suffisamment favorables.

lijke omstandigheden voorrang kunnen hebben boven de eis tot raadpleging, vooral in spoedeisende gevallen. Dit overleg moet rechtstreeks gebeuren met de betrokken gemeenschap of gemeenschappen of wanneer er verschillende gemeenschappen bij betrokken zijn, onrechtstreeks door tussenkomst van hun verenigingen.

Artikel 5

De voorstellen strekkende tot wijziging van de territoriale grenzen — waarvan de plannen van fusie met andere gemeenschappen het uiterste geval uitmaken — zijn natuurlijk van fundamenteel belang voor een lokale gemeenschap en haar burgers. Alhoewel het in de meeste landen als onrealistisch beschouwd wordt dat de lokale gemeenschap een vetorecht zou hebben ten opzichte van zulke wijzigingen, is een voorafgaande rechtstreekse of onrechtstreekse raadpleging van de lokale gemeenschap onontbeerlijk. Het referendum is eventueel een adequate procedure voor dit soort raadpleging, maar de wetgeving van een bepaald aantal landen voorziet niet in deze mogelijkheid. Daar waar de wettelijke bepalingen het referendum niet opleggen, kan in andere manieren van raadpleging worden voorzien.

Artikel 6

Paragraaf 1. — De tekst van deze paragraaf handelt niet over de algemene inrichting van de lokale gemeenschap en van zijn raad, maar eerder over de wijze waarop haar administratieve diensten georganiseerd worden. Indien de wettelijke bepalingen op centraal of regionaal niveau bepaalde algemene principes van deze organisatie kunnen vaststellen, moeten de lokale gemeenschappen hun eigen administratieve structuren zodanig kunnen schikken dat die aangepast zijn aan de lokale omstandigheden en een administratieve doeltreffendheid bewerkstelligen. Er wordt aanvaard dat de centrale of regionale wetgevingen bepaalde specifieke voorschriften inhouden die bijvoorbeeld betrekking hebben op het oprichten van bepaalde commissies of het creëren van bepaalde administratieve functies, maar deze voorschriften moeten beperkt blijven zodanig dat geen strakke organisatorische structuren opgelegd worden.

Paragraaf 2. — Naast de oppuntstelling van de beheersstructuren, is het voor de doelmatigheid van een lokale gemeenschap essentieel dat zij in staat is personeel aan te werven en te werk te stellen waarvan de kwaliteit aansluit bij de verantwoordelijkheden die deze gemeenschap op zich moet nemen. Het is duidelijk dat dit in grote mate afhangt van de mogelijkheid, voor de betrokken gemeenschap, om voldoende gunstige dienstvoorwaarden aan te bieden.

Article 7

Cet article a pour objet de garantir, d'une part, que les représentants élus ne soient pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles. Dans le cadre des considérations matérielles entrent le dédommagement financier adéquat des frais découlant de l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, des gains perdus et, particulièrement dans le cas de conseillers élus à des fonctions exécutives à plein temps, une rémunération ainsi que la couverture sociale correspondante. Dans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs, à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à plein temps.

Paragraphe 3. — Ce paragraphe dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques objectifs et non sur des décisions ad hoc, ce qui signifie normalement que les cas d'incompatibilité sont fixés par la loi. On a toutefois relevé des cas de principes juridiques non écrits mais profondément ancrés et qui semblent assurer des garanties adéquates.

Article 8

Cet article traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux. Il ne traite pas de la possibilité pour les particuliers d'engager des poursuites contre les collectivités locales et il ne traite pas non plus de la nomination ou des activités d'un ombudsman ou d'un autre organe officiel chargé d'un rôle d'investigation. Les dispositions de cet article découlent avant tout de la philosophie de la supervision normalement associée aux « contrôles de tutelle », tradition établie de longue date dans un certain nombre de pays. Elles concernent des pratiques telles que des obligations d'obtenir l'autorisation préalable pour agir ou la confirmation pour que les actes prennent effet, le pouvoir d'annuler les décisions prises par une collectivité locale, le contrôle des comptes, etc.

Paragraphe 1^{er}. — Le paragraphe 1^{er} dispose que la tutelle doit reposer sur une base législative adéquate et exclut donc les procédures de contrôle ad hoc.

Artikel 7

Dit artikel wil een waarborg bieden enerzijds dat de verkozen vertegenwoordigers niet gehinderd worden bij het vervullen van hun opdracht door het optreden van derden, en anderzijds dat bepaalde categorieën van personen niet belet worden hun kandidatuur te stellen uit zuiver materiële overwegingen. Binnen het kader van de materiële overwegingen vallen: de passende financiële schadeloosstelling voor de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van het mandaat evenals, in voorkomend geval, het verlies van inkomsten, en, inzonderheid, in het geval dat een raadslid tot een voltijds mandaat in het uitvoerend orgaan wordt verkozen, een bezoldiging evenals de daarmee verband houdende sociale voorzieningen. In de geest van dit artikel, zou men er zich overigens mogen aan verwachten dat maatregelen getroffen worden voor de reïntegratie in het normale beroepsleven, aan het einde van het mandaat, van diegenen die een voltijds ambt bekleedden.

Paragraaf 3. — Deze paragraaf bepaalt dat de gevallen van onverenigbaarheid met de uitoefening van een verkozen mandaat alleen op objectieve juridische criteria moeten gegrond zijn en niet op beslissingen «ad hoc», wat normaal betekent dat de gevallen van onverenigbaarheid bij de wet worden vastgelegd. Men heeft evenwel gevallen naar voren gebracht van juridische principes die niet geschreven zijn maar wel diep ingeankerd en die gepaste waarborgen lijken te geven.

Artikel 8

Dat artikel handelt over de controle op de activiteiten van de plaatselijke gemeenschappen vanwege de overheden van andere niveaus. Het gaat hier niet om de mogelijkheid voor de particulieren om vervolging in te stellen tegen de plaatselijke gemeenschappen en het gaat hier evenmin over de benoeming of over de tussenkomsten van een ombudsman of een ander officieel orgaan dat is belast met een onderzoeksrol. De bepalingen van dat artikel komen allereerst voort uit de filosofie van het toezicht dat normaal in verband gebracht wordt met de administratieve voogdij; deze traditie bestaat sedert lang in een aantal landen. Deze bepalingen hebben betrekking op praktijken zoals onder meer de verplichting om voorafgaande toestemming te krijgen voor een handeling, of de goedkeuring opdat de handeling uitwerking zou hebben, de bevoegdheid om beslissingen genomen door een plaatselijke gemeenschap te vernietigen, de controle op de rekeningen, enz.

Paragraaf 1. — Paragraaf 1 bepaalt dat het toezicht moet steunen op een wettelijke basis en sluit daarbij dus de controleprocedures «ad hoc» uit.

Paragraphe 2. — Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité. Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. Cela ne devrait pas, toutefois, avoir pour résultat d'empêcher la collectivité locale en question d'exercer un certain pouvoir d'adaptation conformément à l'article 4, paragraphe 5.

Cette disposition n'autorise donc la tutelle d'opportunité que sur les tâches déléguées.

Dans l'état actuel de la législation belge (*cf.* article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution), cette tutelle d'opportunité s'exerce également sur les tâches non déléguées des collectivités locales.

Une réserve doit dès lors être formulée à l'égard de cette disposition.

Paragraphe 3. — Ce texte tire son inspiration du principe de «proportionnalité», selon lequel l'autorité de tutelle dans l'exercice de ses prérogatives est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en permettant de parvenir au résultat désiré.

Etant donné que l'accès aux recours juridictionnels contre l'exercice abusif de la tutelle et des contrôles est couvert par l'article 11, l'établissement de dispositions précises quant aux conditions et aux modes d'intervention dans des situations spécifiques n'a pas été jugé essentiel.

Article 9

L'autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions.

Paragraphe 1^{er}. — Ce paragraphe tend à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer les priorités en matière de dépenses.

Paragraphe 2. — Le principe en question veut qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit. Ce rapport est particulièrement étroit dans le cas des fonctions qui lui ont été spécifiquement assignées.

L'interprétation de cette disposition soulève des difficultés: le principe selon lequel certaines dépenses

Paragraaf 2. — De controle moet normaal slaan op het onderzoek van de wettelijkheid van de handelingen van de plaatselijke gemeenschappen en niet op het onderzoek van hun opportuiniteit. Er is evenwel voorzien in een speciale uitzondering, die niet de enige is, in het geval van gedelegeerde taken: de overheid die aan de oorsprong ligt van de delegatie kan wensen een zekere controle uit te oefenen op de manier waarop de taak uitgevoerd wordt. Dat zou evenwel niet tot resultaat mogen hebben dat de betrokken plaatselijke gemeenschap verhinderd wordt een bepaalde aanpassingsbevoegdheid uit te oefenen overeenkomstig artikel 4, paragraaf 5.

Deze bepaling voorziet dus dat het opportuiniteits-toezicht enkel op de gedelegeerde taken wordt uitgeoefend.

In de huidige stand van de Belgische wetgeving (*cf.* artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet) wordt dit opportuiniteitstoezicht ook op de niet-gedelegeerde taken van de lokale autoriteiten uitgeoefend.

Een voorbehoud wordt dan ook bij deze bepaling uitgebracht.

Paragraaf 3. — De tekst is ingegeven door het beginsel van de «evenredigheid», volgens welke de toezichthoudende overheid in de uitoefening van haar prerogatieven ertoe gehouden is een beroep te doen op de methode die het minst inbreuk maakt op de lokale autonomie, om te komen tot het beoogde resultaat.

Aangezien de toegang tot jurisdictioneel verhaal tegen de onrechtmatige uitoefening van het toezicht gedekt is door artikel 11, werd het uitvaardigen van precieze bepalingen in verband met de voorwaarden en de wijzen van interventie in specifieke situaties, als niet noodzakelijk beschouwd.

Artikel 9

De bevoegdheid om sommige taken uit te oefenen heeft geen zin als de plaatselijke gemeenschappen geen financiële middelen hebben om die taken te vervullen.

Paragraaf 1. — Deze paragraaf heeft tot doel te waarborgen dat de plaatselijke gemeenschappen de vrijheid hebben om de prioriteiten inzake hun uitgaven vast te leggen.

Paragraaf 2. — Dit principe wil dat er een gepast verband bestaat tussen de financiële bronnen die ter beschikking staan van een plaatselijke gemeenschap en de taken die zij volbrengt. Die verhouding is bijzonder eng in het geval van de bevoegdheden die haar specifiek werden toegekend.

De interpretatie van deze bepaling ligt nogal moeilijk: het principe dat bepaalde uitgaven door be-

devraient être couvertes par certaines taxes est contraire au principe de l'universalité des impôts.

Une réserve paraît dès lors indiquée.

Paragraphe 3. — L'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'utilisateur est un devoir fondamental des élus locaux. Il est reconnu que les législations centrales ou régionales peuvent fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale; elles ne doivent pas, toutefois, empêcher le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local.

Paragraphe 4. — Certains impôts ou autres sources de financement des collectivités locales sont, par leur nature ou pour des raisons pratiques, relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques. Une dépendance excessive à l'égard de ces impôts ou ressources peut mettre les collectivités locales en difficulté, étant donné que le coût de la prestation de services est directement influencé par l'évolution des facteurs économiques. Il est admis, toutefois, que même dans le cas de sources de revenus relativement dynamiques, il ne peut y avoir de lien automatique entre l'évolution des coûts et celle des ressources.

Paragraphe 6. — Lorsque les ressources redistribuées sont attribuées d'après des critères spécifiques définis par la loi, les dispositions de ce paragraphe seront respectées si les collectivités locales sont consultées au moment de l'élaboration de la législation en question.

Rendue applicable à la Belgique, cette disposition reviendrait à rendre obligatoire la consultation des communes et des provinces pour la détermination des normes de répartition du Fonds des communes et du Fonds des provinces.

Par le passé, semblable consultation n'a jamais eu lieu et n'est au surplus pas prévue dans la législation actuellement en vigueur.

Cette disposition doit donc faire l'objet d'une déclaration de réserve de la part de la Belgique.

Paragraphe 7. — Du point de vue de la liberté d'action des collectivités locales, les subventions globales ou même celles par secteur sont préférables aux subventions affectées à des projets spécifiques. Il ne serait pas réaliste de s'attendre que toutes les subventions pour des projets spécifiques soient remplacées par des subventions générales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements importants.

paalde belastingen zouden gedekt moeten worden is tegenstrijdig met het beginsel van de universaliteit van de belastingen.

Een voorbehoud lijkt dan ook aangewezen.

Paragraaf 3. — De uitoefening van een beleidskeuze in de raming van de voordelen van de geleverde diensten t.o.v. de kostprijs voor de lokale belastingplichtige of de gebruiker, is een fundamentele plicht van de plaatselijke verkozenen. Het is algemeen erkend dat de centrale of regionale wetgevingen globale beperkingen mogen opleggen aan de bevoegdheid van de plaatselijke gemeenschappen op fiscaal gebied; zij mogen evenwel niet de effectieve werking van de politieke verantwoordelijkheid op plaatselijk vlak in het gedrang brengen.

Paragraaf 4. — Sommige belastingen of andere financieringsbronnen van de plaatselijke gemeenschappen zijn, wegens hun aard of om praktische redenen, relatief weinig beïnvloedbaar door de weerslag van de inflatie en andere economische factoren. Een overdreven afhankelijkheid t.o.v. die belastingen of bronnen kan de plaatselijke gemeenschappen in moeilijkheden brengen, aangezien de kostprijs van de levering van diensten rechtstreeks wordt beïnvloed door de evolutie van de economische factoren. Er wordt evenwel aanvaard dat zelfs in het geval van relatief dynamische inkomstenbronnen, er geen automatisch verband kan bestaan tussen de evolutie van de kostprijzen en die van de inkomsten.

Paragraaf 6. — Als de herverdeelde inkomsten worden toegewezen volgens specifieke bij de wet bepaalde normen, dan worden de bepalingen van deze paragraaf nageleefd als de plaatselijke gemeenschappen worden geraadpleegd op het ogenblik van de uitwerking van de betrokken wetgeving.

Toegepast op België, komt deze bepaling erop neer dat de gemeenten en de provincies dienen geraadpleegd te worden op het ogenblik van de uitwerking van de normen voor de verdeling van het Gemeentefonds en van het Provinciefonds.

In het verleden heeft dergelijke consultatie niet plaats gehad.

Deze bepaling dient dan ook het voorwerp uit te maken van een verklaring van voorbehoud van Belgische zijde.

Paragraaf 7. — Vanuit het standpunt van de vrijheid van handelen van de plaatselijke gemeenschappen zijn de globale subsidies of zelfs deze per sector te verkiezen boven subsidies die zijn toegewezen aan specifieke projecten. Het zou niet realistisch zijn te hopen dat alle subsidies voor specifieke projecten worden vervangen door algemene subsidies, vooral wanneer het gaat over belangrijke investeringen;

Mais un recours excessif aux subventions pour des projets spécifiques limite beaucoup la liberté des collectivités locales dans le choix des dépenses prioritaires. Toutefois, la part des ressources totales que représentent les subventions varie considérablement d'un pays à l'autre et un rapport plus élevé entre subventions pour des projets spécifiques et subventions générales peut être considéré comme acceptable lorsque l'ensemble des subventions ne représente qu'une partie relativement faible des recettes totales.

La deuxième phrase de l'article 9.7 tend à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

Compte tenu de son caractère exorbitant du droit commun, cette disposition doit faire l'objet d'une réserve formelle de la part de la Belgique.

Paragraphe 8. — Il est important pour les collectivités locales d'avoir accès à des possibilités de crédit pour financer les investissements. Les sources possibles de ce financement dépendront toutefois inévitablement de la structure du marché des capitaux dans les différents pays, et les procédures et conditions d'accès à ces sources peuvent être fixées par la législation.

Article 10

Paragraphe 1^{er}. — Ce paragraphe couvre la coopération entre collectivités locales sur une base fonctionnelle en vue notamment de renforcer leur efficacité par des projets en collaboration ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule. Cette coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités, mais la législation peut fixer un cadre juridique à la création de tels organismes.

Paragraphe 2. — Le deuxième paragraphe concerne les associations dont les objectifs sont plus généraux que les considérations fonctionnelles du paragraphe 1^{er} et qui normalement tendent à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier. Le droit d'appartenir à des associations de ce type n'implique pas toutefois que le gouvernement central reconnaisse chacune de ces associations comme interlocuteur valable.

Dans un instrument du Conseil de l'Europe de ce genre, il est normal que le droit d'appartenir à des associations au niveau national s'accompagne d'un droit parallèle d'appartenir à des associations internationales, dont un certain nombre travaillent active-

ment à un usage excessif de subventions pour des projets spécifiques limite même fortement la liberté des collectivités locales dans le choix des dépenses prioritaires. Toutefois, la part des ressources totales que représentent les subventions varie considérablement d'un pays à l'autre et un rapport plus élevé entre subventions pour des projets spécifiques et subventions générales peut être considéré comme acceptable lorsque l'ensemble des subventions ne représente qu'une partie relativement faible des recettes totales.

De tweede volzin van artikel 9.7 heeft tot doel te waarborgen dat een subsidie met een specifieke bestemming geen afbreuk doet aan de keuzevrijheid van de plaatselijke gemeenschappen binnen hun eigen bevoegdheidsdomein.

Daar deze bepaling exorbitant is wordt een formeel voorbehoud uitgebracht door België.

Paragraaf 8. — Het is belangrijk voor de plaatselijke gemeenschappen dat zij toegang hebben tot kredietmogelijkheden om de investeringen te financieren. De mogelijke bronnen van die financiering zullen evenwel onvermijdelijk afhangen van de structuur van de kapitaalmarkt in de verschillende landen, en de procedures en voorwaarden voor de toegang tot die bronnen kunnen worden vastgelegd door de wetgeving.

Artikel 10

Paragraaf 1. — Deze paragraaf handelt over de samenwerking tussen plaatselijke gemeenschappen op een functionele basis, met het oog inzonderheid op het versterken van hun efficiëntie door samenwerkingsprojecten of om taken te vervullen die de capaciteit van een enkele gemeenschap overstijgen. Deze samenwerking kan de vorm aannemen van een syndicaat of van een verbond van gemeenschappen, maar de wetgeving kan een juridisch kader vastleggen voor de oprichting van dergelijke instellingen.

Paragraaf 2. — De tweede paragraaf heeft betrekking op de verenigingen waarvan de doelstellingen algemener zijn dan de functionele beschouwingen uit paragraaf 1 en die normaal tot doel hebben alle plaatselijke gemeenschappen te vertegenwoordigen op een gewestelijke of nationale basis. Het recht deel uit te maken van dat soort verenigingen houdt evenwel voor de centrale regering niet de plicht in om elk van die verenigingen te erkennen als geldige gesprekspartner.

In een dergelijke oorkonde van de Raad van Europa is het normaal dat het recht te behoren tot verenigingen op nationaal vlak gepaard gaat met een gelijklopend recht deel uit te maken van internationale verenigingen, waarvan een bepaald aantal actief

ment à la promotion de l'unité européenne selon des axes conformes aux objectifs fixés par le Statut du Conseil de l'Europe.

L'article 10.2 laisse, cependant, à chaque Etat membre la définition des modalités, législatives ou autres, de la mise en oeuvre du principe.

Paragraphe 3. — La coopération directe avec des collectivités locales d'autres pays à titre individuel doit aussi être possible, bien que les modalités de cette coopération doivent respecter les règles juridiques éventuellement en vigueur dans chaque pays et rester dans le cadre des compétences des collectivités en question.

Les dispositions de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (21 mai 1980, Madrid) sont particulièrement pertinentes à ce propos, bien que certaines formes de coopération ne soient pas nécessairement limitées aux régions frontalières.

Article 11

Par voie de recours juridictionnel, on entend l'accès d'une collectivité locale :

- a. à un tribunal dûment constitué, ou
- b. à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, omission, décision ou autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre.

Le cas d'un pays a été constaté où, bien que les décisions administratives ne puissent pas faire l'objet d'un recours ordinaire devant un tribunal, il est possible d'avoir recours à un remède extraordinaire appelé demande de réouverture de la procédure. Cette voie de recours judiciaire, qui est ouverte si la décision est basée sur une application manifestement incorrecte de la loi, est en accord avec les dispositions de cet article.

Article 12

La formulation des principes d'autonomie locale énoncés à la partie I de la Charte s'efforçait de concilier la grande diversité de systèmes juridiques et de structures des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, il est reconnu que certains gouvernements peuvent encore rencontrer, sur le plan constitutionnel ou pratique, des difficultés qui les empêchent d'adhérer à certaines dispositions de la Charte.

En conséquence, le présent article adopte le système du «noyau obligatoire» déjà retenu dans la

meewerkt aan de bevordering van de Europese eenheid volgens krachtlijnen die overeenstemmen met de doelstellingen vastgelegd door het statuut van de Raad van Europa.

Artikel 10.2 laat nochtans aan elke lidstaat over de modaliteiten, wettelijke of andere, te omschrijven voor de inwerkingtreding van dit principe.

Paragraaf 3. — De rechtstreekse samenwerking met plaatselijke gemeenschappen van andere landen op individueel vlak moet ook mogelijk zijn, hoewel de modaliteiten van die samenwerking de juridische regelen moeten naleven die eventueel van kracht zijn in elk land en binnen het bevoegdheidskader van de betrokken gemeenschappen moeten blijven.

De bepalingen van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of overheden (21 mei 1980, Madrid) zijn ter zake dienend, hoewel sommige vormen van samenwerking niet noodzakelijk beperkt zijn tot de grensstreken.

Artikel 11

Onder rechtsmiddelen verstaat men de toegang van een plaatselijke gemeenschap tot :

- a. een behoorlijk samengestelde rechtbank, of
- b. een gelijkwaardig bij wet ingesteld orgaan, dat zelfstandig is en gemachtigd is uitspraak te doen over de vraag of een handeling, nalatigheid, beslissing of andere administratieve daad al of niet met de wet strookt of, naar gelang van het geval, advies te verstrekken over de te nemen beslissing.

Het geval werd vastgesteld van een land waar, hoewel de administratieve beslissingen niet het voorwerp kunnen zijn van een gewoon verhaal voor een rechtbank het mogelijk is een beroep te doen op een buitengewoon middel, genaamd «verzoek tot heropenen van de procedure». Dit rechterlijk beroep, welk openstaat als de beslissing gebaseerd is op een klaarblijkelijke onjuiste toepassing van de wet, is in overeenstemming met de bepalingen van dit artikel.

Artikel 12

De formulering van de beginselen van lokale autonomie vermeld in het 1ste deel van het Handvest, tracht de grote verscheidenheid van juridische systemen en structuren van de plaatselijke gemeenschappen in de Lidstaten van de Raad van Europa met elkaar in overeenstemming te brengen. Er wordt nochtans toegegeven dat sommige regeringen alsnog op grond-wettelijke of op praktische bezwaren kunnen stoten, die ze verhinderen sommige bepalingen van het Handvest bij te treden.

Bijgevolg neemt dit artikel het systeem aan van de «dwingende kern» dat reeds gebruikt werd in het

Charte sociale européenne, en prévoyant que les Parties à la Charte européenne de l'autonomie locale doivent adhérer à un minimum de vingt paragraphes sur les trente que compte la partie I de la Charte, dont dix au moins faisant partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux. Néanmoins, l'objectif final demeurant le respect de toutes les dispositions de la Charte, il a été spécifiquement prévu que les Parties puissent ajouter de nouveaux engagements au fur et à mesure qu'elles en ont la possibilité.

La Belgique satisfait aux exigences du présent article du fait qu'elle accepte au moins vingt des paragraphes de la partie I de la Charte — à savoir vingt-cinq — dont dix au moins sont choisis parmi les quatorze principes fondamentaux — en l'occurrence onze —, énumérés à l'alinéa 1^{er} de l'article.

Article 13

En principe, les conditions énoncées à la partie I de la Charte concernent toutes les catégories ou tous les niveaux de collectivités locales existant dans chaque Etat membre. Elles peuvent aussi s'appliquer aux collectivités régionales là où il en existe. Néanmoins, la forme juridique ou le statut constitutionnel propre à certaines régions (en particulier les Etats fédérés) peuvent empêcher celles-ci d'être soumises aux mêmes conditions que les collectivités locales. En outre, dans un ou deux Etats membres, il existe une catégorie de collectivités locales qui, en raison de leurs petites dimensions, n'exercent que des fonctions secondaires ou consultatives. Pour tenir compte de ces cas exceptionnels, l'article 13 autorise les Parties à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte.

Article 14

Cet article est destiné à faciliter le contrôle de l'application de la Charte dans chaque Partie en créant pour celle-ci l'obligation de fournir toute information appropriée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Spécialement en l'absence d'organe spécifiquement chargé du contrôle de l'application de la Charte, il est particulièrement important que le Secrétaire Général puisse disposer de toute information concernant les changements de législation ou autres mesures pouvant avoir des répercussions importantes sur l'autonomie locale, telle qu'elle est définie dans la Charte.

Europees Sociaal Handvest, door te stellen dat de Partijen betrokken bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie ten minste twintig paragrafen van de dertig van deel I van het Handvest moeten onderschrijven, waarvan ten minste tien deel uitmaken van een kern van veertien fundamentele beginselen. De uiteindelijke bedoeling blijft evenwel de naleving van alle beschikkingen van het Handvest, zodat in het bijzonder erin werd voorzien dat de Partijen nieuwe verbintenissen kunnen toevoegen naarmate zij daartoe de mogelijkheid hebben.

België voldoet aan de vereisten van dit artikel doordat het tenminste twintig van de paragrafen van deel I van het Handvest — namelijk vijfentwintig — waarvan tenminste tien zijn gekozen uit de veertien fundamentele beginselen — met name elf —, opgesomd in het eerste lid van het artikel, aanvaardt.

Artikel 13

In principe hebben alle voorwaarden vervat in deel I van het Handvest betrekking op alle categorieën of alle niveaus van plaatselijke besturen die in elke Lidstaat bestaan. Zij kunnen ook worden toegepast op de gewestelijke gemeenschappen waar die bestaan. Evenwel kan de juridische vorm of het grondwettelijk statuut eigen aan sommige gewesten (vooral in de federale Staten) deze verhinderen onderworpen te zijn aan dezelfde voorwaarden als de plaatselijke gemeenschappen. Bovendien bestaat in een of twee Lidstaten een categorie van plaatselijke gemeenschappen die, omwille van hun kleine omvang, alleen maar secundaire of raadgevende functies uitoefenen. Om rekening te houden met deze uitzonderlijke gevallen staat artikel 13 de Partijen toe sommige categorieën van plaatselijke gemeenschappen uit te sluiten uit de toepassingsfeer van het Handvest.

Artikel 14

Dat artikel is bedoeld om de controle op de toepassing van het Handvest in elke Partij te vergemakkelijken, door daarvoor de verplichting in het leven te roepen elke gepaste informatie te verstrekken aan de Secretaris-generaal van de Raad van Europa. In het bijzonder bij gebrek aan een orgaan dat specifiek belast is met de controle op de toepassing van het Handvest, is het van bijzonder belang dat de Secretaris-generaal kan beschikken over alle informatie betreffende de wijzigingen aan de wetgeving of andere maatregelen die een belangrijke weerslag kunnen hebben op de lokale autonomie, zoals deze is bepaald in het Handvest.

Articles 15 à 18

Les dispositions finales qui font l'objet des articles 15 à 18 sont calquées sur le modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

*
* *

Telle est, Mesdames, Messieurs, la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Artikelen 15 tot 18

De slotbepalingen die voorkomen in de artikelen 15 tot 18 stoelen op het model van de slotclausules voor de in de schoot van de Raad van Europa gesloten overeenkomsten en akkoorden.

*
* *

Dit is, Dames en Heren, het doel van het ontwerp van wet dat de Regering de eer heeft U ter beraadslaging voor te leggen.

PROJET DE LOI

ALBERT II,

Roi des Belges,

À tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, et de Notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et Notre Ministre de l'Intérieur sont chargés de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives et de déposer au Sénat le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

La Charte européenne de l'autonomie locale, fait à Strasbourg le 15 octobre 1985, sortira son plein et entier effet.

Donné à Bruxelles, le 19 novembre 1999.

ALBERT

Par le Roi :

*Le vice-premier ministre
et ministre des Affaires étrangères,*

Louis MICHEL.

Le ministre de l'Intérieur,

Antoine DUQUESNE.

WETSONTWERP

ALBERT II,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, en van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken en Onze Minister van Binnenlandse Zaken zijn gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Senaat in te dienen :

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985, zal volkomen gevolg hebben.

Gegeven te Brussel, 19 november 1999.

ALBERT

Van Koningswege :

*De vice-eerste minister
en minister van Buitenlandse Zaken,*

Louis MICHEL.

De minister van Binnenlandse Zaken,

Antoine DUQUESNE.

CHARTRE EUROPÉENNE**de l'autonomie locale****PRÉAMBULE**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif;

Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de toute régime démocratique;

Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;

Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement;

Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen;

Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir;

Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

PARTIE I**Article 2***Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale*

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

*Vertaling***EUROPEES HANDVEST****inzake lokale autonomie****PREAMBULE**

De Lidstaten van de Raad van Europa die dit Handvest hebben ondertekend,

Overwegende dat het doel van de Raad van Europa is het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen zijn leden, ten einde de idealen en beginselen, die hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, te beschermen en te verwezenlijken;

Overwegende dat één van de wijzen waarop dit doel tot stand dient te worden gebracht, is door overeenkomsten op het bestuurlijk vlak te sluiten;

Overwegende dat de lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch regime zijn;

Overwegende dat het recht van burgers deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben;

Ervan overtuigd dat dit recht op lokaal niveau op de meest rechtstreekse wijze kan worden uitgeoefend;

Ervan overtuigd dat het bestaan van lokale autoriteiten met werkelijke verantwoordelijkheden een vorm van bestuur mogelijk maakt die zowel doeltreffend is alsook dicht bij de burgers staat;

Zich ervan bewust dat de bescherming en versterking van lokale autonomie in de verschillende Europese landen een belangrijke bijdrage levert tot het ontstaan van een Europa gebaseerd op de beginselen van democratie en decentralisatie van de macht;

Verklarend dat dit het bestaan van lokale autoriteiten noodzakelijk maakt die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen, die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun bevoegdheden, de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn,

Zijn als volgt overeengekomen:

Artikel 1

De Partijen verbinden zich ertoe zich gebonden te achten door de volgende artikelen op de wijze en in de mate als is voorgeschreven in artikel 12 van dit Handvest.

DEEL I**Artikel 2***Grondwettelijke en wettelijke grondslag voor lokale autonomie*

Het beginsel van lokale autonomie dient te worden erkend in de interne wetgeving en waar mogelijk in de grondwet.

Article 3

Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 4

Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.

2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 5

Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Artikel 3

Het begrip lokale autonomie

1. Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.

2. Dit recht wordt uitgeoefend door raden of vergaderingen waarvan de leden zijn gekozen door middel van vrije, geheime, op gelijkheid berustende, rechtstreekse en algemene verkiezingen, en die over uitvoerende organen kunnen beschikken die aan hen verantwoording zijn verschuldigd. Deze bepaling staat op geen enkele wijze in de weg aan het houden van vergaderingen van burgers, aan een referendum, dan wel aan enige andere vorm van rechtstreekse deelname van de burgers waar dit is toegestaan bij wet.

Artikel 4

Reikwijdte van de lokale autonomie

1. De fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten worden bij de grondwet of bij wet vastgesteld. Deze bepaling verhindert evenwel niet de attributie aan de lokale autoriteiten van bevoegdheden voor bepaalde doeleinden overeenkomstig de wet.

2. De lokale autoriteiten bezitten, binnen de grenzen van de wet, volledige vrijheid van handelen ten einde hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid is onttrokken of aan enige andere autoriteit is toegevoegd.

3. Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.

4. Bevoegdheden die aan lokale autoriteiten zijn toegekend dienen in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Zij mogen niet worden aangetast of beperkt door een andere, centrale of regionale, autoriteit, behalve voor zover bij of krachtens de wet is bepaald.

5. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.

6. De lokale autoriteiten dienen, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze te worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken.

Artikel 5

Bescherming van de territoriale grenzen van de lokale autoriteiten

Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.

Article 6

*Adéquation des structures et des moyens administratifs
aux missions des collectivités locales*

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

Article 7

*Conditions de l'exercice des responsabilités
au niveau local*

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.

2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8

*Contrôle administratif des actes
des collectivités locales*

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Article 9

Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

Artikel 6

*Passende administratieve structuren en middelen
ten behoeve van lokale autoriteiten*

1. Onverminderd meer algemene wettelijke bepalingen kunnen de lokale autoriteiten hun eigen administratieve structuur vaststellen ten einde deze aan de plaatselijke behoeften aan te passen en een doelmatig bestuur te verzekeren.

2. De rechtspositie van personeel bij lokale autoriteiten dient zodanig te zijn dat zij het mogelijk maakt kwalitatief hoogstaand personeel aan te nemen op basis van verdienste en bekwaamheid; hiertoe dienen voldoende opleidingsmogelijkheden, bezoldiging en carrièremogelijkheden te worden geboden.

Artikel 7

*Voorwaarden waaronder verantwoordelijkheden
op lokaal niveau uitgeoefend worden*

1. De rechtspositie van gekozen lokale vertegenwoordigers dient de vrije uitoefening van hun functies te waarborgen.

2. Zij voorziet in een passende financiële vergoeding van de kosten gemaakt in de uitoefening van het mandaat evenals, in voorkomende gevallen, in vergoeding voor het verlies van inkomsten of beloning van de verrichte arbeid en in de daarmee verband houdende sociale voorzieningen.

3. De functies en activiteiten welke onverenigbaar worden geacht met het bekleden van een ambt waarvoor men lokaal gekozen is, worden vastgelegd in de wet of fundamentele rechtsbeginselen.

Artikel 8

*Administratief toezicht op de activiteiten
van de lokale autoriteiten*

1. Elk administratief toezicht op de lokale autoriteiten mag slechts worden uitgeoefend overeenkomstig de procedures en in de gevallen, waarin door de grondwet of de wet is voorzien.

2. Enig administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd.

3. Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

Artikel 9

Financiële middelen van lokale overheden

1. De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 10

Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.

3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

Article 11

Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

2. De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de grondwet of de wet.

3. Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

4. De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende gevarieerd van aard te zijn en groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.

5. De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken.

6. De lokale autoriteiten worden op gepaste wijze geraadpleegd over de manier waarop de herverdeelde middelen aan hen zullen worden toegewezen.

7. Voor zover mogelijk, dienen subsidies aan lokale autoriteiten niet bestemd te worden ter financiering van specifieke projecten. De toewijzing van subsidies dient de fundamentele vrijheid van de lokale autoriteiten een eigen beleid te voeren binnen de grenzen van hun eigen competentie niet te belemmeren.

8. Ten einde te kunnen lenen voor kapitaalsinvesteringen dienen de lokale autoriteiten, binnen de grenzen bij de wet gesteld, toegang tot de nationale kapitaalmarkt te hebben.

Artikel 10

Het recht van de lokale autoriteiten zich te organiseren

1. De lokale autoriteiten hebben het recht, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, samen te werken en, binnen het kader van de wet, zich te verenigen met andere lokale autoriteiten ten einde taken van gemeenschappelijk belang uit te voeren.

2. Het recht van de lokale autoriteiten tot een organisatie te behoren ter bescherming en bevordering van hun gemeenschappelijke belangen en lid te zijn van een internationale organisatie van lokale autoriteiten dient door iedere Staat te worden erkend.

3. De lokale autoriteiten hebben onder voorwaarden welke de wet kan stellen, het recht samen te werken met autoriteiten in andere Staten.

Artikel 11

Wettelijke bescherming van lokale autonomie

De lokale autoriteiten hebben het recht rechtsmiddelen aan te wenden ten einde de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden te verzekeren alsmede de eerbiediging van die beginselen van lokale autonomie die zijn vastgelegd in de grondwet of de interne wetgeving.

PARTIE II

Dispositions diverses

Article 12

Engagements

1. Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :

- article 2,
- article 3, paragraphes 1 et 2,
- article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
- article 5,
- article 7, paragraphe 1,
- article 8, paragraphe 2,
- article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
- article 10, paragraphe 1,
- article 11.

2. Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13

Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14

Communication d'informations

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions

DEEL II

Diverse bepalingen

Artikel 12

Verplichtingen

1. Elke Partij verbindt zich ertoe zich gebonden te achten door ten minste twintig bepalingen van Deel I van dit Handvest, waarvan er ten minste tien gekozen dienen te worden uit de volgende bepalingen :

- Artikel 2,
- Artikel 3, eerste en tweede lid,
- Artikel 4, eerste, tweede en vierde lid,
- Artikel 5,
- Artikel 7, eerste lid,
- Artikel 8, tweede lid,
- Artikel 9, eerste, tweede en derde lid,
- Artikel 10, eerste lid,
- Artikel 11.

2. Elke Verdragsluitende Staat die Partij is stelt bij nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in kennis van de bepalingen die zijn uitgekozen overeenkomstig de bepalingen van het eerste lid van dit artikel.

3. Iedere Partij kan, op ieder later tijdstip, de Secretaris-Generaal ervan in kennis stellen, dat zij zich gebonden acht door enige andere bepaling van dit Handvest die zij nog niet aanvaard heeft krachtens het bepaalde in het eerste lid van dit artikel. Dergelijke verplichtingen die naderhand zijn aangegaan, worden beschouwd als een integrerend deel van de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van de Partij die hiervan kennis geeft, en hebben hetzelfde gevolg vanaf de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 13

Autoriteiten waarop dit Handvest van toepassing is

De beginselen van lokale autonomie die vervat zijn in dit Handvest zijn van toepassing op alle categorieën lokale autoriteiten die bestaan binnen het grondgebied van een Partij. Iedere Partij kan echter bij nederlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring de categorieën lokale of regionale autoriteiten aanwijzen waartoe zij de reikwijdte van dit Handvest beoogt te beperken of die zij van de reikwijdte van dit Handvest beoogt uit te sluiten. Zij kan eveneens meer categorieën lokale of regionale autoriteiten in de reikwijdte van het Handvest opnemen middels een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 14

Verschaffing van informatie

Elke Partij doet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa alle ter zake dienende informatie toekomen betreffende

législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

PARTIE III

Article 15

Signature, ratification, entrée en vigueur

1. La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16

Clause territoriale

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.

2. Toute Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17

Dénonciation

1. Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.

wettelijke bepalingen en andere maatregelen die door haar zijn ingevoerd ten einde het bepaalde in dit Handvest na te komen.

DEEL III

Artikel 15

Ondertekening, bekrachtiging en inwerkingtreding

1. Dit Handvest staat open voor ondertekening door de Lidstaten van de Raad van Europa. Het dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

2. Dit Handvest treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop vier Lidstaten van de Raad van Europa ermede hebben ingestemd door dit Handvest gebonden te worden overeenkomstig de bepalingen van het voorgaande lid.

3. Met betrekking tot elke Lidstaat die nadien ermede instemt gebonden te worden door dit Handvest, treedt dit in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 16

Bepalingen betreffende de territoriale toepassing

1. Elke Staat kan, ten tijde van de ondertekening of van de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding het gebied of de gebieden aanwijzen waarop dit Handvest van toepassing is.

2. Elke Staat kan op ieder tijdstip daarna, door middel van een verklaring gericht aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, de toepassing van dit Handvest tot elk ander gebied genoemd in de verklaring uitbreiden. Met betrekking tot een dergelijk gebied treedt het Handvest in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van de verklaring door de Secretaris-Generaal.

3. Elke verklaring overeenkomstig de twee voorgaande leden kan, met betrekking tot elk gebied dat in die verklaring wordt genoemd, ingetrokken worden middels kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal. Deze intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 17

Opzegging

1. Elke Partij kan dit Handvest opzeggen op ieder gewenst tijdstip na het verstrijken van een tijdvak van vijf jaar na de datum waarop het Handvest voor haar in werking is getreden. Zes maanden tevoren zal hiervan mededeling worden gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Een zodanige opzegging heeft geen invloed op de geldigheid van het Handvest met betrekking tot de andere Partijen, mits er nimmer minder dan vier Partijen zijn.

2. Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18

Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil :

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15;
- d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3;
- e. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13;
- f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Elke Partij kan, overeenkomstig het in het voorgaande lid bepaalde, iedere door haar aanvaarde bepaling van Deel I van dit Handvest opzeggen, mits deze Partij gebonden blijft door het aantal en de soort bepalingen, zoals in het eerste lid van artikel 12 is vastgelegd. Elke Partij die, bij opzegging van een door haar aanvaarde bepaling, niet langer voldoet aan de in het eerste lid van artikel 12 gestelde eisen, wordt geacht ook het Handvest zelf opgezegd te hebben.

Artikel 18

Kennisgevingen

De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa stelt de Lidstaten van de Raad van Europa in kennis van :

- a. elke ondertekening;
- b. de nederlegging van elke akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;
- c. elke datum van inwerkingtreding van dit Handvest overeenkomst artikel 15;
- d. elke kennisgeving ontvangen ingevolge het bepaalde in het tweede en derde lid van artikel 12;
- e. elke kennisgeving ontvangen ingevolge het bepaalde in artikel 13;
- f. elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Handvest.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe behoorlijk gemachtigd, dit Handvest hebben ondertekend.

GEDAAN te Straatsburg, op 15 oktober 1985, in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in één enkel exemplaar, dat zal worden nedergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa doet hiervan een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift toekomen aan elke Lidstaat van de Raad van Europa.

**AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS
À L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

**Avant-projet de loi portant assentiment à la Charte européenne de
l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985**

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

La Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, sortira son plein et entier effet.

**VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD
AAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

**Voorontwerp van wet houdende instemming met het Europees
Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op
15 oktober 1985**

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985, zal volkomen gevolg hebben.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministère des Affaires étrangères, le 22 juillet 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal «portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985», a donné le 11 mars 1999 l'avis suivant:

1. L'avant-projet de loi a pour objet de donner assentiment, au nom de l'autorité fédérale, à la Charte européenne de l'autonomie locale, conclue le 15 octobre 1985 au sein du Conseil de l'Europe.

2. La Charte est un traité mixte, dès lors que la compétence de droit interne concernant les collectivités locales est répartie entre l'autorité fédérale, d'une part, et les communautés et les régions, d'autre part. Elle comporte des dispositions relatives à la protection des limites territoriales des collectivités locales, à la législation organique des collectivités locales, à la tutelle administrative ordinaire et spécifique des actes des collectivités locales, au financement des collectivités locales: toutes matières pour lesquelles des compétences sont dévolues ou réservées à l'autorité fédérale, dans une mesure plus ou moins large, par la Constitution ou en vertu de celle-ci. La Charte se rapporte également à des matières communautaires ou régionales, de sorte que l'approbation de celle-ci est également de la compétence des régions ou des communautés(1).

3. Certains éléments de la Charte soulèvent des objections de droit interne à la fois d'ordre constitutionnel et politique. Celles-ci sont signalées dans l'exposé des motifs de l'avant-projet. Ainsi, on peut relever que l'article 8.2 de la Charte est contraire à l'article 162 de la Constitution, dans la mesure où il limite aux tâches déléguées la faculté d'exercer un contrôle de l'opportunité en ce qui concerne les actes des collectivités locales. L'article 3.2 de la Charte aurait pour conséquence que le conseil communal ou le conseil provincial pourrait pousser le collège des bourgmestre et échevins ou la députation permanente à démissionner, ce que ne prévoient actuellement ni la loi communale, ni la loi provinciale. L'article 9.7 de la Charte, quant à lui, est qualifié de trop exorbitant, du fait que la deuxième phrase garantit qu'une subvention à destination spécifique ne peut porter atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. En définitive, l'exposé des motifs élève des réserves à propos des articles 3.2, 8.2, 9.2, 9.6 et 9.7 de la Charte.

Aux termes de l'exposé des motifs, le gouvernement formulerait dès lors des réserves quant à ces dispositions lors du dépôt de l'instrument de ratification. L'exposé des motifs précise également que cela peut se faire «sur la base de l'article 12 de la Charte, qui dispose que les Etats contractants peuvent désigner les dispositions par lesquelles ils se considèrent comme liés». Cette présentation des choses est inexacte.

L'exposé des motifs crée une confusion entre la possibilité «négative» de formuler des «réserves» au sujet de dispositions par lesquelles la partie contractante ne se considère pas comme liée, d'une part, et la possibilité «positive» visée à l'article 12 de la Charte, d'autre part. Cet article 12 permet toutefois à la partie contractante d'indiquer les dispositions de la Charte par lesquelles elle se considère comme liée, à condition que ces dispositions

(1) Par ailleurs, la Commission communautaire commune est compétente en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale des communes qui appartiennent à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 juli 1998 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet «houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985», heeft op 11 maart 1999 het volgende advies gegeven:

1. Het voorontwerp van wet beoogt namens de federale overheid instemming te verlenen met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat is gesloten op 15 oktober 1985 binnen de Raad van Europa.

2. Het Handvest is een gemengd verdrag, nu de internrechtelijke bevoegdheid inzake de lokale besturen verdeeld is tussen zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten. Het Handvest bevat bepalingen met betrekking tot de bescherming van de territoriale grenzen van de lokale autoriteiten, de organieke wetgeving betreffende de lokale autoriteiten, het gewoen en het specifiek administratief toezicht op de lokale besturen, de financiering van de lokale besturen: dit zijn alle aangelegenheden waarvoor de federale overheid in meer of mindere mate door of krachtens de Grondwet bevoegdheden zijn toegewezen of voorbehouden. Het Handvest heeft ook betrekking op gemeenschaps- of gewestaangelegenheden, zodat de bevoegdheid voor het verlenen van de goedkeuring van het Handvest ook behoort aan de gewesten of de gemeenschappen(1).

3. Sommige onderdelen van het Handvest stuiten op internrechtelijke bezwaren van zowel grondwettelijke als beleidsmatige aard. Deze bezwaren worden aangegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp. Zo kan worden verwezen naar artikel 8.2. van het Handvest, dat strijdig is met artikel 162 van de Grondwet in zoverre het de mogelijkheid om een opportuniteits-toezicht uit te oefenen over handelingen van lokale besturen beperkt tot daden van medebewind. Artikel 3.2 van het Handvest zou tot gevolg hebben dat de gemeente- of provincieraad het college van burgemeester en schepenen of de bestendige deputatie tot ontslag kan dwingen, hetgeen nu niet is voorzien in de gemeente- of provinciewet. Artikel 9.7 van het Handvest wordt dan weer als te exorbitant gevoeld, omdat de tweede volzin waarborgt dat een subsidie met een specifieke bestemming geen afbreuk mag doen aan de keuzevrijheid van de lokale besturen binnen hun eigen bevoegdheidsdomein. Alles bij elkaar genomen stelt de memorie van toelichting reserves in het vooruitzicht bij de artikelen 3.2, 8.2, 9.2, 9.6 en 9.7 van het Handvest.

Luidens de memorie van toelichting zou de regering bij de neerlegging van de ratificeringsoorkonde dan ook gewag maken van haar voorbehoud bij die bepalingen. Dit is, nog steeds volgens de memorie van toelichting, «mogelijk op basis van artikel 12 van het Handvest dat bepaalt dat de Verdragsluitende Partijen de bepalingen kunnen aanwijzen waarvoor zij zich gebonden achten». Deze voorstelling is niet correct.

De memorie van toelichting wekt verwarring tussen de «negatieve» mogelijkheid om «reserves» of «voorbehouden» te formuleren bij bepalingen waardoor de verdragsluitende partij zich niet gebonden acht, enerzijds, en de «positieve» mogelijkheid bedoeld in artikel 12 van het Handvest, anderzijds. Dit artikel 12 biedt de verdragsluitende partij de mogelijkheid om aan te geven door welke bepalingen van het Handvest zij zich wel gebon-

(1) Bovendien is, voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten behorend tot het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd.

comportent vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les dispositions énumérées à l'article 12. Dès lors que la Charte prévoit une procédure appropriée, il est recommandé de la suivre et de ne pas recourir à la procédure consistant à émettre des réserves.

En principe, les « réserves » que l'autorité fédérale entend émettre devront donc l'être suivant la forme prescrite à l'article 12: au lieu de déclarer de manière négative les dispositions par lesquelles l'autorité fédérale se considère comme non liée, ou comme liée dans une mesure restreinte, il s'agit de déclarer de façon positive les articles ou parties d'articles par lesquels elle se considère comme effectivement liée. Dès lors que tant l'autorité fédérale que les autorités communautaires ou régionales peuvent formuler des réserves différentes et que c'est au Roi qu'il appartiendra de faire, au moment de la signature définitive du traité, la déclaration conformément à l'article 12(1), il incombera au gouvernement fédéral de regrouper les réserves émises par toutes ces autorités et de dresser sur cette base la liste des dispositions par lesquelles la Belgique se considère comme liée(2). Par conséquent, on peut également admettre qu'au stade de l'approbation parlementaire, les réserves soient encore énoncées de manières négative, bien qu'à ce stade également, il se recommande de suivre la procédure définie à l'article 12 de la Charte. Lors du dépôt de l'instrument de ratification, il conviendra, en tout état de cause, de suivre l'autre procédure.

4. La procédure que le gouvernement fédéral entend suivre à ce propos consiste à ne pas soumettre les réserves à l'approbation formelle des chambres — à l'époque de cette approbation, ces réserves en sont encore au stade des intentions — mais bien à les expliciter dans l'exposé des motifs.

Il s'agit d'une procédure usuelle considérée comme valable par le Conseil d'Etat et la doctrine(3). Toutefois, afin d'éviter toute équivoque quant à la mesure dans laquelle l'autorité fédérale s'estime liée par la Charte, il est recommandé soit d'indiquer explicitement les réserves envisagées dans le texte normatif même, soit d'autoriser le gouvernement à les exprimer. Quoique moins fréquente, cette technique est également regardée comme valable(4).

5. L'article 13 de la Charte prévoit que les principes d'autonomie locale contenus dans la Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire d'une partie contractante. Il semble que les auteurs de l'avant-projet n'ont pas évalué correctement la portée de cette disposition, dès lors que l'exposé des motifs ne fait mention que des communes, des provinces, des polders, des wateringues et des centres publics d'aide sociale. D'autres collectivités locales existent pourtant sur le territoire belge, comme la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, les fabriques d'église, les régions communales autonomes, et bientôt les organes territoriaux intracommunaux visés à l'article 41 de la Constitution. Néanmoins, l'article 13 de la Charte permet également de désigner les catégories d'autorités auxquelles la partie contractante entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend

den acht, op voorwaarde dat deze bepalingen minstens twintig van de paragrafen van deel I van het Handvest omvatten, waaronder ten minste tien gekozen onder de in artikel 12 opgesomde bepalingen. Nu het Handvest in een geëigende procedure voorziet, is het raadzaam deze laatste te volgen en niet de procedure die erin bestaat een voorbehoud te formuleren.

De « reserves » die de federale overheid zich voorneemt te formuleren zullen dus in beginsel de vorm moeten aannemen voorgeschreven door artikel 12: in plaats van een negatieve verklaring door welke bepalingen de federale overheid zich niet, of in beperkte mate, gebonden acht, is dat een positieve verklaring van de artikelen of onderdelen van artikelen waardoor zij zich wel gebonden acht. Aangezien zowel de federale overheid als de gemeenschaps- of gewestoverheden andere reserves kunnen formuleren en het de Koning is die bij de definitieve ondertekening van het verdrag de verklaring overeenkomstig artikel 12 zal moeten doen(1), zal het de taak van de federale regering zijn de reserves van al die overheden te globaliseren en op grond daarvan de lijst samen te stellen van de bepalingen waardoor België zich gebonden acht(2). Bijgevolg is het toch ook aanvaardbaar dat in het stadium van de parlementaire goedkeuring, de reserves nog op negatieve wijze worden geformuleerd, al kan wel worden aanbevolen ook in dit stadium de in artikel 12 van het Handvest omschreven procedure te volgen. In het stadium van de neerlegging van de ratificatieoorkonde zal in ieder geval de andere procedure gevolgd moeten worden.

4. De werkwijze die de federale regering voornemens is terzake te volgen bestaat erin dat de reserves niet aan de formele instemming van de kamers worden voorgelegd — zij zijn op het ogenblik van die instemming nog slechts een intentie, doch worden wel uitgezet in de memorie van toelichting.

Het betreft een gebruikelijke werkwijze die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd(3). Teneinde echter geen enkele onzekerheid te laten ontstaan over de mate waarin de federale overheid zich gebonden acht door het Handvest, kan worden aangeraden de voorgenomen reserves uitdrukkelijk in de normatieve tekst zelf te verwoorden, ofwel de regering ertoe te machtigen ze te uiten. Hoewel minder gebruikelijk, wordt deze techniek ook als geldig aanvaard(4).

5. Artikel 13 van het Handvest bepaalt dat de beginselen van lokale autonomie die vervat zijn in het Handvest van toepassing zijn op alle categorieën van lokale autoriteiten die bestaan binnen het grondgebied van een Partij. De stellers van het voorontwerp lijken de omvang van die bepaling niet correct te hebben ingeschat, nu in de memorie van toelichting enkel sprake is van gemeenten, provincies, polders en wateringen en openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Binnen het grondgebied van België bestaan evenwel nog andere lokale autoriteiten, zoals de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie, de kerkfabrieken, de autonome gemeentebesturen, en binnenkort de binnengemeentelijke territoriale organen bedoeld in artikel 41 van de Grondwet. Artikel 13 van het Handvest biedt evenwel ook de mogelijkheid om de categorieën van autoriteiten aan te wijzen waartoe de verdragsluitende partij de reikwijdte beoogt te beperken of die zij van de rei-

(1) S'agissant d'un traité mixte, il y a lieu de respecter l'accord de coopération qui s'y rapporte. Celui-ci prévoit que l'acte de ratification d'un traité mixte est signé par le Roi au nom de toutes les autorités liées de manière interne. Dans la mesure où les réserves sont formulées à la ratification, les Communautés et les Régions doivent avoir communiqué en temps opportun à l'autorité fédérale les réserves qui concernent leurs compétences. Il convient de rappeler à cet égard qu'il n'appartient pas à une autorité de formuler des réserves à propos de matières qui ne sont pas de sa compétence.

(2) Cette liste peut alors éventuellement s'accompagner d'une déclaration précisant les autorités ainsi que les réserves qu'elles émettent.

(3) Voir J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 179, pp. 199-202.

(4) J. Masquelin, *op. cit.*, n° 179, pp. 202-203.

(1) Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, moet het daarop betrekking hebbende samenwerkingsakkoord ter zake worden nageleefd. Dit bepaalt dat de bekrachtigingsoorkonde van een gemengd verdrag namens alle intern gebonden overheden door de Koning wordt ondertekend. Aangezien de reserves bij de bekrachtiging geschieden, moeten de gemeenschappen en de gewesten te gepaste tijde de reserves die op haar bevoegdheden betrekking hebben aan de federale overheid hebben meegedeeld. Hierbij moge worden herhaald dat het niet toekomt aan een overheid, reserves te formuleren omtrent aangelegenheden waarvoor deze overheid niet bevoegd is.

(2) Bij die lijst kan dan eventueel nog een verklaring worden gevoegd waarin wordt uiteengezet welke overheden welke reserves maken.

(3) Zie J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 179, pp. 199-202.

(4) J. Masquelin, *op. cit.*, nr. 179, pp. 202-203.

exclure du champ d'application de cette Charte. Dans les limites de leurs compétences respectives, il appartient à chaque autorité concernée de faire savoir si la Belgique devrait mettre en œuvre cet article.

La chambre était composée de :

M. D. VERBIEST, président de chambre;

MM. M. VAN DAMME et J. SMETS, conseillers d'État;

MM. G. SCHRANS et E. WYMEERSCH, assesseurs de la section de législation;

Mme A. BECKERS, greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le greffier,

A. BECKERS.

Le président,

D. VERBIEST.

kwijdde van dit Handvest beoogt uit te sluiten. Het staat aan elk van de betrokken overheden om, binnen de grenzen van hun eigen bevoegdheid, kenbaar te maken of België van dat artikel gebruik zou dienen te maken.

De kamer was samengesteld uit :

De heer D. VERBIEST, kamervoorzitter;

De heren M. VAN DAMME en J. SMETS, staatsraden;

De heren G. SCHRANS en E. WYMEERSCH, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer W. PAS, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. SMETS.

De griffier,

A. BECKERS.

De voorzitter,

D. VERBIEST.