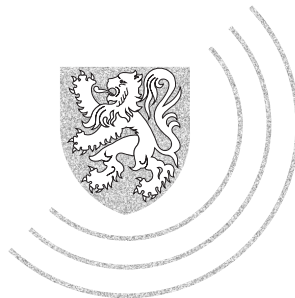


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

8 mei 2003

**ONTWERP VAN DECREET**

**houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie,  
ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985**

## MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

### I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

#### 1. Ontstaan van het Handvest

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

De bescherming en de versterking van de lokale autonomie in Europa door middel van een document waarin de door alle democratische staten van Europa terzake erkende beginselen zijn vervat, is een ambitie die sedert lang door de lokale autoriteiten werd gekoesterd.

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 sedert 1957 het belang van de plaatselijke besturen erkend werd door de oprichting 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 of BCPRE) is geworden<sup>1</sup>.

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 voorgelegd 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 summere aard zodat op basis daarvan geen precieze acties konden worden ondernomen.

Het nieuwe initiatief dat door de BCPRE in 1981 werd genomen heeft een soepeler benadering ge-

volgd. Toch werd er ook van uitgegaan dat een eenvoudige beginselverklaring zonder verplichtend karakter niet kon volstaan, omwille van het belang van de lokale autonomie en omwille van de aard van de bedreigingen voor die autonomie. De regeringen moesten er veeleer toe worden aangezet om verbintenissen aan te gaan met een 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 erg af te zwakken, 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 de BCPRE, van een ontwerp van Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Het Ministercomité besliste 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 5de Conferentie van de Europese ministers, verantwoordelijk voor de plaatselijke besturen (Lugano, 5-7 oktober 1982).

In hun conclusies waren de 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 m.b.t. de noodzaak om een Handvest met een dwingend karakter aan te nemen en m.b.t. sommige aspecten van de inhoud van het Handvest” en vroegen zij aan het Ministercomité van de Raad van Europa “het CDRM ermee te belasten, in contact met de BCPRE, 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 hen zou kunnen worden voorgelegd ter goedkeuring op de eerstvolgende conferentie[...]”.

Het Ministercomité heeft aldus het CDRM gemandateerd, dat 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.

<sup>1</sup> Nadien is deze conferentie omgevormd tot het “*Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*” (vert. Congres van de plaatselijke en regionale besturen van Europa of CPRE).

De tekst van het Handvest, na revisie door het CDRM, werd ten slotte voorgelegd aan de 6<sup>de</sup> Conferentie van de Europese ministers, verantwoordelijk voor de plaatselijke besturen, die plaats vond in Rome van 6 tot 8 november 1984.

Na onderzoek van de tekst hebben de ministers eenparig hun akkoord betuigd met de beginselen die erin waren vervat.

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 Europese Handvest inzake lokale autonomie aangenomen. Aangezien het initiatief voor het Handvest oorspronkelijk was genomen door de BCPRE, werd beslist dat het Handvest openstond voor ondertekening op 15 oktober 1985 ter gelegenheid van de 20ste voltallige zitting van de BCPRE. België heeft het Handvest op die datum ondertekend.

## 2. Algemeen commentaar

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 fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de plaatselijke gemeenschappen waarborgen. Het Handvest geeft gestalte aan de idee dat de graad van autonomie van de plaatselijke besturen recht evenredig is met de graad van ontwikkeling van de democratie in een land.

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie is het eerste multilateraal juridisch instrument ter definitie en bescherming van de principes van de lokale autonomie. Het is één 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 aan-

gewezen dat ons land deze verbintenissen nakomt op intern vlak door ratificatie van het Handvest.

De daarin vermelde beginselen stemmen trouwens in essentie overeen met 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”). 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 er geen nieuwe rechtsregels gecreëerd worden door de ratificatie van het voorliggende Europees Handvest.

Een aantal bepalingen dienen evenwel het voorwerp uit te maken van een verklaring van voorbehoud van Belgische zijde ; het gaat om artikel 3, tweede lid ; artikel 8, tweede lid en artikel 9, tweede, zesde en zevende lid. Op basis van artikel 12 van het Handvest dat bepaalt dat de verdragspartijen de bepalingen kunnen aanwijzen waardoor zij zich gebonden achten, is het mogelijk om bij een aantal artikels voorbehoud aan te tekenen. De redenen hiervoor worden in de artikelsgewijze toelichting nader verklaard.

Het Handvest zal in België enkel van toepassing zijn op de provincies en de gemeenten ; dit onverminderd het feit dat in de toekomst andere lokale autoriteiten, zoals bijvoorbeeld de OCMW's en de polders en de wateringen, onder het toepassingsveld van het Handvest kunnen vallen voorzover alle door het Handvest voorziene bepalingen nageleefd worden, waaronder de verplichting om over een effectieve autonomie en over gekozen mandatarissen te beschikken.

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

- onze wetgeving, zoals toepasselijk op de gemeenten en provincies, is niet volledig in overeenstemming met alle 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 ;
- de gewesten onderling en de federale overheid waren het in eerste instantie oneens voor welke

artikels voorbehoud gemaakt diende te worden en het was lange tijd onduidelijk of een Staat voorbehoud kon aantekenen waarbij de toepassing zou verschillen per deelgebied waaruit die Staat is samengesteld (ook een juridisch advies van de Raad van Europa bracht hierover geen uitsluitel);

- de werkgroep gemengde verdragen, adviserend orgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, heeft op 14 mei 1996 het gemengd karakter van het handvest vastgelegd;
- op 25 oktober 1996 zijn de gewesten het eens geworden om samen voorbehoud aan te tekenen bij dezelfde artikels.

De ratificatie van dit Handvest heeft rechtstreeks geen enkele financiële weerslag.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VAN HET HANDVEST

Het commentaar bij de artikelen werd opgesteld door het secretariaat-generaal van de Raad van Europa.

De redenen voor de Belgische voorbehouden worden verduidelijkt in het commentaar van de betrokken artikels en paragrafen van het Handvest.

### Artikel 1

In artikel 1 wordt de algemene verplichting van de verdragspartijen uitgedrukt om de in deel I van het Handvest (artikels 2 tot 11) uiteengezette beginselen van lokale autonomie na te leven, op de wijze zoals 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 wordt erkend dat in landen waar de wijziging van de Grondwet een bijzondere meerderheid van het Parlement of van het geheel van de bevolking, uit-

gedrukt 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.

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.

§ 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.

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 verworpen als te vaag en te moeilijk om te interpreteren. 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 opgenomen worden. De omschrijving van deze verantwoordelijkheden is het voorwerp van artikel 4.

§ 2. De rechten betreffende de lokale autonomie moeten worden uitgeoefend door de democratisch ingerichte autoriteiten. Dit beginsel is in overeenstemming met het essentiële belang dat de Raad van Europa hecht aan de democratische regeringsvorm. 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 bij artikel 3 werd uiteengezet, is het niet mogelijk en zelfs niet aangewezen, te proberen een afdoende opsomming te geven van de bevoegdheden die aan de lokale besturen over gans Europa moeten worden toevertrouwd. Dit artikel omschrijft evenwel de algemene principes waarop de verantwoordelijkheden van de lokale besturen en de aard van hun bevoegdheden moeten berusten.

§ 1. Aangezien de aard van de bevoegdheden van de lokale besturen 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 Unie, 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.

§ 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 lokale niveau, 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 regels, volgens dewelke zij in dergelijke gevallen kunnen handelen, kunnen evenwel bij wet worden vastgesteld. In bepaalde lidstaten echter moeten de lokale besturen 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.

§ 3. Deze paragraaf drukt het algemeen principe uit dat de uitoefening van de overheidsverantwoordelijkheden gedecentraliseerd moet worden. Dit principe werd bij verschillende gelegenheden bevestigd in het raam van de Raad van Europa en inzonderheid in de besluiten van de Conferentie van de Europese ministers verantwoordelijk voor de lokale autoriteiten, gehouden in 1977 in Lissabon. Dit principe heeft tot gevolg dat de taken normaal gezien moeten toevertrouwd worden aan het meest lokale niveau van de territoriale besturen, uitgezonderd wanneer de omvang of de aard van de taak van die aard is dat ze binnen een ruimere territoriale entiteit moet vervuld worden en wanneer overwegingen van doelmatigheid en kostenbesparing zich opdringen. Deze clausule impliceert echter niet de noodzakelijkheid om de functies systematisch te decentraliseren naar die van de lokale besturen toe, die omwille van hun aard en hun omvang slechts beperkte opdrachten op zich kunnen nemen.

§ 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.

§ 5. De administratieve structuur van de lokale besturen 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-lokale overheden berust.

Opdat het gebruik van dit soort van delegatie geen afbreuk zou doen aan de 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 eenvormige reglementering geen enkele ruimte meer kan laten aan enige discretionaire bevoegdheid van het lokaal bestuur.

§ 6. Daar waar de paragrafen 1 tot 5 handelen over materies die tot de bevoegdheid van de lokale besturen behoren, heeft paragraaf 6 zowel betrekking op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van deze besturen vallen als op aangelegenheden die daarbuiten vallen, maar die een bijzondere weerslag hebben op deze besturen. De tekst bepaalt dat de modaliteiten en het tijdschema van de raadplegingen op zodanige wijze moeten gebeuren dat de lokale besturen effectief in de mogelijkheid gesteld worden invloed uit te oefenen ; daarbij wordt erkend dat uitzonderlijke omstandigheden voorrang kunnen hebben op de eis tot dergelijke raadpleging. Dit overleg moet rechtstreeks gebeuren met het betrokken bestuur of besturen. Wanneer verschillende besturen betrokken zijn, kan de raadpleging onrechtstreeks gebeuren door tussenkomst van de verenigingen voor lokale besturen.

#### Artikel 5

De voorstellen strekkende tot wijziging van de territoriale grenzen, waarvan de plannen van fusie met andere besturen het uiterste geval uitmaken, zijn natuurlijk van fundamenteel belang voor een lokaal bestuur en zijn burgers. Alhoewel het in de meeste landen als onrealistisch beschouwd wordt dat het lokaal bestuur een vetorecht zou hebben ten opzichte van zulke wijzigingen, is een voorafgaande rechtstreekse of onrechtstreekse raadpleging van de lokale autoriteit onontbeerlijk. Het referendum is eventueel een adequate procedure voor dit soort raadpleging. Daar waar de wettelijke

bepalingen het referendum niet opleggen, kan in andere manieren van raadpleging worden voorzien.

#### Artikel 6

§ 1. Deze paragraaf behandelt de wijze waarop het lokale bestuur zijn administratieve diensten organiseert. Indien de wettelijke bepalingen op centraal of regionaal niveau bepaalde algemene principes van deze organisatie kunnen vaststellen, moeten de lokale besturen 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 bevatten die bijvoorbeeld betrekking hebben op het oprichten van bepaalde commissies of het creëren van bepaalde administratieve functies. Deze voorschriften moeten echter beperkt blijven zodanig dat geen strakke organisatorische structuren opgelegd worden.

§ 2. Naast de oppuntstelling van de beheersstructuren, is het voor de doelmatigheid van een lokaal bestuur essentieel dat het 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 het betrokken bestuur, om gunstige arbeidsvoorwaarden aan te bieden.

#### Artikel 7

§ 1. Dit artikel wil waarborgen dat enerzijds de verkozen vertegenwoordigers niet gehinderd worden bij het vervullen van hun opdracht ingevolge het optreden van derden en anderzijds dat bepaalde categorieën van personen niet uit zuiver materiële overwegingen belet worden hun kandidatuur te stellen.

§ 2. 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. In het geval dat een raadslid tot een voltijds mandaat in het uitvoerend orgaan wordt verkozen, moet hij/zij bezoldigd zijn en kunnen genieten van sociale voorzieningen.

§ 3. Deze paragraaf bepaalt dat de gevallen van onverenigbaarheid met de uitoefening van een verkozen mandaat alle op juridisch objectieve criteria moeten gegrond zijn en niet op beslissingen ad hoc, wat normaal betekent dat de gevallen van onverenigbaarheid bij wet worden vastgelegd.

#### Artikel 8

Dit artikel behandelt de controle op de activiteiten van de plaatselijke besturen vanwege de overheden van andere niveaus.

De bepalingen van dit artikel komen allereerst voort uit de filosofie van het administratieve toezicht ; 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 het stellen van een handeling, de goedkeuring opdat de handeling uitwerking zou hebben, de bevoegdheid om beslissingen genomen door een plaatselijk bestuur te vernietigen, de controle op de rekeningen, enzovoort.

§ 1. Deze paragraaf bepaalt dat het toezicht moet stelen op een wettelijke basis en sluit daarbij dus controleprocedures ad hoc uit.

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

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

In de huidige stand van regelgeving in België (cfr. artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet) wordt dit opportuniteitstoezicht ook op de niet-gedelegeerde taken van de lokale autoriteiten uitgeoefend. Een voorbehoud wordt dan ook bij deze bepaling uitgebracht.

§ 3. De tekst is ingegeven door het beginsel van de “evenredigheid”, volgens welke de toezichthou-

dende overheid in de uitoefening van deze bevoegdheid 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 gewaarborgd is door artikel 11, werd het uitvaardigen van precieze bepalingen in verband met de voorwaarden en de modaliteiten 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 besturen geen financiële middelen hebben om die taken te vervullen.

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

§ 2. Dit principe wil dat er een gepast verband bestaat tussen de financiële bronnen die ter beschikking staan van een plaatselijk bestuur en de taken die het volbrengt. Die verhouding is bijzonder sterk in het geval van de bevoegdheden die specifiek werden toegekend.

De interpretatie van deze bepaling ligt moeilijk : het principe dat bepaalde uitgaven door bepaalde belastingen zouden gedekt moeten worden, is tegenstrijdig met het beginsel van de universaliteit van de belastingen. Er moet dan ook voorbehoud aangetekend worden.

§ 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 algemene beperkingen mogen opleggen aan de bevoegdheid van de plaatselijke besturen op fiscaal gebied. Deze beperkingen mogen de effectieve werking van de politieke verantwoordelijkheid op plaatselijk vlak echter niet in het gedrang brengen.

§ 4. Sommige belastingen of andere financieringsbronnen van de plaatselijke besturen worden, wegens hun aard of om praktische redenen, relatief weinig beïnvloed door inflatie en andere economische factoren. Een overdreven afhankelijkheid t.o.v. die belastingen of bronnen kan de plaatselijke

besturen 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.

§ 5. Deze paragraaf handelt over de bescherming van de financieel zwakkere lokale besturen, en de vereiste procedures in te stellen om middelen evenredig te verdelen zonder afbreuk te doen aan de autonomie van het plaatselijk bestuur in kwestie.

§ 6. Als de herverdeelde inkomsten worden toegevoegd volgens specifieke bij wet bepaalde normen, dan worden de bepalingen van deze paragraaf nageleefd op voorwaarde dat de plaatselijke besturen worden geraadpleegd op het ogenblik van de uitwerking van de betrokken wetgeving.

In 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 nooit plaats gehad en ze is bovendien niet in de regeling voorzien. Deze bepaling dient dan ook het voorwerp uit te maken van een verklaring van voorbehoud van Belgische zijde.

§ 7. Vanuit het standpunt van de vrijheid van handelen van de plaatselijke besturen zijn de algemene 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. Een overdreven gebruik van subsidies voor specifieke projecten beperkt evenwel sterk de vrijheid van de lokale besturen in de keuze van de prioritaire uitgaven. Het aandeel dat de subsidies uitmaken in het geheel van de financieringsbronnen, varieert nochtans aanzienlijk van het ene land tot het andere, en een hogere verhouding tussen subsidies voor specifieke projecten tot de algemene subsidies kan worden beschouwd als zijnde aanvaardbaar als het geheel van de subsidies slechts een relatief klein gedeelte vertegenwoordigt van de totale ontvangsten.

De tweede en de derde zin van artikel 9, paragraaf 7, hebben tot doel te waarborgen dat een subsidie

met een specifieke bestemming geen afbreuk doet aan de keuzevrijheid van de plaatselijke besturen binnen hun eigen bevoegdheidsdomein. Daar deze algemene bepalingen verregaand zijn, wordt voorbehoud gemaakt door België.

§ 8. Het is belangrijk voor de plaatselijke besturen 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 regelgeving.

## Artikel 10

§ 1. Deze paragraaf handelt over de samenwerking tussen plaatselijke besturen op een functionele basis, met het oog op het versterken van hun efficiëntie door samenwerkingsprojecten of om taken te vervullen die de capaciteit van een enkel bestuur overstijgen. Deze samenwerking kan de vorm aannemen van een belangenvereniging of van een verbond van besturen, maar de wetgeving kan een juridisch kader vastleggen voor de oprichting van dergelijke instellingen.

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

Deze paragraaf laat het nochtans aan de lidstaten over om de modaliteiten, wettelijke of andere, te omschrijven voor de inwerkingtreding van dit principe.



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

De bepalingen van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of overheden (Madrid, 21 mei 1980, door België ondertekend op 24 september 1980, geratificeerd op 6 april 1987 en in werking sedert 7 juli 1987) zijn terzake dienend, hoewel sommige vormen van samenwerking niet noodzakelijk beperkt zijn tot de grensstreken.

#### Artikel 11

Onder rechtsmiddelen verstaat men de toegang van een plaatselijk bestuur tot :

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

#### Artikel 12

De formulering van de beginselen van lokale autonomie zoals vermeld in het eerste deel van het Handvest, tracht de grote verscheidenheid van juridische systemen en structuren van de plaatselijke besturen in de lidstaten van de Raad van Europa met elkaar in overeenstemming te brengen. Er wordt nochtans toegegeven dat sommige regeringen alsnog op grondwettelijke of op praktische bezwaren kunnen stoten, die hen 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 Europees Sociaal Handvest. Het stelt dat de verdragspartijen 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 verdragspartijen nieuwe verbintenissen kunnen aangaan naarmate zij daartoe de mogelijkheid hebben.

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

#### Artikel 13

In principe hebben alle voorwaarden opgenomen in deel I van het Handvest betrekking op alle categorieën of alle niveaus van plaatselijke besturen die in elke lidstaat bestaan. Om rekening te houden met uitzonderlijke gevallen, staat artikel 13 de verdragspartijen toe sommige categorieën van plaatselijke besturen uit te sluiten uit de toepassingsfeer van het Handvest. In Vlaanderen is het verdrag van toepassing op de gemeenten en de provincies. De Vlaamse regering kan, luidens artikel 4 van het ontwerp van decreet, bepalen dat het toepassingsgebied wordt uitgebreid naar andere lokale besturen.

#### Artikel 14

Dit artikel is bedoeld om de controle op de toepassing van het Handvest 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.

#### Artikelen 15 tot 18

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

### III. PROCEDUREVERLOOP

#### 1. Gemengd karakter

Het Handvest werd door België ondertekend op 15 oktober 1985, de dag waarop het werd opengesteld voor ondertekening. Het gemengde karakter (federatie / Gewesten / Gemeenschappen) werd op 14 mei 1996 vastgelegd door de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), een adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB).

Van Belgische zijde werd, na uitvoerig overleg in de loop van 1996 tussen de bevoegde diensten van de federale overheid en de gewesten, besloten dat België en de gefedereerde entiteiten zich gebonden zouden achten door alle bepalingen van het Handvest, met uitzondering van vijf ervan, overeenkomstig hetgeen bepaald in artikel 12 van het Handvest. Op dit overleg werd ook bepaald dat de OCMW's en de polders en wateringen van het toepassingsgebied van het Handvest zouden worden uitgesloten, overeenkomstig artikel 13.

#### 2. Advies van de Raad van State

Het advies van de Raad van State werd aangevraagd door de minister-president van de Vlaamse regering op 28 december 1998 en verleend op 11 maart 1999. De Raad van State merkt op dat het voorontwerp van decreet enkel betrekking heeft op gewestbevoegdheden, terwijl ook gemeenschapsbevoegdheden worden uitgeoefend. Artikel 1 van het voorliggende ontwerp van decreet werd dan ook in die zin aangepast.

Daarnaast formuleert de Raad van State de aanbeveling om de voorgenomen reserves aan de goedkeuring van het Vlaams Parlement te onderwerpen. Hieraan werd tegemoetgekomen door de toevoeging van een derde artikel, dat bepaalt dat de artikelen waartoe het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zich overeenkomstig artikel 12 van het Handvest verbinden, in geen geval artikel 3, tweede lid, artikel 8, tweede lid en artikel 9, tweede, zesde en zevende lid kunnen betreffen.

Ten slotte werd een vierde artikel toegevoegd, waardoor de toepassingsgebied van het Handvest in eerste instantie beperkt wordt tot de gemeenten en de provincies. De Raad van State merkte immers terecht op dat bij een eventuele reserve ten

aanzien van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en van de polders en de wateringen, voorbij wordt gegaan aan een aantal andere lokale besturen, met name aan de autonome gemeentebedrijven, de kerkfabrieken, de districten, de grondwettelijk voorziene, maar momenteel niet concreet bestaande, agglomeraties en federaties van gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel. Door de toevoeging van dit artikel is het Handvest in eerste instantie enkel van toepassing op de 'klassieke' lokale besturen, met name de gemeenten en de provincies. De Vlaamse regering kan eventueel bij besluit andere lokale besturen onder het toepassingsgebied van het Handvest brengen. Dit kan, krachtens artikel 13 van het Handvest, zowel vóór als na de ratificatie van deze overeenkomst gebeuren.

Zoals aangegeven door de Raad van State, zorgt de toevoeging van de artikelen 3 en 4 ook voor een duidelijke informatieverstrekking met betrekking tot de Vlaamse intenties aan de federale overheid, die op grond van artikel 12 van het samenwerkingsakkoord over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen belast is met de internationale ratificatie van het verdrag, en daarbij desgevallend ook de eventueel geformuleerde reserves moet coördineren.

#### 3. Inwerkingtreding

Artikel 15 van het Handvest bepaalt dat het in werking treedt drie maanden na ratificatie door vier lidstaten. Dit gebeurde op 1 september 1988. Het Handvest is reeds in werking getreden voor de meeste lidstaten van de Raad van Europa. Behalve door België werd het Handvest enkel door Frankrijk (1985) en door Georgië (2002) ondertekend zonder dat totnogtoe tot ratificatie werd overgegaan. Andorra, San Marino en Zwitserland ondertekenden het Handvest als enige lidstaten van de Raad van Europa vooralsnog niet. Achtendertig landen zijn partij bij dit verdrag.

*De minister-president van de Vlaamse regering,*

Patrick DEWAELE

*De Vlaamse minister van Binnenlandse  
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd  
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands  
Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting,*

Jaak GABRIELS

---

## VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie,  
opgemaakt in Straatsburg op 15 oktober 1985

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Artikel 2

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

Brussel,

*De minister-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid,  
Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie,*

LUC VAN DEN BRANDE

*De Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening,*

STEVE STEVAERT

*De Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling,*

THEO KELCHTERMANS

*De Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid,*

WIVINA DEMEESTER-DE MEYER

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting,*

LEO PEETERS

*De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken,*

EDDY BALDEWIJNS

*De Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn,*

LUC MARTENS

*De Vlaamse minister van Economie, KMO, Landbouw en Media,*

ERIC VAN ROMPUY

*De Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden en Gelijkekansenbeleid,*

Brigitte GROUWELS

---

## ONTWERP VAN DECREET

Brussel, 7 februari 2003.

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden.

Artikel 2

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

Artikel 3

De verdragsbepalingen waartoe het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zich overeenkomstig artikel 12 van dit Handvest verplichten, kunnen in geen geval artikel 3, tweede lid, artikel 8, tweede lid, en artikel 9, tweede, zesde en zevende lid, betreffen.

Artikel 4

Dit Handvest is van toepassing op de gemeenten en de provincies.

De Vlaamse regering bepaalt welke andere lokale besturen onder het toepassingsgebied van dit Handvest vallen.

*De minister-president van de Vlaamse regering,*

Patrick DEWAEL

*De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting,*

Jaak GABRIELS