

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 januari 1998 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Werkgelegenheid, Huisvesting en Monumenten en Landschappen en de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor Economie, Financiën, Begroting, Energie en Externe Betrekkingen verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Europees Handvest inzake de lokale autonomie, opgesteld te Straatsburg op 15 oktober 1985", heeft op 18 juni 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites et le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Economie, des Finances, du Budget, de l'Energie et des Relations extérieures, le 23 janvier 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985", a donné le 18 juin 1998 l'avis suivant :

Het voorontwerp van ordonnantie beoogt namens het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest instemming te verlenen met het Europees Handvest inzake de lokale autonomie, dat is gesloten op 15 oktober 1985 binnen de Raad van Europa.

Het Handvest is een gemengd verdrag, nu de intern-rechtelijke bevoegdheid inzake lokale besturen verdeeld is tussen zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten. Het Handvest bevat bepalingen met betrekking tot het administratief toezicht op de lokale besturen, de financiering van de lokale besturen en de mogelijkheid van lokale besturen om zich te verenigen : dit zijn alle aangelegenheden waarvoor aan de gewesten door of krachtens de Grondwet bevoegdheden zijn toegewezen. Andere bepalingen van het Handvest behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid of van de gemeenschappen. Inzoverre de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten behorend tot het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest onder de toepassing van het Handvest zouden kunnen vallen, is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie -mede- bevoegd en niet de overheden van het Brusselse Gewest (1).

(1) Volgens de memorie van toelichting zouden, met toepassing van artikel 13 van het Handvest, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het toepassingsgebied worden uitgesloten. Men kan zich afvragen of de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of Raad daartoe bevoegd is, gelet op de onbevoegdheid inzake OCMW's.

Sommige onderdelen van het Handvest stuiten op internrechtelijke bezwaren van zowel grondwettelijke als beleidsmatige aard. Wat specifiek het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft worden deze aangegeven in de memorie van toelichting. Alzo 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 opportuniteitstoezicht uit te oefenen over handelingen van lokale besturen beperkt tot daden van medebewind. 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.

Artikel 12 van het Handvest biedt echter de verdragsluitende partijen de mogelijkheid om aan te geven tot welke bepalingen van het Handvest zij zich gebonden achten, op voorwaarde dat deze bepalingen minstens twintig van de paragrafen van deel I van het Handvest omvatten, waaronder tenminste tien gekozen onder de in artikel 12 opgesomde bepalingen. De "reserves" die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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 het gewest zich niet, of in beperkte mate, gebonden acht, is dat een positieve verklaring van de artikelen of onderdelen van artikelen waardoor het gewest zich wel gebonden acht. Aangezien echter de federale

.../...

overheid en de andere 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 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 ook aanvaardbaar dat, in het stadium van de goedkeuring door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, de reserves op negatieve wijze worden geformuleerd.

De werkwijze die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voornemens is terzake te volgen bestaat erin dat de reserves niet aan de formele instemming van de Raad worden voorgelegd - zij zijn op het ogenblik van die instemming nog

(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, moet het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te gepaste tijde de reserves die op zijn bevoegdheden betrekking hebben aan de federale overheid hebben meegedeeld. Hierbij moge worden herhaald dat het niet toekomt aan het gewest, reserves te formuleren omtrent aangelegenheden waarvoor het niet bevoegd is (b.v. de eventuele uitsluiting van de OCMW's van het toepassingsgebied van het Handvest).

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

slechts een intentie - doch worden uiteengezet in de memorie van toelichting.

Het betreft een gebruikelijk werkwijze die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd (1). Teneinde echter geen enkele onzekerheid te laten ontstaan over de mate waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zich gebonden acht door het Handvest, dat wellicht directe werking zal hebben, 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 (2).

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

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

L'avant-projet d'ordonnance a pour objet de donner assentiment, au nom de la Région de Bruxelles-Capitale, à la Charte européenne de l'autonomie locale, conclue le 15 octobre 1985 au sein du Conseil de l'Europe.

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. La Charte comporte des dispositions relatives à la tutelle administrative des collectivités locales, au financement des collectivités locales et à la faculté qu'ont les collectivités locales de s'associer : toutes matières pour lesquelles des compétences sont dévolues aux régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci. D'autres dispositions de la Charte sont de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Dans la mesure où les centres publics d'aide sociale des communes relevant de la Région de Bruxelles-Capitale pourraient être soumis à l'application de la Charte, c'est la Commission communautaire commune qui est - également - compétente, et non les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale (1).

Certains éléments de la Charte font l'objet d'objections de droit interne à la fois d'ordre constitutionnel et politique. En ce qui concerne plus particulièrement la Région de Bruxelles-Capitale, elles sont signalées dans l'exposé des motifs. Ainsi donc, on peut

(1) L'exposé des motifs indique qu'en application de l'article 13 de la Charte, les centres publics d'aide sociale seraient exclus du champ d'application. On est en droit de s'interroger sur la compétence à cet effet du Gouvernement ou du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'ils ne sont pas compétents en ce qui concerne les C.P.A.S.

relever que l'article 8, paragraphe 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 9, paragraphe 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 porte pas 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, paragraphe 2, 8, paragraphe 2, 9, paragraphes 2, 6 et 7.

L'article 12 de la Charte offre toutefois aux parties contractantes la possibilité d'indiquer les dispositions de la Charte par lesquelles elles se considèrent comme liées, à condition que ces dispositions 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. En principe, les "réserves" que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale envisage de formuler, devront donc adopter la forme prescrite par l'article 12 : au lieu de déclarer de manière négative les dispositions par lesquelles la région 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 la région se considère comme effectivement liée. Dès lors que l'autorité fédérale et les autres 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 par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, les réserves soient énoncées de manière négative.

La procédure que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale entend suivre à ce propos consiste à ne pas soumettre les réserves à l'approbation formelle du Conseil - à l'époque de cette approbation, elles en sont encore au stade des intentions - mais à les expliciter dans l'exposé des motifs.

(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, la Région de Bruxelles-Capitale doit avoir communiqué en temps opportun à l'autorité fédérale les réserves qui concernent ses compétences. Il convient de rappeler à cet égard qu'il n'est pas au pouvoir de la région de formuler des réserves à propos de matières qui ne sont pas de sa compétence (par exemple, l'exclusion éventuelle des C.P.A.S. du champ d'application de la Charte).

(2) Cette liste peut alors être éventuellement accompagnée d'une déclaration précisant les autorités dont émanent des réserves.

Il s'agit d'une procédure usuelle qui est considérée comme valable par le Conseil d'Etat et la doctrine (1). Toutefois, afin d'éviter toute équivoque quant à la mesure dans laquelle le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale s'estime lié par la Charte, qui sera sans doute directement applicable, 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 (2).

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

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

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

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. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE