

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 december 1998 door de minister-president van de Vlaamse regering verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "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 decreet beoogt namens het Vlaamse Gewest instemming te verlenen met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat gesloten is op 15 oktober 1985 binnen de Raad van Europa.

2. Het Handvest is een gemengd verdrag, nu de intern-rechtelijke 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 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 (1).

Aan de Raad van State is geen voorontwerp van decreet bekend dat de instemming met het Handvest beoogt te verlenen namens de Vlaamse Gemeenschap. Die Gemeenschap is niettemin bevoegd voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (2), voor het specifiek toezicht op en de

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

(2) Weliswaar zouden, met toepassing van artikel 13 van het Handvest, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het toepassingsgebied worden uitgesloten.

financiering van de binnen het raam van het medebewind aan lokale autoriteiten toevertrouwde opdrachten die betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is en voor het administratief toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De Vlaamse regering zal derhalve bij het Vlaamse Parlement ook een ontwerp van decreet moeten indienen waarbij de Vlaamse Gemeenschap haar instemming verleent met het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

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 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 aangevoeld, 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.

Het zijn evenwel de Gemeenschappen die bevoegd zijn om over die uitsluiting te beslissen.

.../...

Volgens de memorie van toelichting dienen die bepalingen het voorwerp uit te maken van een verklaring van voorbehoud van Belgische zijde. Nog steeds volgens de memorie van toelichting, is het "op basis van artikel 12 van het Handvest ... mogelijk om bij een aantal artikels voorbehoud aan te tekenen". 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 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 artikel 12 opgesomde bepalingen. Nu het Handvest in een geëigende procedure voorziet, is het raadzaam deze laatste te volgen en niet de procedure die er in bestaat een voorbehoud te formuleren.

De "reserves" die de Vlaamse regering zich voorneemt te formuleren zouden 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 zowel de federale overheid als de gemeenschaps- en 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 posities 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 goedkeuring door het Vlaams Parlement, de reserves 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 die procedure moeten worden gevolgd.

4. De werkwijze die de Vlaamse regering voornemens is terzake te volgen bestaat erin dat de "reserves" niet aan de formele instemming van het Vlaams Parlement worden voor-

(1) Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, moet het daarop betrekking hebbende samenwerkingsakkoord terzake 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 Vlaamse Gewest te gepaste tijden 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.

gelegd - zij zijn op het ogenblik van die instemming nog slechts een intentie, doch worden wel uiteengezet in de memorie van toelichting.

Het betreft een gebruikelijke 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 het Vlaams Parlement 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 (2). Het aanwenden ervan geeft overigens het bijkomende voordeel dat de federale regering foutloos zal worden voorgelicht voor de omzetting van de verschillende verklaringen of voorbehouden van de deelgebieden naar de ene enkele verklaring zoals bedoeld in artikel 12 van het Handvest. Het is immers niet uitgesloten dat de deelgebieden zich niet alle door dezelfde bepalingen gebonden wensen te achten of reserves formuleren. Zelfs indien hierover voorafgaandelijk ambtelijk overleg is gepleegd tussen vertegenwoordigers van de verschillende regeringen, komt die uiteindelijke beslissing immers toe aan de gestelde machten die het parlement en de regering zijn.

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

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

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 kerk-fabrieken, de autonome gemeentebesturen, en binnen enige tijd 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 reikwijdte van dit Handvest beoogt uit te sluiten. Het staat aan elk van de betrokken overheden om, binnen de grenzen van de eigen bevoegdheid, kenbaar te maken of België van dat artikel gebruik zou dienen te maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

D. VERBIEST