



**PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2021-2022

26 NOVEMBER 2021

**BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK
PARLEMENT**

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

houdende instemming met :

**het Aanvullend Protocol bij het
Europees handvest inzake lokale
autonomie betreffende het recht op
participatie in de aangelegenheden
van lokale autoriteiten, opgemaakt
in Utrecht op 16 november 2009**

Memorie van toelichting

I. Inleiding

Het voorliggend aanvullend protocol wil het recht van elke burger om deel te nemen aan aangelegenheden van plaatselijke besturen, inschrijven in het toepassingsgebied van het Europees handvest inzake lokale autonomie.

Democratische instellingen kunnen niet functioneren zonder de participatie van de burger :

- Ten eerste is participatie cruciaal om de legitimiteit van beslissingen te bevestigen en verantwoordelijkheden vast te leggen ;
- Ten tweede moeten overheden luisteren naar de burgers en daaruit lessen trekken om een beter beleid te voeren en een betere dienstverlening te verschaffen ;
- Ten derde heeft participatie een intrinsieke waarde : zij geeft zin aan het willen behoren tot een gemeenschap, en maakt van lokale gemeenschappen plaatsen waar mensen willen leven en werken.

Bijkomende rechten voor individuele personen op lokaal vlak verzwakken geenszins het fundamentele belang en de geldigheid van de bepalingen van het Handvest zelf.

SESSION ORDINAIRE 2021-2022

26 NOVEMBRE 2021

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

PROJET D'ORDONNANCE

portant assentiment au :

**Protocole additionnel à la Charte
européenne de l'autonomie locale
sur le droit de participer aux
affaires des collectivités locales, fait
à Utrecht le 16 novembre 2009**

Exposé des motifs

I. Introduction

Le présent Protocole additionnel vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Les institutions démocratiques ne peuvent pas fonctionner sans la participation des citoyens.

- Premièrement, cette participation est déterminante pour aider à renforcer la légitimité des décisions et imposer le respect de l'obligation de rendre compte ;
- Deuxièmement, les pouvoirs publics ont besoin d'écouter et d'apprendre afin d'améliorer les politiques et les services proposés ;
- Troisièmement enfin, la participation a une valeur intrinsèque : elle donne un sentiment d'appartenance et fait des communautés locales des lieux où les gens veulent vivre et travailler, aujourd'hui et à l'avenir.

L'ajout de droits pour les citoyens au niveau local ne diminue en rien l'importance fondamentale et la validité des dispositions existantes de la Charte. Ajouter des droits

Door rechten voor individuele personen toe te voegen, kan het Handvest zijn rol als hoeksteen van de democratie alleen maar vergroten.

Aanvankelijk was het de bedoeling om ook het recht op toegang tot officiële documenten op te nemen. Daarvan werd uiteindelijk afgezien na de goedkeuring van een apart verdrag. Het verdrag inzake de toegang tot officiële documenten werd op 18 juni 2009 aangenomen en door België ondertekend. In de preambule wordt verwezen naar dit verdrag om de band tussen beide verdragen te onderlijnen.

De ondertekening van het voorliggend protocol vond plaats in Utrecht op 16 november 2009 tijdens de Conferentie van de ministers bevoegd voor plaatselijke en regionale besturen.

Naast België hebben 23 andere landen het aanvullend protocol ondertekend, met name: Albanië, Armenië, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Hongarije, IJsland, Litouwen, Malta, Montenegro, Nederland, Noord-Macedonië, Noorwegen, Oekraïne, Portugal, Servië, Slovenië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

De volgende landen hebben het aanvullend protocol reeds geratificeerd: Armenië, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Hongarije, IJsland, Litouwen, Malta, Nederland, Noord-Macedonië, Noorwegen, Oekraïne, Servië, Slovenië, Zweden en Zwitserland.

II. Inhoud

Artikel 1 – Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

De verdragsluitende staten waarborgen dat iedereen het recht heeft te participeren in aangelegenheden van plaatselijke besturen. Dit recht moet het mogelijk maken om de uitoefening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van plaatselijke besturen te bepalen of te beïnvloeden. Wettelijke bepalingen moeten de uitoefening van dat recht mogelijk maken. Eveneens bij wet moeten de eigen onderdanen van de staat het recht krijgen om als kiezer of kandidaat deel te nemen aan de verkiezing voor lokale raden. De verdragsluitende staten mogen bij wet wel voorwaarden, formaliteiten of beperkingen opleggen, maar die moeten verenigbaar zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de staat in kwestie.

Het aanvullend protocol stelt ook dat het kiesrecht van niet-onderdanen die op het grondgebied van een plaatselijk bestuur verblijven bij wet moet geregeld worden, in overeenstemming met de grondwet en internationale verplichtingen van een staat.

individuels destinés à devenir de nouvelles dispositions de fond de la Charte ne peut que renforcer le rôle de référence pour la démocratie rempli par la Charte.

Au départ, il était prévu d'inclure le droit d'accès aux documents officiels. Ce projet a finalement été abandonné après l'adoption d'un traité distinct. Le traité sur l'accès aux documents publics a été adopté le 18 juin 2009 et a été signé par la Belgique. Le préambule fait référence à ce traité afin de souligner le lien entre les deux traités.

La signature du présent Protocole additionnel a eu lieu à Utrecht le 16 novembre 2009 lors de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionaux.

Outre la Belgique, 23 autres pays ont signé le Protocole additionnel: L'Albanie, l'Arménie, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, Malte, le Monténégro, les Pays-Bas, la Macédoine du Nord, la Norvège, l'Ukraine, le Portugal, la Serbie, la Slovénie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Les pays suivants ont déjà ratifié le Protocole additionnel: l'Arménie, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Hongrie, l'Islande, la Lituanie, Malte, la Macédoine du Nord, la Norvège, les Pays-Bas, la Serbie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Ukraine.

II. Contenu

Article 1^{er} – Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

Les États contractants veillent à ce que toute personne ait le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Ce droit doit permettre de déterminer ou d'influencer l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des collectivités locales. Des dispositions légales devraient permettre l'exercice de ce droit. La loi prévoit également que les ressortissants de l'État doivent se voir accorder le droit de participer en tant qu'électeurs ou candidats aux élections des conseils locaux. Les États contractants peuvent, en vertu de leur législation, imposer des conditions, des formalités ou des restrictions, mais celles-ci doivent être compatibles avec les obligations de droit international de l'État en question.

Le protocole additionnel stipule également que le droit de vote des non-nationaux résidant sur le territoire d'une commune doit être régi par la loi, conformément à la Constitution et aux obligations internationales d'un État.

In België blijft dit wettelijk verankerde stemrecht voor niet-onderdanen in de huidige stand van zaken beperkt tot de verkiezingen voor de gemeenteraad (en verkiezingen voor de districtsraden, waar die bestaan).

*Artikel 2 – Uitvoeringsmaatregelen
voor het recht op participatie*

Dit artikel bevat een niet-exhaustieve opsomming van maatregelen die de verdragsluitende staten moeten treffen om de uitoefening van het recht op participatie mogelijk te maken.

*Artikel 3 – Overheden waarop het
protocol van toepassing is*

De verdragsluitende staten hebben de mogelijkheid om te bepalen welke lokale of regionale overheden vallen onder de toepassing van het protocol en welke zij uitsluiten van zijn toepassingsgebied.

*Artikels 4 tot 7 – Territoriale toepassing, Ondertekening
en inwerkingtreding, Opzegging en Kennisgevingen*

Deze artikels hernemen de gebruikelijke bepalingen van de Raad van Europa.

III. Het gemengde karakter

Het gemengde karakter van het aanvullend protocol werd vastgelegd via een schriftelijke procedure binnen de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB). Zowel de federale staat als de gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd. De WGGV heeft op 29 oktober 2009 de schriftelijke procedure bevestigd.

IV. Advies van de Raad van State

De Raad van State acht dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ook een instemmingsordonnantie moet aannemen. De gemeenten kunnen hun algemene bevoegdheden uitoefenen in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren.

De WGGV heeft het gemengd karakter in die zin uitgebreid. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zal zo snel mogelijk de instemmingsordonnantie voorleggen aan de Verenigde Vergadering.

En Belgique, dans l'état actuel des choses, ce droit de vote légalement consacré pour les non-nationaux est limité aux élections des conseils municipaux (et des conseils d'arrondissement, au cas où ils existent).

*Article 2 – Mesures de mise en œuvre
du droit de participer*

Cet article énumère, de façon non-exhaustive, les mesures à prendre par les États contractants afin de permettre l'exercice effectif du droit de participation aux affaires d'une collectivité locale.

*Article 3 – Application du Protocole
aux collectivités*

Les États contractants ont la possibilité de déterminer quelles entités locales ou régionales sont couvertes par le protocole et celles qu'ils excluent de son champ d'application.

*Articles 4 à 7 – Application territoriale, Signature et
entrée en vigueur, Dénonciation et Notifications*

Ces dispositions reprennent les règles habituelles des traités du Conseil de l'Europe.

III. Caractère mixte

Le caractère mixte a été établi au moyen d'une procédure écrite au sein du Groupe de travail Traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la « Conférence Interministérielle Politique Étrangère » (CIPE). L'État fédéral ainsi que les communautés et les régions sont tous compétents. Lors de sa réunion du 29 octobre 2009, le GTTM a confirmé la procédure écrite.

IV. Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État estime que la Commission communautaire commune doit également adopter une ordonnance d'assentiment. Les communes peuvent exercer leurs compétences générales dans des matières qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune.

Le GTTM a étendu le caractère mixte dans ce sens. La Commission communautaire commune soumettra l'ordonnance d'assentiment à l'Assemblée réunie dans les meilleurs délais.

V. Advies van Brupartners

Brupartners formuleert geen opmerkingen over het voorontwerp van ordonnantie.

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel,

Sven GATZ

V. Avis de Brupartners

Brupartners ne formule aucun commentaire sur l'avant-projet d'ordonnance.

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE
ONDERWORPEN AAN HET ADVIES
VAN DE RAAD VAN STATE**

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

houdende instemming met :

**aanvullend protocol bij het Europees
handvest inzake lokale autonomie
betreffende het recht op participatie in de
aangelegenheden van lokale autoriteiten,
opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009**

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

Op voorstel van de Minister van Externe Betrekkingen,

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel is ermee belast bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De Minister-Voorzitter belast met Huisvesting en Stadsvernieuwing, Territoriale Ontwikkeling, Veiligheid en Preventie, Toerisme, Imago van Brussel en Biculturele Zaken van Gewestelijk Belang,

Rudi VERVOORT

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel,

Sven GATZ

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE
SOU MIS À L'AVIS
DU CONSEIL D'ÉTAT**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

portant assentiment à :

**protocole additionnel à la Charte
européenne de l'autonomie locale sur le
droit de participer aux affaires
des collectivités locales, fait à
Utrecht le 16 novembre 2009**

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur la proposition du Ministre des Relations extérieures,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles est chargé de présenter au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional,

Rudi VERVOORT

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Op 22 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 7 september 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie «houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009».

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 september 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies (nr. 69.995/4), waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2021.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten «op de Raad van State», gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,+ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

De gemeenten kunnen hun algemene bevoegdheden (artikelen 41 en 162 van de Grondwet) uitoefenen in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren.

Daaruit volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie elk een instemmingsordonnantie moeten aannemen.⁽¹⁾

De Griffier,

De Voorzitter,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

(*) Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder «rechtsgrond» de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

(1) Zie naar analogie advies 48.971/4, op 20 december 2010 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 20 juli 2011 «houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake de lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, ondertekend in Utrecht, op 16 november 2009» en tot het Waals decreet van 20 juli 2011 «houdende instemming, wat betreft de materies waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest is overgedragen, met het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake de lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, ondertekend in Utrecht op 16 november 2009», *Parl. St. W.Parl.* 2010-11, nr. 415/1, 5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48971.pdf>.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 22 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit* jusqu'au 7 septembre 2021, sur un avant-projet d'ordonnance «portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009».

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 septembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis (n° 69.995/4), dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2021.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois «sur le Conseil d'État», coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle l'observation suivante.

Les communes peuvent exercer leurs compétences générales (articles 41 et 162 de la Constitution) dans des matières qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune.

Il en résulte que la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune doivent adopter chacune une ordonnance d'assentiment⁽¹⁾.

Le Greffier,

Le Président,

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par «fondement juridique» la conformité aux normes supérieures.

(1) Voir, par analogie, l'avis n° 48.971/4 donné le 20 décembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 20 juillet 2011 «portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales», signé à Utrecht, le 16 novembre 2009, et le décret wallon du 20 juillet 2011 «portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales», signé à Utrecht le 16 novembre 2009, *Doc. parl., Parl. w.*, 2010-2011, n° 415/1, p. 5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48971.pdf>.

ONTWERP VAN ORDONNANTIE**houdende instemming met :**

het Aanvullend Protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

Op voorstel van de Minister van Externe Betrekkingen,

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel is ermee belast bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Het Aanvullend Protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben^(*).

Brussel, 15 juli 2021.

De Minister-President belast met Territoriale Ontwikkeling en Stadsvernieuwing, Toerisme, de Promotie van het Imago van Brussel en Biculturele Zaken van Gewestelijk Belang,

Rudi VERVOORT

^(*) De volledige tekst van het Protocol kan op de griffie van het Parlement geraadpleegd worden.

PROJET D'ORDONNANCE**portant assentiment au :**

Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur la proposition du Ministre des Relations extérieures,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles est chargé de présenter au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009, sortira son plein et entier effet^(*).

Bruxelles, le 15 juillet 2021.

Le Ministre-Président chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional,

Rudi VERVOORT

^(*) Le texte intégral du Protocole peut être consulté au greffe du Parlement.

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar
Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago
van Brussel,

Sven GATZ

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la
Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et
de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ