

ROYAUME DE BELGIQUEKONINKRIJK BELGIË

Avant-projet de loi 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.

Voorontwerp van wet houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, gedaan te Utrecht op 16 november 2009.

PHILIPPE,

FILIP,

ROI DES BELGES,

KONING DER BELGEN,

A tous, présents et à venir,
Salut.

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
Onze Groet.

Sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre de l'Intérieur,

Op de voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken en van de Minister van Binnenlandse Zaken,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de l'Intérieur sont chargés de présenter, en Notre nom, à la Chambre des Représentants le projet de loi dont la teneur suit :

De Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor te leggen:

ARTICLE 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

ARTIKEL 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

ART. 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.

ART. 2

Het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, gedaan te Utrecht op 16 november 2009, zal volkomen gevolg hebben.

ART. 3

Le Protocole additionnel s'applique aux communes et aux provinces.

Donné à

ART. 3

Het Aanvullend Protocol is van toepassing op de gemeenten en de provincies.

Gegeven te

PAR LE ROI :

Le Ministre des Affaires étrangères,

VAN KONINGSWEGE:

De Minister van Buitenlandse Zaken,



Maxime PRÉVOT

Le Ministre de l'Intérieur,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Bernard QUINTIN

Avant-projet de loi 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

EXPOSE DES MOTIFS

Commentaire général

Le Protocole additionnel dont il est question vise essentiellement 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. Il s'agit de traduire en texte réglementaire une évolution de la société qui considère comme essentiel que les citoyens soient des acteurs de la vie publique et qui juge qu'on ne peut concevoir d'institutions démocratiques sans prendre en compte le rôle fondamental de la participation des citoyens.

Au niveau interne belge le Protocole a un caractère mixte (fédéral, communautés, régions, commission communautaire commune). Le Protocole devra dès lors être approuvés par tous les parlements compétents.

Analyse des articles

Préambule

Le Préambule évoque de façon succincte les raisons d'être de ce Protocole additionnel. La référence à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics y a été incluse afin de souligner le lien substantiel entre les deux instruments.

Article 1er. – Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

Paragraphe 1

Le premier paragraphe constitue la principale disposition de fond, qui se présente sous la forme d'un droit individuel.

Paragraphe 2

Le deuxième paragraphe décrit le contenu du droit individuel de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Voorontwerp van wet houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, gedaan te Utrecht op 16 november 2009

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemene commentaar

Het Aanvullend Protocol waarvan sprake beoogt voornamelijk om het recht van iedereen op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten binnen het toepassingsgebied van het Europees Handvest inzake lokale autonomie te brengen. Het betreft het vertalen in regelgeving van een ontwikkeling in de samenleving die het essentieel vindt dat burgers betrokken zijn bij het openbare leven en die van mening is dat democratische instellingen niet kunnen worden ontworpen zonder rekening te houden met de fundamentele rol van burgerparticipatie.

Op intern Belgisch niveau heeft het Protocol een gemengd karakter (federaal, gemeenschappen, gewesten, gemeenschappelijke gemeenschapscommissie). Het Protocol zal dus door alle bevoegde parlementen goedgekeurd moeten worden.

Analyse van de artikelen

Preambule

De preambule vermeldt kort de bestaansreden van dit Aanvullend Protocol. De verwijzing naar het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten is erin opgenomen om het wezenlijke verband tussen de twee instrumenten te benadrukken.

Artikel 1. - Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

Paragraaf 1

De eerste paragraaf vormt de belangrijkste inhoudelijke bepaling, die de vorm aanneemt van een individueel recht.

Paragraaf 2

De tweede paragraaf beschrijft de inhoud van het individueel recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

Paragraphe 3

Le troisième paragraphe impose à toute Partie au Protocole additionnel l'obligation d'établir et/ou maintenir un cadre législatif qui facilite l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. Ce cadre n'a pas besoin de prévoir des mesures uniformes, mais peut prévoir des mesures qui diffèrent selon les caractéristiques objectives des personnes et/ou des collectivités locales. Dans le paragraphe a été intégrée une disposition explicite qui vise à empêcher que cette différenciation entraîne ou constitue une discrimination.

Paragraphe 4.1.

Ce paragraphe garantit au niveau international le droit, pour les citoyens de la Partie, de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. Une telle garantie internationale n'est prévue nulle part ailleurs. En effet, l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme concerne uniquement les élections législatives. Quant à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, il prévoit l'élection démocratique des conseils locaux, mais n'énonce pas de droit individuel.

Il convient de préciser que cet article n'ouvre pas un droit inconditionnel, au profit des citoyens de chaque Partie, à participer en qualité d'électeur ou de candidat aux élections de la collectivité locale en question.

En effet, conformément aux paragraphes 5.1 et suivants, les Parties peuvent prévoir des conditions, formalités et restrictions à l'exercice de ce droit.

Le paragraphe 4.1 permet ainsi de n'ouvrir le droit de vote qu'aux personnes qui possèdent la nationalité de l'État Partie et qui jouissent de leurs droits civils et politiques selon les règles nationales en vigueur.

Parallèlement, il appartient au droit électoral en vigueur dans l'État Partie de déterminer les critères d'éligibilité des citoyens aux postes de responsabilité au sein des collectivités locales.

Paragraaf 3

De derde paragraaf legt elke Partij bij het Aanvullend Protocol de verplichting op een wetgevingskader in te stellen en/of te handhaven dat de uitoefening van het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten bevordert. Dit kader hoeft niet te voorzien in uniforme maatregelen, maar kan voorzien in maatregelen die verschillen afhankelijk van de objectieve kenmerken van personen en/of lokale autoriteiten. De paragraaf bevat een expliciete bepaling om te voorkomen dat deze differentiatie leidt tot of een vorm van discriminatie is.

Paragraaf 4.1.

Deze paragraaf garandeert op internationaal niveau het recht van onderdanen van de Partij om als stemgerechtigden of als kandidaten deel te nemen aan de verkiezing van leden van de raad of vergadering van de lokale autoriteit in het gebied waarvan zij wonen. Nergens anders is in een dergelijke internationale garantie voorzien. Artikel 3 van het eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft immers uitsluitend betrekking op de wetgevende verkiezingen. Artikel 3, paragraaf 2, van het Handvest voorziet in de democratische verkiezing van lokale raden, maar bevat geen individuele rechten.

Er moet op worden gewezen dat dit artikel onderdanen van elke Partij niet het onvoorwaardelijke recht geeft om als stemgerechtigde of kandidaat deel te nemen aan de verkiezingen van de lokale autoriteit waarvan sprake.

Overeenkomstig de paragrafen 5.1 en volgende kunnen de Partijen immers voorzien in voorwaarden, formaliteiten of beperkingen die verbonden worden aan de uitoefening van dit recht.

Paragraaf 4.1 maakt het dus mogelijk om het stemrecht alleen toe te kennen aan personen die de nationaliteit van de Staat die Partij is bezitten en die hun burgerlijke en politieke rechten genieten in overeenstemming met de geldende nationale regels.

Tegelijkertijd is het aan het kiesrecht dat van kracht is in de Staat die Partij is om de kiesbaarheidscriteria te bepalen van burgers voor verantwoordelijke functies binnen de lokale autoriteiten.

Paragraphe 4.2

La garantie de niveau international contenue dans le paragraphe précédent est limitée aux citoyens de la Partie qui résident dans la circonscription de la collectivité locale.

L'objet du paragraphe est de souligner que le Protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que la Partie accorde des droits électoraux à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Si la Partie choisit d'accorder de tels droits, ce paragraphe lui impose de le faire en inscrivant ces droits dans la loi.

Le paragraphe ne prévoit donc pas un droit électoral individuel pour les non-citoyens de la Partie.

Paragraphe 5.1

Les paragraphes 5.1 à 5.3 concernent la question des limitations qui peuvent et, dans certains cas, doivent être apportées à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Bien entendu, la limitation des droits individuels ne peut pas être arbitraire. C'est pourquoi le paragraphe 5.1 exige que toute formalité, condition ou restriction soit prévue par la loi et compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie. Si la référence aux obligations légales internationales de la Partie peut, en toute rigueur, sembler superflue, elle a cependant été jugée utile dans la mesure où elle permet d'attirer l'attention sur d'autres obligations juridiques internationales pertinentes, au premier rang desquelles figurent celles qui découlent de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Paragraphe 5.2

Ce paragraphe impose à la Partie de prévoir les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer. Cette disposition témoigne de la détermination des Parties à empêcher des actes totalement inacceptables, tels que la corruption ou le recours à la force ou à la contrainte, et exige qu'elles prennent des mesures appropriées. Toute formalité,

Paragraaf 4.2

De garantie op internationaal niveau waarvan sprake in de vorige paragraaf is beperkt tot de onderdanen van de Partij die in de kieskring van de lokale autoriteiten verblijven.

Het doel van de paragraaf is te benadrukken dat het Aanvullend Protocol de Partij er niet van weerhoudt kiesrechten toe te kennen aan andere personen, bijvoorbeeld aan onderdanen die niet in de lokale autoriteit verblijven of aan niet-onderdanen. Als de Partij ervoor kiest dergelijke rechten toe te kennen, vereist deze paragraaf dat zij dit doet door deze rechten wettelijk vast te leggen.

De paragraaf voorziet daarom niet in een individueel kiesrecht voor niet-onderdanen van de Partij.

Paragraaf 5.1

De paragrafen 5.1 tot en met 5.3 gaan over de kwestie van beperkingen die kunnen en, in bepaalde gevallen, moeten worden verbonden aan de uitoefening van het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

Natuurlijk mogen beperkingen op individuele rechten niet willekeurig zijn. Om deze reden vereist paragraaf 5.1 dat alle formaliteiten, voorwaarden of beperkingen bij wet worden bepaald en verenigbaar zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij. Hoewel de verwijzing naar de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij strikt genomen misschien overbodig lijkt, werd deze toch nuttig geacht omdat de aandacht wordt gevestigd op andere relevante internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder in de eerste plaats die welke voortvloeien uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Paragraaf 5.2

Deze paragraaf vereist dat de Partij voorziet in de formaliteiten, voorwaarden en beperkingen die nodig zijn om te waarborgen dat de ethische integriteit en transparantie van het uitoefenen van de bevoegdheden van de lokale autoriteiten niet geschaad kunnen worden door de uitoefening van het recht op participatie. Deze bepaling laat zien dat de Partijen vastbesloten zijn om volstrekt onaanvaardbare handelingen, zoals corruptie of het gebruik van geweld of dwang, te voorkomen en verplicht hen passende maatregelen te nemen. Alle formaliteiten,

condition ou restriction instaurée à cette fin doit satisfaire aux critères énoncés au paragraphe 5.1.

Paragraphe 5.3

Ce paragraphe traite des formalités, conditions ou restrictions autres que celles qui sont visées au paragraphe 5.2. Il prévoit des critères qui doivent être remplis (en plus de ceux du paragraphe 5.1) pour qu'une formalité, condition ou restriction soit acceptable. Les trois critères énoncés dans ce paragraphe ne doivent pas tous être remplis : il suffit que l'un des trois soit rempli pour que la formalité, condition ou restriction soit acceptable.

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

Paragraphe 1er

Ce paragraphe établit l'obligation générale pour les Parties de prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, y compris dans leur droit interne, mais sans se limiter à cela. Des spécifications détaillées sur les mesures à prendre sont indiquées dans le paragraphe 2.

Paragraphe 2

Ce paragraphe énumère, de façon non-exhaustive, les mesures à prendre dans le cadre de l'obligation générale établie dans le paragraphe 1er. Elles sont relatives aux questions que les rédacteurs du Protocole additionnel ont identifié comme ayant une importance particulière.

Paragraphe 3

En ce qui concerne la possibilité de différenciation selon les catégories de collectivités locales, cette disposition correspond à l'article 1er, paragraphe 3.

Paragraphe 4

Ce paragraphe vise à faire en sorte que les collectivités locales soient dûment consultées au cours du processus de planification et de décision concernant les mesures juridiques et autres de mise en œuvre. Son libellé s'inspire du libellé de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte.

voorwaarden of beperkingen die hiertoe worden ingevoerd, moeten voldoen aan de paragraaf 5.1 vermelde criteria.

Paragraaf 5.3

Deze paragraaf behandelt andere formaliteiten, voorwaarden of beperkingen dan die bedoeld in paragraaf 5.2. Hij bevat criteria waaraan moet worden voldaan (naast de criteria in paragraaf 5.1) zodat formaliteiten, voorwaarden of beperkingen aanvaardbaar zijn. Er hoeft niet aan alle drie de criteria in deze paragraaf te worden voldaan: het is voldoende dat aan één van de drie wordt voldaan zodat de formaliteiten, voorwaarden of beperkingen aanvaardbaar zijn.

Artikel 2. - Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

Paragraaf 1

Deze paragraaf bevat een algemene verplichting voor de Partijen om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om effectief uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, hun nationaal recht. Gedetailleerde specificaties over de te nemen maatregelen zijn vermeld in paragraaf 2.

Paragraaf 2

In deze paragraaf worden, op niet-exhaustieve wijze, de maatregelen opgesomd die moeten worden genomen in het kader van de in paragraaf 1 genoemde algemene verplichting. Ze hebben betrekking op kwesties die de opstellers van het Aanvullend Protocol van bijzonder belang achten.

Paragraaf 3

Wat betreft de mogelijkheid tot differentiatie naargelang de categorieën van lokale autoriteiten, komt deze bepaling overeen met artikel 1, paragraaf 3.

Paragraaf 4

Het doel van deze paragraaf is om ervoor te zorgen dat lokale autoriteiten tijdig en op passende wijze worden geraadpleegd tijdens de plannings- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot juridische en andere uitvoeringsmaatregelen. De formulering ervan is geïnspireerd op artikel 4, zesde lid, van het Handvest.

Article 3. – Application du Protocole aux collectivités

Les articles 3 et 4 permettent de choisir les collectivités et le ou les territoires qui tombent dans le champ d'application du Protocole additionnel. Des dispositions identiques existent dans la Charte. Il a été décidé d'inclure dans le Protocole additionnel la possibilité de choisir afin de permettre aux États d'appliquer ses dispositions également aux collectivités territoriales non couvertes par la Charte.

Il a été considéré évident que le Protocole additionnel devrait couvrir au moins les collectivités et le ou les territoires couverts par la Charte.

Tout en partant du principe que le Protocole additionnel s'applique à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie, cette disposition prévoit, en des termes identiques à ceux de l'article 13 de la Charte, la possibilité de limiter le champ d'application du Protocole additionnel, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation. En outre, comme l'article 13 de la Charte, elle donne aux Parties la possibilité permanente d'élargir le champ d'application.

Article 4. – Application territoriale

Cette disposition comporte les dispositions relatives à l'application territoriale qui figurent habituellement dans les conventions du Conseil de l'Europe.

Articles 5 – 7

Ces dispositions reprennent les règles habituelles des traités du Conseil de l'Europe en ce qui concerne : la signature, la ratification, l'acceptation, l'approbation, l'entrée en vigueur, les notifications, les communications et la dénonciation.

Le Protocole entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle huit États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 5 (entrée en vigueur le 01/06/2012).

Artikel 3. – Autoriteiten waarop het Protocol van toepassing is

De artikelen 3 en 4 maken het mogelijk om de autoriteiten en het gebied of de gebieden te kiezen die onder het toepassingsgebied van het Aanvullend Protocol vallen. In het Handvest staan identieke bepalingen. Er werd besloten om in het Aanvullend Protocol de keuzemogelijkheid op te nemen, zodat de Staten de bepalingen ervan ook kunnen toepassen op de territoriale autoriteiten die niet onder het Handvest vallen.

Het werd als vanzelfsprekend beschouwd dat het Aanvullend Protocol ten minste van toepassing zou moeten zijn op de autoriteiten en het gebied of de gebieden die onder het Handvest vallen.

Hoewel wordt uitgegaan van het beginsel dat het Aanvullend Protocol van toepassing is op alle categorieën van lokale autoriteiten op het grondgebied van de Partij, voorziet deze bepaling, in identieke bewoordingen als die van artikel 13 van het Handvest, in de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het Aanvullend Protocol te beperken op het tijdstip van de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring. Bovendien biedt ze, net als artikel 13 van het Handvest, de Partijen de permanente mogelijkheid om het toepassingsgebied uit te breiden.

Artikel 4. – Territoriale toepassing

Deze bepaling bevat de bepalingen over territoriale toepassing die gewoonlijk worden vermeld in de verdragen van de Raad van Europa.

Artikelen 5 - 7

Deze bepalingen vermelden de gebruikelijke regels van de verdragen van de Raad van Europa met betrekking tot: ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring, inwerkingtreding, kennisgevingen, mededelingen en opzegging.

Dit Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten van de Raad van Europa in overeenstemming met de bepalingen van artikel 5 hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht (inwerkingtreding op 01/06/2012).

Conclusions

La majorité des dispositions de ce Protocole relèvent des compétences des entités fédérées en matière de pouvoirs locaux. Toutefois, le paragraphe 4.2 de l'article 1^{er} de ce Protocole vise le droit de vote et d'éligibilité de citoyens non nationaux lors d'élections municipales.

Dans notre pays, l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution, stipule que la loi peut étendre le droit de vote lors des élections communales aux citoyens n'ayant pas la nationalité belge.

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans un avis (proposition de loi relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique, Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°32.153/VR/2V.1V du 4 septembre 2001, Doc. parl., Sénat, session 2000-2001, n° 2-548/2), les alinéas 3 et 4 de l'article 8 de la Constitution ayant été insérés après 1980, la mention « loi » dans ces alinéas doit être lue comme « loi fédérale ».

Pratiquement donc :

- c'est la loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 (Moniteur belge du 30 janvier 1999) qui, en insérant un nouvel article 1^{er} *bis* dans la loi électorale communale, a fixé les conditions et modalités du vote des citoyens européens lors des élections communales ;
- c'est la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (Moniteur belge du 23 avril 2004) qui, en insérant un nouvel article 1^{er} *ter* dans la loi électorale communale, a fixé les conditions et modalités du vote des citoyens étrangers non européens lors des élections communales.

Conclusies

De meeste bepalingen van dit Protocol zijn van toepassing op de deelstaten die bevoegd zijn inzake plaatselijk bestuur. Paragraaf 4.2 van artikel 1 van dit protocol beoogt echter het stemrecht en het recht om verkozen te worden van buitenlandse burgers bij gemeenteraadsverkiezingen.

In ons land bepaalt artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet dat de wet het stemrecht voor de burgers die niet de Belgische nationaliteit hebben, kan uitbreiden wat de gemeenteraadsverkiezingen betreft.

Zoals de Raad van State in een advies benadrukt heeft (wetsvoorstel betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven, advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 32.153/VR/2V.1V van 4 september 2001, Parl. Doc., Senaat, sessie 2000-2001, nr. 2-548/2), moet de vermelding "wet" in het derde en vierde lid van art. 8 van de Grondwet als "federale wet" gelezen worden, aangezien deze leden na 1980 ingevoegd werden.

In de praktijk is het dus:

- de wet van 27 januari 1999 tot wijziging van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de nieuwe gemeentewet en van de gemeentekieswet, en tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994 (Belgisch Staatsblad van 30 januari 1999), die, door een nieuw artikel 1 *bis* in de gemeentekieswet in te voegen, de voorwaarden en modaliteiten van de stemming van de Europese burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen vastgelegd heeft;
- de wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen (Belgisch Staatsblad van 23 april 2004), die, door een nieuw artikel 1^{ter} in de gemeentekieswet in te voegen, de voorwaarden en modaliteiten van de stemming van de niet-Europese buitenlandse burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen vastgelegd heeft.

Notre pays a donc déjà réglementé par la loi la faculté offerte par le Protocole additionnel dans son article 1^{er}, paragraphe 4.2.

Conformément à l'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale, la Belgique a limité la portée de la Charte aux provinces et aux communes (déclaration faite par la Belgique lors du dépôt de son instrument de ratification le 25 août 2004). Dans l'avant-projet de loi un article 3 a donc été inséré, qui dispose comme suit :
« Le Protocole additionnel s'applique aux communes et aux provinces. »

Ons land heeft de mogelijkheid die artikel 1, paragraaf 4.2. van het Aanvullend Protocol biedt, dus al bij wet geregeld.

Overeenkomst artikel 13 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie heeft België het toepassingsgebied van het Handvest tot provincies en gemeenten beperkt (verklaring van België bij de neerlegging van het ratificatie-instrument op 25 augustus 2004). In het voorontwerp van wet werd dus een artikel 3 ingevoegd, dat als volgt luidt: "Het Aanvullend Protocol is van toepassing op de gemeenten en de provincies."

Le Ministre des Affaires étrangères,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Maxime PRÉVOT

Le Ministre de l'Intérieur,

De Minister van Binnenlandse Zaken,

Bernard QUINTIN



Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

Utrecht, 19.XI.2009

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée «la Charte», STE n° 122),

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

Considérant que l'évolution dans les Etats membres a montré l'importance primordiale de ce principe pour l'autonomie locale;

Considérant qu'il serait opportun que la Charte soit enrichie de dispositions qui garantissent le droit de participer aux affaires des collectivités locales;

Ayant à l'esprit la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008;

Ayant à l'esprit également la Déclaration et le Plan d'action adoptés lors du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 17 mai 2005),

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1 – Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

- 1 Les Etats Parties assurent à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales.
- 2 Le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale désigne le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale.
- 3 La loi prévoit des mesures qui facilitent l'exercice de ce droit. Sans opérer de discrimination injustifiée à l'égard de quelque personne ou groupe que ce soit, la loi peut prévoir des mesures spécifiques adaptées à certaines situations ou catégories de personnes. En accord avec les obligations constitutionnelles ou internationales de la Partie, la loi peut, notamment, prévoir des mesures spécifiques réservées aux seuls électeurs.

- 4.1 Chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident.
- 4.2 La loi reconnaît également ce droit à d'autres personnes pour autant que la Partie en décide ainsi conformément à ses dispositions constitutionnelles ou à ses obligations juridiques internationales.
- 5.1 Toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie.
- 5.2 La loi fixe les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer.
- 5.3 Toute autre formalité, condition ou restriction doit être nécessaire au fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique, au maintien de la sécurité publique dans une société démocratique ou au respect par la Partie des exigences de ses obligations juridiques internationales.

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

- 1 Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.
- 2 Ces mesures concernant l'exercice du droit de participer doivent prévoir:
 - i l'habilitation des collectivités locales à permettre, promouvoir et faciliter l'exercice du droit de participer établi dans le présent Protocole;
 - ii l'établissement effectif:
 - a de procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et, lorsque la collectivité locale est fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle;
 - b de procédures concernant l'accès, en conformité avec l'ordre constitutionnel et les obligations juridiques internationales de la Partie, aux documents publics détenus par les collectivités locales;
 - c de mesures de prise en compte des besoins des catégories de personnes qui sont confrontées à des obstacles particuliers à participer; et
 - d de mécanismes et de procédures en vue du traitement et de la réponse aux réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et des services publics locaux;
 - iii l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la promotion et l'exercice du droit de participer énoncé dans ce Protocole.
- 3 Ces procédures, mesures et mécanismes peuvent énoncer différentes dispositions pour différentes catégories de collectivités locales, au regard de leur taille et de leurs compétences.

- 4 Au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, les collectivités locales doivent être consultées autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée.

Article 3 – Collectivités auxquelles s'applique le Protocole

Le présent Protocole s'applique à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Etat peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure du champ d'application du présent Protocole. Il peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application du Protocole par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 4 – Application territoriale

- 1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels le présent Protocole s'applique.
- 2 Toute Partie peut à tout moment par la suite, étendre l'application du présent Protocole, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à tout autre territoire désigné dans la déclaration. Le Protocole 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 ladite 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 du Conseil de l'Europe. 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 ladite notification par le Secrétaire Général.

Article 5 – Signature et entrée en vigueur

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Charte. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne pourra ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié, accepté ou approuvé la Charte. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2 Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle huit Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions du paragraphe 1.
- 3 Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-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 6 – Dénonciation

- 1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

- 2 Cette dénonciation 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 7 – Notifications

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

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à son article 5;
- d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 3;
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Utrecht, le 16 novembre 2009, 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.

VERTALING

Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

Preamble

De lidstaten van de Raad van Europa die dit Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna te noemen “het Handvest”, ETS nr. 122) hebben ondertekend,

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

Overwegend dat het recht te participeren in het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa met elkaar gemeen hebben;

Overwegend dat uit ontwikkelingen in de lidstaten is gebleken dat dit beginsel van fundamenteel belang is voor lokale autonomie;

Overwegend dat het wenselijk is het Handvest aan te vullen met bepalingen waarin het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten wordt gewaarborgd;

Indachtig het Verdrag van de Raad van Europa inzake toegang tot officiële documenten, op 27 november 2008 aangenomen door het Comité van Ministers;

Tevens indachtig de Verklaring en het Actieplan aangenomen tijdens de derde top van staatshoofden en regeringsleiders van de Raad van Europa (Warschau, 16 en 17 mei 2005),

Zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1

Recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten

1 Iedere Staat die Partij is waarborgt dat eenieder die onder zijn rechtsmacht valt het recht heeft te participeren in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

2 Onder het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten wordt verstaan het recht te trachten de uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden door een lokale autoriteit mede te bepalen of hierop invloed uit te oefenen.

3 De wet voorziet in middelen om de uitoefening van dit recht te bevorderen. De wet kan voorzien in bijzondere maatregelen voor verschillende omstandigheden of categorieën van personen zonder dat deze tot ongerechtvaardigd onderscheid ten aanzien van enige persoon of groep leiden. In overeenstemming met de grondwettelijke en/of internationale verplichtingen van de Partij kan de wet met name voorzien in maatregelen die specifiek zijn voorbehouden aan stemgerechtigden.

4.1 Iedere Partij voorziet in de wettelijke erkenning van het recht van onderdanen van die Partij om als stemgerechtigden of als kandidaten deel te nemen aan de verkiezing van leden van de raad of vergadering van de lokale autoriteit in het gebied waarvan zij wonen.

4.2 De wet erkent tevens het recht van andere personen om op deze wijze te participeren wanneer de Partij hiertoe besluit, in overeenstemming met haar grondwettelijke bepalingen of internationaalrechtelijke verplichtingen.

5.1 Eventuele formaliteiten, voorwaarden of beperkingen die verbonden worden aan de uitoefening van het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten worden bij wet bepaald en dienen verenigbaar te zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij.

5.2 De formaliteiten, voorwaarden en beperkingen die nodig zijn om te waarborgen dat de ethische integriteit en transparantie van het uitoefenen van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten niet geschaad kunnen worden door de uitoefening van het recht op participatie, worden bij wet vastgelegd.

5.3 Eventuele andere formaliteiten, voorwaarden of beperkingen dienen noodzakelijk te zijn voor het functioneren van een effectieve politieke democratie, voor het handhaven van de openbare veiligheid in een democratische samenleving of voor de naleving door de Partij van de eisen van haar internationaalrechtelijke verplichtingen.

Artikel 2

Uitvoeringsmaatregelen voor het recht op participatie

1 De Partijen nemen alle maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten.

2 Deze maatregelen voor het uitoefenen van het recht op participatie omvatten:

i. lokale autoriteiten de bevoegdheden verschaffen om de uitoefening van het recht op participatie zoals vervat in dit Protocol mogelijk te maken, te bevorderen en te vergemakkelijken;

ii. de instelling waarborgen van:

a procedures inzake burgerparticipatie, waaronder bijvoorbeeld raadpleging, lokale referenda en petitie en, wanneer de lokale autoriteit veel inwoners omvat en/of een groot geografisch gebied bestrijkt, maatregelen om de betrokkenheid van burgers te vergroten op een niveau dat dichtbij hen staat.

b procedures voor toegang tot officiële documenten die berusten bij lokale autoriteiten, in overeenstemming met de grondwettelijke bepalingen of internationaalrechtelijke verplichtingen van de Partij;

c. maatregelen om te voldoen aan de behoeften van categorieën personen die geconfronteerd worden met specifieke belemmeringen bij de participatie; en

d. mechanismen en procedures voor het behandelen en beantwoorden van klachten en suggesties betreffende het functioneren van lokale autoriteiten en lokale overheidsdiensten;

iii. het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën aanmoedigen voor het bevorderen en uitoefenen van het recht op participatie zoals vervat in dit Protocol.

3 De procedures, maatregelen en mechanismen kunnen voor elk van de categorieën lokale autoriteiten verschillen, rekening houdend met hun omvang en bevoegdheden.

4 Bij de plannings- en besluitvormingsprocessen inzake maatregelen die genomen moeten worden om uitvoering te geven aan het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, dienen de lokale autoriteiten voor zover mogelijk tijdig en op passende wijze te worden geraadpleegd.

Artikel 3

Autoriteiten waarop het Protocol van toepassing is

Dit Protocol is van toepassing op alle categorieën lokale autoriteiten op het grondgebied van de Partij. Iedere Staat kan evenwel bij de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of

goedkeuring de categorieën lokale of regionale autoriteiten aanwijzen waartoe hij de werking van dit Protocol beoogt te beperken of die hij van de werking van het Protocol beoogt uit te sluiten. De Staat kan tevens meer categorieën lokale of regionale autoriteiten onder de werking van het Protocol brengen door middel van een latere kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Artikel 4

Territoriale toepassing

1 Iedere Staat kan op het tijdstip van ondertekening of nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, het gebied of de gebieden aanwijzen waarop dit Protocol van toepassing is.

2 Iedere Partij kan, op een later tijdstip, door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring, de toepassing van dit Protocol uitbreiden tot ieder ander in de verklaring aangewezen gebied. Ten aanzien van een dergelijk gebied treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van ontvangst van die verklaring door de Secretaris-Generaal.

3 Iedere krachtens de twee voorgaande leden gedane verklaring kan, met betrekking tot elk in die verklaring nader aangeduid gebied, worden ingetrokken door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte kennisgeving. De intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van die kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 5

Ondertekening en inwerkingtreding

1 Dit Protocol staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa die het Handvest hebben ondertekend. Het Protocol dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. Een lidstaat van de Raad van Europa kan dit Protocol uitsluitend bekrachtigen, aanvaarden of goedkeuren na of tegelijkertijd met de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het Handvest. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

2 Dit Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum waarop acht lidstaten van de Raad van Europa in overeenstemming met de bepalingen van het eerste lid hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht.

3 Met betrekking tot iedere lidstaat die later zijn instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking brengt, treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de datum van de nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 6

Opzegging

1 Iedere Partij kan dit Protocol te allen tijde opzeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

2 Deze opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van zes maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 7

Kennisgevingen

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

- a iedere ondertekening;
- b de nederlegging van iedere akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;
- c. iedere datum van inwerkingtreding van dit Protocol overeenkomstig artikel 5;
- d. iedere kennisgeving ontvangen ter uitvoering van de bepalingen van artikel 3;
- e. iedere andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Protocol

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit Protocol hebben ondertekend.

GEDAAN te Utrecht op 16 november 2009, in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in een enkel exemplaar, dat zal worden nedergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa zal voor eensluidend gewaarmerkte afschriften doen toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa.