

484852

U. C. L. FAC. DROIT

Centre du Dr. G.E.P.

345 (15)

P6 20

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
FACULTE DE DROIT.

Documents de travail de
l'Unité de Droit Public.

NOTE DE SYNTHESES
SUR LA REGIONALISATION

Commission parlementaire
mixte consultative sur
la régionalisation.

Droit constitutionnel

Unité de Droit Public
Louvain - juillet 1973

COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE CONSULTATIVE
SUR LA REGIONALISATION

Document de Commission n° 26

CHAMBRE DES REPRESENTANTS

SENAT

Vice-Premier Ministre chargé de la Coordination des Réformes
institutionnelles.

Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles et administratives
(secteur Néerlandais)

Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles et administratives
(secteur français).

Note de synthèse sur la régionalisation.

Le Vice-Premier Ministre chargé de la
Coordination des Réformes Institutionnelles,
Le Secrétaire d'Etat aux Réformes Institutionnelles
et Administratives (N),
Le Secrétaire d'Etat aux Réformes Institutionnelles
et Administratives (F).

le 11 juillet 1973

NOTE DE SYNTHESE AUX MEMBRES DE LA
COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE CONSULTATIVE SUR
LA REGIONALISATION

Le Gouvernement a demandé, conformément à l'accord politique, de constituer une Commission parlementaire mixte consultative chargée d'étudier les problèmes posés par la mise à exécution de l'article 107 quater de la Constitution libellé comme suit:

- " Article 107 quater - La Belgique comprend trois régions :
- " la région wallonne, la région flamande et la région bruxel-
" loise.
- " La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui
" sont composés de mandataires élus, la compétence de régler
" les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles
" visées aux articles 23 et 59bis, dans le ressort et selon
" le mode qu'elle établit.
- " Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans
" chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la con-
" dition que la majorité des membres de chaque groupe se trou-
" ve réunie et pour autant que le total des votes positifs
" émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux
" tiers des suffrages exprimés."

Selon l'accord politique, "la mission de la Commission parlementaire ne sera pas seulement de donner un avis sur le document de base que lui soumettra le Gouvernement, mais encore "d'émettre toute proposition ou suggestion et en particulier "d'examiner une série de questions fondamentales :

- " - limite des régions,
- " - concertation entre les régions,
- " - ressources attribuées aux régions,
- " - compétence des régions,
- " - règles de composition et de fonctionnement des assemblées et des exécutifs régionaux,
- " - relations avec le pouvoir central,
- " - modalités de transfert aux pouvoirs régionaux (administrations, services, mise à disposition des moyens),
- " - rationalisation des institutions : suppression des doubles emplois et hiérarchisation des pouvoirs de tutelle (communes, agglomérations et fédérations, provinces, régions).

"En fait, il s'agit de concert entre le Parlement et le Gouvernement, et par le truchement d'une commission largement représentative, de définir clairement et logiquement les structures de la Belgique régionalisée."

I - CONCEPTION DE BASE

Selon l'accord politique, les régions ne doivent pas être comprises comme constituant des régions économiques, "mais comme trois entités politiques et administratives pour la Wallonie, la Flandre et Bruxelles.

Pas plus que les autres entités politiques telles les communes, les agglomérations, les fédérations, les provinces et même la Belgique, ces régions ne connaissent de frontières économiques."

L'accord politique contient encore les considérations suivantes à cet égard :

" Les régions sont ainsi constituées pour permettre aux habitants de chacune d'elles, par l'intermédiaire d'organes représentatifs, de déterminer de manière autonome, par la voie d'ordonnances, des politiques spécifiques à leur région dans les domaines où les compétences sont régionalisées.

Pas plus que les autres entités politiques telles les communes, les fédérations, agglomérations ou provinces, ces régions ne sont des constituantes du pouvoir central dans les matières qui resteront nationales, où le parlement reste souverain."

En cas d'adhésion à cette conception fondamentale, il est possible de déterminer la nature juridique de la région.

x

x

x

./.

II - COMPETENCES

A. Compétence ratione materiae

L'accord politique reprend textuellement la liste des compétences établie par le Groupe des 28 en novembre 1969. Conformément à l'accord, le Gouvernement a essayé de préciser ces matières.

1. Limites respectives de l'autonomie culturelle et de la régionalisation.

A cet égard, l'attention de la Commission est attirée sur les points suivants :

- a) Le tourisme qui figure à l'article 2, 10° de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence des conseils culturels est mentionné dans l'accord politique comme matière qui entre en ligne de compte en vue de la régionalisation.
- b) Certaines matières qui figurent à l'article 2 de la loi précitée du 21 juillet 1971 sont visées en partie par l'accord politique. Par exemple, la loi du 21 juillet 1971 reprend parmi les matières culturelles les sports et les loisirs tandis que l'accord politique fait mention de la pêche et de la chasse parmi les matières retenues en vue de la régionalisation.

Il importe de tracer clairement les limites respectives des compétences des conseils culturels et des conseils régionaux.

2. Compléments éventuels à apporter à la liste des matières

Selon l'accord politique le Gouvernement peut "éventuellement faire des propositions sur d'autres matières."

Lors de la dernière crise ministérielle il avait été proposé d'étendre la liste aux matières ci-après :

- a) l'assainissement des sites industriels et charbonniers(1);
- b) le subventionnement d'acquisitions et travaux des autorités et organismes territorialement décentralisés;
- c) la détermination du ressort territorial des agglomérations et fédérations de communes, le changement et la rectification des limites des agglomérations, des fédérations de communes et des communes ainsi que l'assistance financière à ces institutions et aux provinces.

La question se pose de savoir si ces points peuvent être adjoints, en tout ou en partie, à la liste des matières qu'a établie le Groupe des 28 et que reprend l'accord politique.

Certains estiment que les régions doivent pouvoir charger les provinces, agglomérations, fédérations de communes et communes de remplir certaines missions, dans le cadre des matières pour lesquelles les régions sont compétentes.

D'ailleurs l'accord gouvernemental prévoit/que^{déjà} "la loi détermine les organes, services, et institutions de droit public qui sont chargés de l'exécution matérielle et administrative des ordonnances régionales, soit d'une manière générale, soit à l'occasion de lois particulières qui détermineront le transfert des compétences aux régions."

(1) L'on peut également considérer cette matière comme relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

D'autre part, à la page 9 de l'accord gouvernemental, cette matière est mentionnée explicitement comme constituant un objectif d'intérêt national.

B. Compétence ratione loci

La compétence ratione loci de la région wallonne s'étend également aux communes de langue allemande. Il en résulte que l'on devra veiller à assurer la représentation spécifique de leur population au sein du conseil régional wallon.

La délimitation de la région bruxelloise sera toutefois d'importance décisive pour la délimitation finale de la région wallonne et de la région flamande.

A cet égard, l'accord politique déclare ce qui suit :

" La Commission parlementaire sera appelée à donner son
" avis sur l'aire géographique de la région bruxelloise
" et la mise au point d'une procédure de concertation
" permanente au niveau des trois régions.
" Si la Commission n'aboutit pas à un accord, la région
" bruxelloise coïncidera avec le territoire actuel de
" l'agglomération (Bruxelles-Capitale)."

C. Nature du pouvoir régional

L'accord politique contient les indications suivantes en ce qui concerne la compétence normative des conseils régionaux :

" a) Les conseils régionaux peuvent, chacun en ce qui le
" concerne, régler par ordonnance régionale les ma-
" tières visées ci-dessus pour autant qu'elles ne sont
" pas réglées par la loi et par les règlements d'admi-
" nistration générale;
" b) Par une délégation expresse, la loi peut habiliter
" les conseils régionaux à régler seuls tout ou partie
" des matières qu'elle identifie parmi celles qui sont
" visées ci-dessus. Elle peut fixer les règles et les
" principes généraux auxquels les ordonnances régionales
" doivent être conformes.

"c) Un règlement d'administration générale ne peut ni abroger ni modifier une ordonnance régionale prise en application des paragraphes précédents."

Le problème de l'intensité des actes à caractère normatif a été examiné dans différentes notes.

L'on peut déduire de ces dernières qu'il y a lieu d'être attentif aux considérations ci-après, à l'occasion du choix du niveau que les ordonnances occuperont dans la hiérarchie des normes :

- 1) les objections d'ordre constitutionnel à l'encontre d'une assimilation intégrale des ordonnances aux lois et décrets;
- 2) la nécessité d'une politique régionale efficace. Une telle politique requiert que les conseils régionaux puissent, dans les limites de leurs compétences, le cas échéant, modifier et abroger les lois existantes;
- 3) le volume et la nature des matières pour lesquelles les conseils régionaux peuvent prendre des actes de caractère normatif. Ainsi qu'il appert des études qui ont été faites, certaines matières ne seront que dans une mesure restreinte susceptibles de régionalisation, et dans ce cas, le niveau de l'ordonnance peut éventuellement se situer à un échelon plus bas.
- 4) le caractère exclusif ou non de la compétence relative aux matières attribuées.

La question se pose de savoir s'il ne convient pas, dans le principe, sous réserve d'éventuelles exceptions, de conférer aux ordonnances une place entre les lois et les

décrets d'une part, les arrêtés royaux ordinaires d'autre part. Le contrôle des cours et tribunaux en application de l'article 107 de la Constitution ainsi que celui du Conseil d'Etat (recours en annulation), revêtirait un caractère limité, ainsi qu'il en va déjà actuellement à l'égard des arrêtés royaux pris en vertu des lois de pouvoirs spéciaux.

D. Procédure d'attribution de la compétence

- 1) L'article 107 quater exige une majorité renforcée spéciale pour l'approbation de toute loi attributive de compétence de caractère normatif.

Toutefois, pour l'attribution par le législateur national aux organes de la région d'un pouvoir de décision, ne comportant aucun caractère normatif, seule est requise une loi votée à la majorité ordinaire.

Cette idée paraît intéressante dans la mesure où elle permet de compléter l'oeuvre de régionalisation par un mécanisme de décentralisation.

- 2) Il faut déterminer si le collège exécutif peut jouer vis-à-vis de l'ordonnance régionale le rôle que le Roi joue par rapport à la loi sur base de l'article 67 de la Constitution.
- 3) L'attribution des compétences par le législateur national - et ici l'on pense surtout aux attributions de compétence normative -, peut se faire in globo ou progressivement. Il résulte de la rédaction de l'accord politique que les auteurs ont pensé à plusieurs lois, étant donné que cet accord utilise l'expression "les lois".

A plusieurs reprises, il a été suggéré de transférer dès le début des matières limitées mais bien définies étant donné qu'elles sont déjà régionalisées au

niveau de l'exécutif, notamment l'économie régionale, urbanisme, aménagement du territoire et logement.

4) Les procédés de technique juridique destinés à être utilisés lors de l'octroi d'une compétence normative aux conseils régionaux peuvent revêtir différentes formes:

- attribution en bloc d'une ou de plusieurs matières;
- attribution d'une matière à l'exception de certains points expressément énumérés qui demeurent réservés au législateur national;
- attribution de certaines subdivisions importantes d'une matière déterminée avec ou sans énumération des points qui demeurent de la compétence du législateur national;
- attribution de points bien déterminés d'une matière

Il est malaisé de prédire dans quels cas l'une ou l'autre formule devra être utilisée. Cette utilisation sera déterminée par la nature de la matière.

E. Accords internationaux

L'accord politique est libellé comme suit : "la loi peut habiliter les conseils régionaux à conclure des arrangements internationaux dans les cas et selon le mode qu'elle détermine.

Toute décision prise par les conseils régionaux doit être conforme aux engagements internationaux ratifiés par l'Etat

L'intervention des organes régionaux ne pourrait-elle être envisagée, dans les limites de leur compétence, à l'occasion ou sous forme de pré-accord qui entrerait en vigueur ultérieurement après application de la procédure édictée par l'article 68 de la Constitution?

Pour régler de façon cohérente les problèmes qui se posent, dans des zones frontalières, et imposent une certaine unité de réglementation de part et d'autre de la frontière, les organes régionaux peuvent, semble-t-il, établir des contacts préalables afin de leur permettre de prendre des décisions régionales parallèles ou cohérentes avec la réglementation prise par les autorités compétentes des états voisins réglant aussi dans des termes concertés, ces problèmes.

x

x

x

III. CONTROLE DES ACTES DES REGIONS

Selon l'accord politique, "le Roi peut, à l'intervention du
"ministre de la région et dans les dix jours de la notification
"de la décision, suspendre l'exécution d'une ordonnance ré-
"gionale qui viole la loi, en ce compris les dispositions du
"Plan, ou qui lèse gravement les intérêts d'une autre région.
"

"L'arrêté de suspension est notifié immédiatement au conseil
"régional. Si, dans les trente jours de l'arrêté de suspension,
"le Roi, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des ministres,
"n'a pas annulé les ordonnances en cause, celles-ci sont exécu-
"toires."

Cette procédure doit s'interpréter à la lumière de ce qui est dit ci-dessus, de la nature du pouvoir régional.

Il faut, en tout cas, déterminer si cette procédure s'applique à tous les actes des organes régionaux, quels qu'ils soient, qui ont une portée normative. La même question se pose pour les actes à portée individuelle.

On pourrait imaginer qu'un mécanisme soit prévu dans le cadre de la concertation qui tende à prévenir la lésion grave des intérêts d'une autre région.

x
x x

IV. LA CONCERTATION ENTRE LES REGIONS

Selon l'accord politique, la commission doit donner son avis sur la mise au point d'une procédure de concertation permanent au niveau des trois régions.

On peut se demander si l'organisation de la concertation au niveau des exécutifs régionaux ne permettrait pas à la fois une information réciproque complète sur toutes les décisions des régions et l'expression ainsi que la confrontation des intérêts de toutes les sous-régions, chaque province ou partie de province devant être représentée au sein de l'exécutif.

Cela permettrait en même temps un dialogue permanent entre les régions.

V - ORGANES DES REGIONS

Les Conseils

L'accord politique contient un double règlement : d'une part, un régime transitoire, d'autre part un régime définitif.

La composition des organes de la région bruxelloise est réglée séparément.

Quant au régime transitoire, l'accord politique est rédigé comme suit :

" 1) Afin d'assurer la mise en place rapide des organes régionaux, les conseils régionaux seront composés de conseillers provinciaux.

" Pour la Flandre et la Wallonie, le conseil régional sera composé de 60 membres. Ceux-ci seront élus à la représentation proportionnelle par les conseils provinciaux. Le nombre de membres par province ou par arrondissement sera fixé en fonction du nombre des habitants.

" Pour Bruxelles, le conseil régional sera composé des conseillers provinciaux domiciliés dans l'agglomération au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Les garanties prévues à l'article 108ter de la Constitution lui seront appliquées.

" 2) Chaque conseil régional élit en son sein, d'après le système majoritaire, un collège exécutif dont la responsabilité est collégiale.

" Pour la Flandre et la Wallonie, le collège est composé de neuf membres parmi lesquels la représentation minimale de chaque province est assurée.

" Pour Bruxelles, le collège est composé de cinq membres
 " y compris le président. Deux de ces membres sont élus
 " par le groupe linguistique néerlandophone et deux par le
 " groupe linguistique francophone, le président étant élu
 " par le Conseil.

" S'il est impossible de composer les groupes linguistiques
 " du conseil régional, ce collège sera élu par les membres
 " des groupes linguistiques du conseil d'agglomération.

" Le problème des incompatibilités sera résolu par une loi
 " à majorité simple.

" 3) Le régime transitoire prendra fin à l'occasion des pre-
 " mières élections générales suivant la date du 1er janvier
 1977. "

Il résulte du texte que le conseil régional bruxellois est composé des conseillers provinciaux du Brabant qui sont domiciliés dans l'agglomération à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Pour l'instant, il n'est pas possible de déterminer avec certitude combien de membres comptera le conseil régional bruxellois ni quelles seront la répartition des forces politiques ni la proportion de chaque groupe linguistique au sein de ce conseil.

En outre, au stade actuel de la législation, le rôle linguistique des conseillers provinciaux du Brabant n'est pas déterminé.

On peut se poser la question de savoir si, dans ces conditions, il y a lieu d'envisager une autre solution ?

Quant à la composition des deux autres conseils régionaux, la question se pose de savoir si le nombre préconisé de 60 membres permet de garantir une représentation des habitants de la région de langue allemande ainsi qu'une représentation équitable et équilibrée de certaines provinces et parties de provinces.

On pourrait se demander si une solution pour résoudre ces difficultés ne consisterait pas à passer immédiatement à un régime définitif.

x

x

x

En ce qui concerne le régime définitif, l'accord politique prévoit les dispositions suivantes :

- " 1. Les conseils régionaux seront composés par l'ensemble
- " des conseillers provinciaux élus dans chaque région. A
- " cette fin, le nombre des membres des conseils provinciaux
- " sera réduit, sans que cette réduction mette en cause le
- " fonctionnement des institutions provinciales.
- "
- " Pour Bruxelles, toutes les compétences de l'agglomération
- " seront transférées au conseil régional qui ainsi deviendra
- " également conseil d'agglomération.
- "
- " Les garanties prévues à l'article 108ter de la Constitu-
- " tion lui seront donc appliquées.
- "

" La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations
" et les fédérations de communes sera adaptée en conséquence
" et améliorée.
"
"2. Les collèges exécutifs sont ceux prévus pour le régime
" transitoire."

De divers côtés, on s'est demandé si le mode de composition des conseils régionaux comme il est prévu au 1. ci-dessus ne soulève pas de nombreux problèmes techniques.

En effet, trois impératifs doivent être simultanément respectés :

- 1° - Pour des raisons évidentes d'efficacité, l'effectif des conseils régionaux ne peut pas être trop élevé (cfr le chiffre de 60, retenu dans la formule provisoire).
- 2° - Le fonctionnement des organes provinciaux (1) ne peut être rendu impossible suite à la réduction de l'effectif des conseils provinciaux.
- 3° - Il importe de respecter au maximum la proportionnalité entre la population d'une province ou partie de province, d'une part, et sa représentation au conseil régional d'autre part.

Or, il semble bien difficile, voire impossible, de respecter simultanément ces impératifs en ce qui concerne les provinces les moins peuplées. Si l'on veut ne pas augmenter excessivement les effectifs des conseils régionaux et respecter la proportionnalité, l'on est, en effet, amené à réduire excessivement l'effectif de certains conseils provinciaux.

(1) Dont le gouvernement envisage au demeurant d'accroître les compétences; l'accord politique contient, en effet, les passages suivants : "la loi provinciale sera revue afin d'alléger la tutelle sur les provinces. En outre, le gouvernement organisera la décentralisation d'un certain nombre de matières à ce niveau."

D'autre part, en raison de l'équilibre à respecter au sein du Conseil provincial du Brabant entre la représentation spécialement du Brabant wallon et du Brabant flamand, une formule éventuellement satisfaisante pour le conseil régional wallon crée des problèmes du côté du Conseil régional flamand et vice-versa.

Comme le texte de l'article 107 quater est très général en ce qui concerne la composition des conseils régionaux, diverses solutions de rechange peuvent évidemment être envisagées, comme l'ont souligné d'ailleurs certains membres de la Commission.

Dans cette optique, un certain nombre de propositions ont été formulées, chaque système ayant ses mérites et ses inconvénients à des degrés divers.

A titre d'exemple, on peut rappeler :

- 1° - L'élection des conseillers provinciaux qui doivent exercer le mandat de conseiller régional par vote distinct, les autres conseillers provinciaux étant élus comme aujourd'hui.
- 2° - L'élection directe et distincte d'un certain nombre de conseillers régionaux, les autres étant soit cooptés par les élus directs parmi les conseillers provinciaux, soit désignés en leur sein par les conseils provinciaux.
- 3° - L'élection directe et distincte des conseils régionaux.
- 4° - La composition des conseils régionaux sur base des parlementaires de l'une ou/ et de l'autre Chambre législative, en tout ou en partie.

On peut évidemment concevoir que d'autres suggestions puissent encore être faites.

Certaines formules imposent de toucher fondamentalement à l'organisation administrative actuelle (par exemple scission de la Province de Brabant). D'autres, au contraire, permettent d'organiser la régionalisation sans mettre en cause fondamentalement la carte administrative actuelle.

B. Le Collège exécutif

En ce qui concerne maintenant le collège exécutif régional, on a posé la question des relations du collège exécutif avec le conseil régional.

Différents systèmes ont été proposés notamment :

- a) application des règles du régime parlementaire (vote de confiance, possibilité de "vote de défiance et de crise");
- b) remplacement du collège exécutif si une majorité de rechange est assurée d'avance;
- c) celui en vigueur pour les rapports entre le Conseil provincial et la Députation permanente.

En ce qui concerne les rapports entre le Gouvernement et la région, l'accord politique prévoit que "le Roi nomme au sein du gouvernement trois ministres chargés respectivement des affaires des régions wallonne, flamande et bruxelloise. Ces ministres assurent la liaison entre le gouvernement et les organes régionaux."

Le ministre participe aux réunions du conseil et du collège; il n'a pas voix délibérative. Sa responsabilité politique reste du domaine exclusif des Chambres législatives.

La Commission n'a pas avancé d'objection à cette formule.

En outre, n'est-il pas indiqué que les autres ministres et secrétaires d'Etat puissent être invités aux réunions des organes régionaux pour y donner des explications dans certains domaines spécifiques qui relèvent de leur compétence et cela sans que leur responsabilité politique y soit engagée.

x

x x

VI-MOYENS FINANCIERS

L'accord politique prévoit à cet égard :

- " 1. Les administrations et services qui sont transférés aux
- " trois régions dans le cadre de la régionalisation, devront
- " disposer des moyens financiers nécessaires à leur fonctionnement normal, à la réalisation des tâches qui leur
- " sont confiées et à leur développement.
- "
- " Ces moyens sont formés par des dotations régionales
- " inscrites annuellement dans le budget des Voies et
- " Moyens de l'Etat.

" 2. Les dotations mises à la disposition de chacune des
 " régions sont établies sur la base des critères suivants :
 "
 " - un tiers au prorata du chiffre de leur population;
 " - un tiers au prorata de leur superficie;
 " - un tiers au prorata de la moyenne des recettes fiscales
 " des trois derniers exercices provenant de l'impôt sur
 " le revenu des personnes physiques.

" La clé de répartition est inscrite dans la loi. Les
 " coefficients effectifs sont calculés tous les trois ans.
 "

" 3. Les compétences régionales et les moyens financiers cor-
 " respondants étant fixés, l'on sait ce qui est d'intérêt
 " régional. Les autres objectifs sont, dès lors, d'intérêt
 " national, dont la réalisation sera déterminée par le plan
 " quinquennal, qui tiendra compte des situations particu-
 " lières et des priorités légitimes qui requièrent un
 " effort spécial.

" Tel sera notamment le cas pour l'assainissement et la
 " rénovation de certains sites wallons et les investisse-
 " ments portuaires."

Diverses questions n'ont pas été traitées dans l'accord poli-
 tique :

1° L'incidence de la régionalisation sur la manière de con-
 cevoir et d'élaborer le Plan (recours au procédé des di-
 rectives en s'inspirant de ce qui se fait au niveau des
 Communautés Européennes; caractère impératif de ses lignes
 de forces);

2° La marge de liberté des conseils régionaux dans le cadre du Plan;

3° La possibilité pour les régions de disposer d'autres ressources.

x

x

x

Sur base de l'accord politique et en tenant compte des travaux de la commission parlementaire mixte consultative sur la régionalisation, le Gouvernement préparera un projet de loi pour la rentrée parlementaire.

--