

L'AUTONOMIE ET LE FINANCEMENT DES PROVINCES ET DES COMMUNES

par

Diane DÉOM,
Professeur à l'Université catholique de Louvain

et

Bruno LOMBAERT,
Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis,
Auditeur au Conseil d'État

I. L'AUTONOMIE LOCALE EN DROIT BELGE ET EN DROIT INTERNATIONAL

§ 1^{er}. L'AUTONOMIE LOCALE EN DROIT BELGE

1. La Constitution fixe les aspects essentiels du statut des communes et des provinces. Ses articles 4 à 7 déterminent les autorités compétentes pour en établir le nombre et pour modifier les limites de leur territoire. L'article 41 classe les communes et les provinces au rang des pouvoirs constitués ; cette même disposition habilite le législateur à créer et organiser des organes intracommunaux pouvant régler des matières d'intérêt communal. Le niveau intercommunal est également consacré par la Constitution, dont l'article 162, alinéa 4 prévoit que les communes et les provinces peuvent s'entendre ou s'associer, pourvu qu'il ne soit pas permis à plusieurs conseils communaux ou provinciaux de délibérer en commun.

2. S'inscrivant dans le droit fil d'une tradition fortement attachée à l'autonomie locale, la Constitution consacre le principe de la compétence générale des communes et des provinces et ne comporte aucune énumération des matières qui seraient spécifiquement attribuées à ces collectivités politiques locales. L'article 41 de la Constitution dispose que «*les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution*». L'article 162 charge le législateur d'organiser les institutions provinciales et communales et cite, parmi les principes que le législateur doit respecter, «*l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal*» (alinéa 2, 2^o). Pareille clause de compétence, générale et indéterminée *a priori*, permet aux communes et aux provinces d'exercer leurs prérogatives dans les domaines qu'elles déterminent elles-mêmes, en fonction de l'appréciation politique qui leur est propre. Dans cette perspective, c'est le droit d'initiative des collectivités locales qui

détermine, au premier chef, le champ de leur intervention.

L'ampleur du champ d'action des provinces et des communes est toutefois limitée par le législateur, qui est chargé, en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, de déterminer le volume des attributions locales. Cette soumission des collectivités locales à la volonté du législateur marque leur caractère subordonné.

L'article 162, 3^o, de la Constitution dispose que le législateur doit consacrer le principe de «*la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales*». La Constitution reconnaît ainsi le phénomène suivant lequel l'Etat, les communautés et les régions confient aux provinces et aux communes des missions d'exécution. Ces missions «*déléguées*» peuvent donc être étrangères à l'intérêt local.

Quant au pouvoir fiscal des provinces et des communes, il est consacré par l'article 170, §§ 3 et 4 de la Constitution, qui permet aux conseils provinciaux et communaux d'établir les taxes qu'ils estiment opportunes, sauf celles que le législateur exclut expressément. La Constitution consacre ainsi une fiscalité locale autonome qui porte sur des objets très diversifiés. A cette fiscalité autonome s'ajoute la perception des taxes additionnelles à certains impôts fédéraux ou régionaux (notamment l'impôt sur les revenus et le précompte immobilier). Cette fiscalité représente la part essentielle des ressources locales, qui, pour le surplus, dépendent d'un financement régional.

3. Les compétences locales, ainsi définies, s'exercent sous le contrôle des autorités de tutelle, qui interviennent, selon l'article 162, alinéa 2, 6^o pour «*empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé*»¹. La violation

¹ Selon la section de législation du Conseil d'État, les termes de l'article 162, alinéa 2, 6^o de la Constitution interdisent au législateur régional de supprimer la tutelle d'annulation pour atteinte à l'intérêt général. Voy. notamment avis du 20 janvier 1997 sur un avant-projet d'ordonnance «*organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale*» (C.R.B.C., Doc., 1996-1997, n^o A-179/1, pp. 22 à 26).



de la loi est entendue au sens large: l'autorité de tutelle peut sanctionner toute atteinte à la légalité. Quant au contrôle de conformité à l'intérêt général, il permet à l'autorité de tutelle de censurer des initiatives qui, si elles demeurent dans le ressort des compétences locales, lui semblent cependant en contradiction avec des exigences d'intérêt public supérieur.

§ 2. L'AUTONOMIE LOCALE EN DROIT INTERNATIONAL

4. La Charte européenne de l'autonomie locale est un véritable traité international conclu au sein du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, qui a pour objet d'assurer l'existence et le respect de l'autonomie des collectivités locales.

L'article 3.1 de la Charte définit le concept d'autonomie locale comme étant «*le droit et la capacité effective pour les collectivités locales, de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques*».

La Charte définit ensuite les garanties que les États signataires doivent reconnaître à leurs collectivités locales en vue d'en assurer l'autonomie. Les organes délibératifs des collectivités locales doivent être directement élus par la population tandis que les organes exécutifs doivent être responsables devant l'assemblée élue (article 3.2). Les collectivités locales doivent bénéficier de compétences réelles, pleines et entières, protégées par la Constitution et la loi, et qui s'exercent dans le respect du principe de subsidiarité (article 4). Un droit d'auto-organisation doit être reconnu aux autorités locales pour ce qui concerne leurs structures administratives internes; le statut de leur personnel doit permettre un recrutement de qualité (article 6). Les élus locaux doivent être en mesure d'exercer librement et effectivement leurs prérogatives (article 7). Le contrôle administratif des collectivités locales ne peut s'exercer qu'au regard de la légalité en ce qui concerne leurs attributions propres; une tutelle d'opportunité ne peut être instaurée qu'en ce qui concerne l'exercice de missions déléguées (article 8). Les collectivités locales doivent disposer librement de ressources suffisantes - dont des ressources propres - pour pouvoir exercer leurs compétences (article 9). Enfin, la Charte prescrit que les collectivités locales aient le droit de s'associer (article 10), de disposer d'un recours juridictionnel efficace pour faire protéger leur autonomie (article 11) et d'être consultées sur les modifications de leurs limites territoriales (article 5), sur la définition de leurs ressources (article 9.6) ainsi que, de manière générale, sur toutes les questions qui les concernent directement (article 4.6).

Le droit belge ne remplit pas, à l'heure actuelle, toutes ces exigences. La Charte européenne de l'autonomie locale, qui est un traité mixte auquel l'État, les communautés et les régions doivent donner leur assentiment, n'a pas

encore été ratifiée par la Belgique². Une telle ratification est toutefois rendue possible par le système de réserves mis en place par l'article 12 de la Charte, selon lequel les États doivent seulement s'engager à se considérer liés par vingt au moins des paragraphes de la partie I³.

II. LES RÉFORMES DE 2001 - CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

§ 1^{er}. LA GARANTIE DES ÉQUILIBRES LINGUISTIQUES

5. Prolongeant une évolution qui se dessinait depuis de longues années, la loi spéciale du 13 juillet 2001 a fait basculer vers les régions l'essentiel des compétences relatives aux provinces et aux communes, en ce compris les communes à statut linguistique spécial. Compte tenu des difficultés politiques suscitées par cette réforme, le législateur a cependant assigné à la compétence régionale certaines limites destinées à assurer le maintien d'un équilibre difficilement négocié dans les conflits linguistiques. Ces limites prennent plusieurs formes, que nous essayons d'évoquer ci-après.

6. La première technique est une règle de «*standstill*», relative aux communes bruxelloises ainsi qu'aux communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁴. Cette règle est, clairement, utilisée comme technique de répartition des compétences⁵.

Le législateur spécial interdit aux régions comme aux communautés de porter atteinte, que ce soit par des actes législatifs, par des règlements ou par des actes administratifs au caractère bilingue des communes bruxelloises ainsi qu'aux garanties existant, le 1^{er} janvier 2002, au profit des personnes relevant des groupes linguistiques qu'il désigne. L'étendue des «*garanties*» visées par ces dispositions n'est pas précisée par la loi. Les travaux préparatoires révèlent qu'il faut entendre l'expression dans un sens large⁶, et qu'elle vise «*toutes les dispositions (...) qui organisent un régime spécifique au*

² A l'heure actuelle, ont donné leur assentiment à la Charte, le Conseil régional bruxellois (ordonnance du 22 avril 1999, *M.B.*, 22 octobre 1999), le Conseil régional wallon (décret du 14 décembre 2000, *M.B.*, 18 janvier 2001) et le Conseil de la Communauté française (décret du 29 mars 2001, *M.B.*, 28 avril 2001).

³ Les travaux préparatoires de l'ordonnance bruxelloise du 22 avril 1999 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale révèlent que l'accord intervenu entre l'Etat, les communautés et les régions prévoit d'émettre une réserve pour les articles 3, alinéa 2 (responsabilité des organes exécutifs devant l'assemblée délibérante), 8, alinéa 2 (prohibition de la tutelle d'opportunité sur les actes relevant de l'autonomie locale), 9, alinéa 2 (adéquation des ressources financières par rapport aux compétences), 9, alinéa 6 (consultation sur l'attribution des ressources) et 9, alinéa 7 (liberté d'affectation des subventions). Voy. C.R.B.C., *Doc.*, 1997-1998, n° A-292/1, p. 5.

⁴ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 5bis, et loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (dénommée «*L.S.R.I.*» dans la suite du texte), art. 16bis. La violation de ces règles peut, sans justification du préjudice encouru, donner lieu à la suspension des actes attaqués (v. les articles 5ter et 16ter des mêmes lois spéciales).

⁵ Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 157.

⁶ Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/7, p. 157.



profit des particuliers cités dans le texte, et de manière générale toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers et plus particulièrement les mandataires politiques ». ⁷ Toute particularité de traitement, que ce soit en matière d'emploi des langues ou dans d'autres domaines, comme l'enseignement, doit donc à notre avis être comprise dans leur champ d'application.

7. Deuxième type de limite : dans quelques domaines, la L.S.R.I. procède par la voie d'exceptions territoriales expresses, dans la mesure où elle soustrait certaines communes à la compétence régionale. Ce procédé est utilisé pour la compétence relative aux changements et rectifications des limites des communes ⁸, ainsi que pour la compétence relative aux agglomérations et fédérations de communes ⁹. Il disparaît, en revanche, de la répartition des compétences en matière de tutelle.

Une autre limite liée aux conflits linguistiques touche les communes bruxelloises. Les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale, tels que modifiés en 2001, sont en effet soustraits à la compétence des régions ¹⁰.

8. Enfin, sur de très nombreux points, le législateur impose aux régions de respecter les dispositions légales introduites par ou en vertu de la loi du 9 août 1988, dite de « pacification linguistique ». Ce procédé a pour effet de restreindre la marge de manœuvre des régions, et sur certains points il équivaut pratiquement à une exception territoriale ¹¹. Il soulève diverses difficultés. On peut entre autres se demander si le législateur fédéral ordinaire est encore compétent pour modifier les règles ainsi « bétonnées ». On peut aussi s'interroger sur la marge de manœuvre dont le législateur régional disposera pour opérer certaines réformes de structure qui s'harmoniseraient mal avec les dispositions de pacification linguistique ¹².

§ 2. LES MATIÈRES RÉSERVÉES

9. Nous ne reviendrons pas ici sur la question, longuement traitée par ailleurs, de la constitutionnalité des dispositions de la loi spéciale du 13 juillet 2001 en l'absence de révision de l'article 162 de la Constitution. Mais il nous faut attirer l'attention sur l'article 11 de cette loi, destiné à parer aux critiques formulées à cet égard.

⁷ Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 11 et 12.

⁸ L.S.R.I., art. 6, § 1^{er}, VIII, 2°.

⁹ L.S.R.I., art. 6, § 1^{er}, VIII, 3°.

¹⁰ Cette question fait l'objet d'une contribution distincte dans le présent numéro.

¹¹ Ainsi, par exemple, pour l'organisation de la tutelle administrative sur les communes de Comines-Warnton et de Fourons (L.S.R.I., art. 7, § 1^{er}, al. 3).

¹² Une région pourrait-elle, par exemple, modifier radicalement les notions de bourgmestre et d'échevins ? Si elle le fait pour toutes les communes de son territoire, elle rend difficile voire impossible l'application des dispositions de pacification linguistique. Si elle ne le fait que pour les autres communes, elle crée une distinction de traitement incompatible avec l'article 7bis nouveau de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

D'après ce texte, qui modifie l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les compétences attribuées aux régions par les articles 4 à 9 de cette loi doivent se lire sous l'exception des matières que la Constitution a réservées à la loi après 1980. Or, plusieurs dispositions constitutionnelles récentes réservent à la loi des questions qui touchent de très près aux matières confiées aux régions.

Ainsi en est-il de l'extension aux étrangers du droit de vote pour les élections communales ¹³, alors que ces élections relèvent désormais des régions. Il en va de même des consultations populaires, dont l'article 41, alinéa 5, de la Constitution ¹⁴ réserve l'organisation au législateur, alors que la loi communale en général est régionalisée ¹⁵. Même constat, encore, pour les « compétences » et les « règles de fonctionnement » des districts, que l'article 41, al. 2, de la Constitution réserve au législateur. Plus embarrassante est la question de l'élection des conseils de districts, pour lesquels une contradiction existe entre l'article 41, al. 2 de la Constitution, qui réserve au législateur « le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux », et l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4°, de la L.S.R.I., qui régionalise « l'élection des organes (...) intracommunaux » ¹⁶.

§ 3. RÈGLES RÉPARTITRICES DE COMPÉTENCES ET RÈGLES DE DROIT MATÉRIEL

10. La L.S.R.I., dans sa nouvelle version, mêle aux règles répartitrices de compétence proprement dites certaines dispositions qui, *prima facie*, revêtent plutôt la nature de règles de droit matériel. Il s'agit en effet non pas d'indications sur des matières qui échapperaient à la compétence régionale, mais bien de principes à respecter par les régions dans l'exercice de leurs compétences.

Tel est le cas en particulier du nouvel article 7bis de la L.S.R.I., qui impose aux régions de régler de manière identique pour toutes les communes - et non pour toutes les provinces - de leur territoire « la composition, l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la désignation ou l'élection des organes [...] ainsi que la tutelle administrative ». Les travaux préparatoires semblent indiquer qu'il ne faut pas prendre au sens strict cette disposition qui, prise au pied de la lettre, interdirait par exem-

¹³ Article 8, al. 3, de la Constitution, introduit par la modification du 11 décembre 1998.

¹⁴ Inséré par la modification du 12 mars 1999.

¹⁵ A notre avis, la combinaison des textes est claire : sauf application des pouvoirs implicites, les régions sont incompétentes pour modifier les dispositions de la nouvelle loi communale relatives à la consultation populaire. Des mentions en sens contraire figurent cependant dans l'exposé des motifs, Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 9, ainsi que dans le rapport de commission (*ibid.*, n° 2-709/2, p. 9).

¹⁶ Les organes intracommunaux font l'objet d'une contribution distincte dans le présent numéro.



ple l'introduction des distinctions pourtant traditionnelles fondées sur la taille des communes ¹⁷.

La qualification de ce type de règle peut s'avérer déterminante pour l'étendue du contrôle de la Cour d'arbitrage sur des décrets ou ordonnances éventuellement contraires à leurs prescriptions. En principe, la violation de règles de droit matériel n'entre pas dans le champ des compétences que les articles 1^{er} et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage attribuent à cette dernière.

Mais un principe de droit matériel peut être considéré par la Cour comme intégré à la règle répartitrice de compétences ; c'est le cas, par exemple, du principe de la liberté de commerce et d'industrie. Tel doit être le cas de la disposition que nous commentons ; son inscription dans la loi spéciale est en effet expressément motivée par le souci d'éviter des disparités de traitement au détriment des communes à statut linguistique spécial ¹⁸, et l'esprit de la disposition est donc étroitement lié à la définition même de la compétence régionale.

Peut-être le même statut sera-t-il reconnu à la disposition du nouvel article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, al. 3, de la loi spéciale, qui énonce que « *les conseils communaux et provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial...* ». La Cour d'arbitrage pourrait, alors, s'ériger en gardien de l'autonomie locale à l'égard des entités fédérées.

III. ESSAI DE SYNTHÈSE DES NOUVELLES COMPÉTENCES RÉGIONALES EN RAPPORT AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

§ 1^{er}. LA LÉGISLATION ORGANIQUE DES POUVOIRS LOCAUX

11. L'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifie l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la L.S.R.I. qui définit les compétences régionales « *en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés* ».

12. Les régions sont désormais habilitées à régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. C'est donc, en principe, l'ensemble de la législation organique des pouvoirs locaux qui est transférée aux régions. Comme la loi spéciale le rappelle expressément, la compétence régionale doit s'exercer dans le respect des garanties constitutionnelles d'autonomie locale: « *Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial; ils délibèrent et sta-*

tuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés » (article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 3).

13. Des exceptions sont toutefois apportées à la compétence régionale: certains aspects de la législation organique des communes et des provinces sont exclus de la compétence des régions.

Tout d'abord, les régions ne peuvent modifier certaines règles ayant trait aux équilibres entre les communautés: il s'agit des règles instaurées par la loi du 9 août 1988 dite « *de pacification communautaire* », des dispositions de la loi provinciale qui organisent le statut du Brabant et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (articles 5 et 5bis, titre XI, de la loi provinciale) et des articles 279 et 280 de la Nouvelle loi communale relatifs à la répartition linguistique des mandats d'échevins dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La loi spéciale porte encore que: « *Les gouverneurs de province, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des ministres* » (article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 4). Cette disposition semble justifiée à la fois par le statut des gouverneurs - qui sont, au moins en partie, des agents déconcentrés de la collectivité fédérale - et par le souci d'assurer les équilibres entre communautés.

Outre le respect des équilibres linguistiques, le législateur spécial a réservé au domaine fédéral les dispositions réglant le statut des agents fédéraux des gouvernements provinciaux ainsi que la prise en charge des frais de traitement et des frais de fonctionnement de ces agents (articles 70, 3^o, et article 126, alinéas 2 et 3, de la loi provinciale), les règles relatives aux registres d'état civil (articles 125, 126, 127 et 132 de la Nouvelle loi communale et article 70, 8^o, de la loi provinciale) ¹⁹, l'organisation et la politique relative à la police - il est expressément interdit aux régions de toucher à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale - ainsi qu'aux services d'incendie, et enfin le régime des pensions du personnel et des mandataires.

Il convient encore de souligner l'article 6, § 1^{er}, VIII, dernier alinéa, de la L.S.R.I. qui confirme le caractère subordonné des pouvoirs locaux et de leurs actes. Cette disposition, reprenant la teneur de l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, de l'article 119, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale et de l'article 85, alinéas 2 et 3, de la loi provinciale, porte que « *les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fé-*

¹⁷ V. les observations de la section de législation quant à l'utilité discutée de cette disposition : Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 55 et 56, et les explications particulièrement nébuleuses figurant dans l'exposé des motifs : Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 20. Comme nous le soulignons ci-dessous, le sens politique de cette disposition s'entend en relation avec la protection des équilibres linguistiques ; mais son sens juridique reste difficile à dégager.

¹⁸ Encore que la portée exacte de cette garantie ne soit pas totalement claire : voy. les questions posées à ce sujet : Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 86 et 87.

¹⁹ L'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles précise toutefois que, « *lorsqu'un gouvernement de Région ou de Communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande* ».



dérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des Communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités».

14. Parmi les objets ressortissant à la législation organique des communes, un sort particulier est fait au régime disciplinaire des bourgmestres. Si les régions sont rendues compétentes pour régler et exercer la discipline des bourgmestres, c'est moyennant deux correctifs. D'une part, une protection juridictionnelle particulière est organisée au profit des bourgmestres sanctionnés (article 6, § 1^{er}, VIII, 5^o, L.S.R.I.). D'autre part, la disposition transitoire de l'article 40 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 retarde l'entrée en vigueur de la compétence disciplinaire des régions, en précisant ce qui suit: «Jusqu'au 31 décembre 2006, le Roi peut, pour inconduite notoire ou négligence grave, suspendre ou révoquer le bourgmestre, qui sera préalablement entendu. La suspension ne pourra excéder trois mois». Il résulte de cette disposition que, si la compétence de principe des régions de régler le statut - notamment le régime disciplinaire - des bourgmestres entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2002 en vertu de l'article 41 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, le Roi reste seul compétent, jusqu'à la fin de la «législature communale» en cours, pour exercer la discipline à l'égard de tous les bourgmestres du pays, pour les motifs et selon les modalités énoncés à l'article 82 de la Nouvelle loi communale.

§ 2. LES AUTRES COMPÉTENCES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES

15. La compétence transférée aux régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001 ne se limite pas à la législation organique des pouvoirs locaux au sens strict; elle comprend aussi la fixation des limites des communes et des provinces, la matière des élections communales et provinciales, et la tutelle administrative sur les pouvoirs locaux.

Les régions sont devenues compétentes pour changer les limites des provinces et des communes, à l'exception des communes à facilités et de la périphérie ainsi que de celles de Comines-Warneton et de Fourons (article 6, § 1^{er}, VIII, 2^o, L.S.R.I.). L'article 7 de la Constitution est donc implicitement modifié et il faut y lire dorénavant que les limites des provinces et des communes peuvent être rectifiées en vertu, non plus de la loi - sauf pour les communes à statut linguistique spécial -, mais bien du décret ou de l'ordonnance.

Les législateurs régionaux ne pourront supprimer des provinces ou en créer un plus grand nombre, dès lors que l'article 5 de la Constitution énumère les provinces que comprend chaque région et charge la loi de diviser le territoire en un plus grand nombre de provinces. En revanche,

les régions pourront organiser la division de leur territoire en communes et, le cas échéant, opérer soit des fusions de communes, soit une multiplication des communes existantes. En tout état de cause, seul le législateur spécial reste compétent pour modifier les limites des régions linguistiques visées à l'article 4 de la Constitution.

16. Si l'organisation de l'élection des organes communaux et provinciaux, en ce compris le contrôle des dépenses électorales, est attribuée aux régions (article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, L.S.R.I.), c'est sous réserve, à nouveau, de règles assurant les équilibres communautaires: sont soustraites à la compétence régionale la loi du 9 août 1988 de pacification communautaire, ainsi que certaines dispositions de la loi électorale communale (article 5, alinéas 2 et 3, article 23bis et article 30) et de la loi organique des élections provinciales (article 2, § 2, alinéa 4, article 3bis, alinéa 2, article 3novies, alinéa 2 et article 5, alinéa 3).

Par ailleurs, les régions ne sont pas autorisées à modifier la compétence du Conseil d'État pour statuer en dernier ressort sur les recours en matière électorale communale. En revanche, il semble, à la lecture de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale, que les régions puissent modifier les compétences de la députation permanente et du collège juridictionnel bruxellois pour connaître de recours électoraux en premier ressort.

Sur ce point, il convient néanmoins de se demander si l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale ne contient pas une incohérence par rapport au principe énoncé à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette même loi spéciale, et surtout, s'il ne viole pas l'article 161 de la Constitution. C'est que cette disposition constitutionnelle, qui réserve à la loi le pouvoir d'établir et d'organiser les juridictions administratives, date d'après 1980 - et cela même si sa teneur résidait déjà auparavant à l'article 146 de la Constitution - et doit donc être interprétée comme une réserve au profit du pouvoir fédéral.

A noter encore que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de modifier le mode de scrutin, en diminuant la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent, être adoptés à la majorité qualifiée des deux tiers visée à l'article 35, § 3 de la L.S.R.I.

17. En ce qui concerne enfin l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative, la loi spéciale du 13 juillet 2001 apporte quelques modifications - qui toutes ne sont néanmoins pas de détail - à l'article 7 de la L.S.R.I. qui confiait déjà cette compétence de principe aux régions.

Les régions sont en principe responsables de la tutelle administrative concernant, non seulement les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes, mais encore les organes intracommunaux.

Si la loi spéciale ne s'essaie plus à délimiter la tutelle «ordinaire» confiée aux régions, elle réserve toujours expressément à l'autorité fédérale et aux communautés le pouvoir d'organiser et d'exercer elles-mêmes des tutelles

spécifiques dans les matières qui relèvent de leur compétence. Il faut cependant rappeler à cet égard que depuis l'accord «Octopus» sur la réforme des polices, aucune tutelle ne peut être organisée, ni par l'État ni par les régions, sur les décisions disciplinaires prises à l'encontre des policiers locaux²⁰.

Jusqu'à présent, la loi spéciale réservait à l'État la tutelle sur les communes de langue allemande, et l'organisation de la tutelle sur les communes à facilités linguistiques et sur les communes de Comines-Warneton et Fournons. La loi spéciale procède à présent en énumérant les dispositions législatives qui échappent à la compétence des régions, laquelle porte, pour le surplus, sur toutes les communes de leur territoire. Il s'agit, outre la loi du 9 août 1988 de pacification communautaire, d'un grand nombre de dispositions de la Nouvelle loi communale concernant essentiellement Comines-Warneton et Fournons. La compétence d'organiser et d'exercer la tutelle administrative sur les communes de langue allemande et les communes à facilités linguistiques est donc largement transférée aux régions, sous la seule réserve des dispositions de la loi spéciale visant à assurer la protection des garanties linguistiques dans ces communes.

CONCLUSIONS : L'AUTONOMIE LOCALE DANS L'ÉTAT FÉDÉRAL BELGE

§ 1^{er}. LE RÔLE PRÉPONDÉRANT DES RÉGIONS

18. De toute évidence, les régions sont aujourd'hui les interlocuteurs privilégiés des provinces et des communes. Les compétences régionales englobent, en effet, la plupart des aspects du règlement de l'institution locale.

La détermination du territoire provincial et communal leur revient. Elles règlent aussi les conditions d'association des provinces et communes, de sorte que l'organisation de l'échelon intercommunal leur incombe.

Les régions règlent l'organisation politique des provinces et des communes, particulièrement l'élection des organes, l'organisation de leurs rapports politiques, la répartition des compétences entre eux. Plus largement, relèvent de la compétence régionale le mode de fonctionnement des administrations locales, le régime budgétaire, la fonction publique locale, de même que le règlement des organismes locaux d'intérêt public que sont les C.(P).A.S.²¹, les régies autonomes, voire les A.S.B.L. locales.

C'est encore aux mains des régions que se trouve la responsabilité d'aménager et d'exercer le contrôle de tutelle.

Enfin, les régions sont responsables du financement général des provinces et des communes. Elles décident

donc tant de l'ampleur du prélèvement qu'elles opèrent sur leurs propres ressources pour l'alimentation des Fonds, que des critères de répartition de ces Fonds. Compte tenu de la nature de leurs compétences matérielles, les régions sont aussi à l'origine d'une très large part des subventions aux pouvoirs locaux.

§ 2. LE RÔLE PERSISTANT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL ET DES COMMUNAUTÉS

19. Le rôle de l'État fédéral à l'égard des provinces et communes résulte tout d'abord des principes de droit matériel énoncés par la Constitution elle-même. Toute modification à ces principes nécessite une révision constitutionnelle. Ainsi en est-il de la suppression de la tutelle d'opportunité, de la suppression des provinces²² ou, nous semble-t-il, de la création de nouveaux organes politiques supracommunaux²³.

L'État fédéral reste par ailleurs compétent chaque fois que les transferts opérés vers l'institution régionale comportent des exceptions. Les plus importantes sont liées d'une part aux dispositions de «pacification linguistique», et d'autre part à la police. Mais il en est d'autres.

On a évoqué plus haut les exemples paradoxaux de la consultation populaire et de l'organisation des districts. On peut citer aussi la limitation de la fiscalité communale. L'article 170 de la Constitution permet au législateur d'interdire aux provinces et aux communes la taxation de certains objets. Aucune disposition n'a attribué pareille compétence aux régions, qui ne pourront donc user, comme antérieurement, et avec la même incertitude juridique²⁴, que de leur pouvoir de tutelle pour tenter de limiter ou d'harmoniser la fiscalité communale.

20. Par ailleurs, l'État fédéral et les communautés²⁵ restent en relation directe avec les provinces et communes dans la mesure de leurs compétences matérielles. Non seulement leur législation s'impose évidemment aux pouvoirs locaux, mais en outre ils peuvent charger ces derniers de toutes sortes de missions et leur imposer à ce titre des dépenses qu'ils pourront inscrire au budget²⁶, leur allouer des subventions²⁷, et organiser une tutelle spécifique dans la matière considérée²⁸.

²² V.M. NIHOUL, « La province à venir en Région wallonne », *Mouv. Comm.*, 2001/10, pp. 439 et s.

²³ Par exemple, de communautés urbaines ou rurales présentant la nature de collectivités politiques.

²⁴ La Région wallonne l'a tenté par le biais du «pacte fiscal», mais le Conseil d'Etat a réitéré à ce propos l'affirmation du principe d'autonomie fiscale des communes (arrêt n° 72.369, du 11 mars 1998) et il vient à nouveau de censurer l'usage du pouvoir de tutelle comme outil de limitation de la fiscalité communale (arrêt n° 106.994, du 24 mai 2002).

²⁵ Ou les entités agissant suite à des transferts de compétences communautaires, comme par exemple la Commission communautaire française.

²⁶ L.S.R.I., art. 6, § 1^{er}, VIII, *in fine*. On suppose que cette expression vise la possibilité d'exercer une tutelle de substitution pour l'inscription d'office au budget provincial ou communal d'une dépense obligatoire. Il s'agirait alors d'une sorte de tutelle spécifique.

²⁷ L.S.R.I., art. 6, § 1^{er}, VIII, 10°.

²⁸ L.S.R.I., art. 7, § 1^{er}, al. 2.

²⁰ Article 2 de la loi spéciale du 21 mars 2001 modifiant l'article 7 de la L.S.R.I.

²¹ Voy. la loi du 7 janvier 2002, qui modifie, à partir du 1^{er} mars 2004, la dénomination des centres publics d'aide sociale, devenant les centres d'action sociale.



Les matières de la sécurité, de la population et de l'enseignement illustrent ces constats. Les pouvoirs locaux constituent toujours les « cellules administratives de base » d'un tissu institutionnel complexe.

§ 3. L'INCIDENCE DES RÉFORMES SUR L'AUTONOMIE PROVINCIALE ET COMMUNALE

21. A notre sens, les innovations institutionnelles de 2001 n'ont pas d'incidence directe sur l'autonomie provinciale et communale, qui n'était d'ailleurs pas en cause dans les réformes entreprises. Aucune restriction ni garantie nouvelle n'a été formulée quant à ce principe. Une importante innovation serait cependant acquise à cet égard si la Cour d'arbitrage reconnaissait

la portée d'une règle répartitrice de compétences à l'énoncé, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, du principe selon lequel les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial.

En tout état de cause, il est manifeste que le niveau institutionnel où se déterminent le degré et le mode de l'autonomie locale est aujourd'hui le niveau régional. Sous la réserve des limites et exceptions non négligeables que nous avons évoquées, chacune des régions a désormais la responsabilité de promouvoir ou d'étouffer à sa façon l'autonomie locale. La voie est ouverte à une diversification des expériences communales dans les trois régions. Les sensibilités politiques s'orientent d'ailleurs, déjà, dans des directions spécifiques.