

Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale: bilan et perspectives en droit belge

Nicolas BONBLED¹

Aspirant F.N.R.S.,

Université catholique de Louvain, Département de droit public

La fin de l'année 2005 a coïncidé avec le vingtième anniversaire de l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale par les États membres du Conseil de l'Europe. Signée à Strasbourg par l'ensemble des États membres le 15 octobre 1985, elle n'a été ratifiée par la Belgique que très tardivement². Entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2004, la Charte pose une série de règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales³.

Les pages qui suivent ont pour objectif de dresser un bilan sommaire de la mise en œuvre d'un traité qui se présentait à l'époque comme une contribution non négligeable «à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir»⁴. Après avoir rappelé le contenu de la Charte européenne de l'autonomie locale et le contexte ayant entouré son adoption (I), nous ferons donc le point sur son application en droit belge et sur ses effets aux niveaux fédéral, régional et local (II).

I. LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE ET SA RATIFICATION PAR LA BELGIQUE

1. La Charte européenne de l'autonomie locale

1.1. CONTEXTE D'ADOPTION DE LA CHARTE ET ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES

La Charte européenne de l'autonomie locale est le fruit de plusieurs décennies d'initiatives multiples et de

nombreuses années de délibérations menées au sein du Conseil de l'Europe. Dès 1957, fut en effet mise sur pied la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), censée jouer le rôle d'organe représentatif des collectivités locales au niveau paneuropéen. C'est sur la base d'un projet de cette même Conférence – devenue en 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, signe d'un rôle politique croissant – que la Charte allait ultérieurement être élaborée.

Le but poursuivi par la Charte consiste à renforcer les pouvoirs locaux dans le sens d'une participation démocratique et effective à la prise des décisions qui concernent leur environnement quotidien. Pour ce faire, elle définit le cadre général du statut des collectivités locales dans l'État. La Charte contient par conséquent des principes d'ordre politique, administratif et financier qui garantissent aux collectivités locales une gestion aussi autonome que possible des matières dont elles se chargent. Elle garantit l'indépendance politique et économique des collectivités locales à l'égard du pouvoir central et des autres instances étatiques pour cette gestion. Sans prétendre unifier le droit organique des États membres, la Charte établit des standards minimaux respectueux du pluralisme de configurations présentées par les différents ordres juridiques internes.

La Charte ne prévoit pas de mécanisme de contrôle institutionnel – comme c'est par exemple le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme – du respect des libertés communales et autres principes garantis dans la Charte. Toutefois, le CPLRE organise un contrôle politique, via l'établissement de rapports⁵. L'établissement des rapports est réalisé par un groupe de travail composé de onze membres représentant les deux chambres du CPLRE (pouvoirs locaux – pouvoirs régionaux) et assisté d'un comité d'experts indépendants.

1. nicolas.bonbled@publ.ucl.ac.be. L'auteur remercie J. CHARLES, L. GALLEZ, E. GOURDIN et A. SWAELENS de lui avoir fourni certaines informations ayant permis la rédaction de cet article. Il remercie particulièrement D. DÉOM pour sa relecture patiente de ce texte et ses conseils précieux.

2. Sur ces notions, voir *infra*, II.

3. Voir e.a. Ph. DE BRUYCKER, «La Belgique et le dixième anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe», *cette revue*, 1996/2, pp. 75-85; M. SUYKENS, «België en het Europees Handvest voor de lokale autonomie», *De Gemeente*, 1996/6-7, pp. 340-341; C.B.M. VAN HAAREN-DRESENS, «Het Handvest lokale autonomie en gemeenten: maakt onbekend onbemind?», *de Gemeentestem*, 2005, n° 7222, pp. 29-35.

4. Préambule, § 7. Voir égal. N. LEVRAT, «L'importance de la Charte en Europe», in Ph. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale – Entre régionalisation et Charte européenne de l'autonomie locale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 107-136.

5. Trois types de rapports sont élaborés: les rapports de monitoring, qui portent sur le suivi de la démocratie locale et sont élaborés pays par pays (voir ainsi le *Rapport sur la démocratie locale en Belgique*, CPL (10) 2 F, 29 avril 2003 ainsi que la Résolution 156 (2003) du 20 mai 2003 et la Recommandation 131 (2003) du 22 mai 2003 qui s'en sont suivis); les rapports généraux, qui fournissent une analyse transversale de l'application de la Charte dans les États membres (voir p. ex. 6^e Rapport général sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (Art. 4.6, 5, 9.6 et 10) «Consultation des collectivités locales», CPL (12) 5, 28 avril 2005); et les rapports dits «de seconde génération» qui approfondissent ce travail. Ces documents sont disponibles sur le site du CPLRE (http://www.coe.int/T/Congress/Default_fr.asp).

1.2. STATUT, NATURE ET PORTÉE DE L'AUTONOMIE LOCALE

L'objet principal de la Charte sur l'autonomie locale est de conférer un fondement constitutionnel et légal à l'autonomie locale, ce que matérialise son article 2 qui oblige les États parties au traité à reconnaître son principe «*dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution*». Afin d'éviter que cette protection légale et/ou constitutionnelle ne reste lettre morte, les collectivités doivent pouvoir disposer d'un droit de recours juridictionnel, «*afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale*»¹.

La Charte définit l'autonomie locale comme «*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*»². Le concept de «*capacité effective*» renvoie à l'idée selon laquelle le droit de régler et gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement – idée à laquelle font écho les articles 6, 7 et 9 examinés plus bas. Quant à l'expression «*sous leur propre responsabilité*», elle souligne que les collectivités locales «*ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures*» mais, au contraire, être en mesure d'exercer une large gamme de responsabilités au niveau local³.

Le «*droit à l'autonomie locale*» doit être exercé par des conseils ou assemblées dont les membres sont élus «*au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel*». Ces assemblées ou conseils peuvent également disposer «*d'organes exécutifs responsables devant eux*»⁴. L'exercice de ce droit ne porte cependant pas préjudice aux autres formes de participation directe des citoyens – telles que le référendum – là où elles sont permises par la loi⁵.

La Charte établit ensuite les principes régissant la nature et l'étendue des pouvoirs des collectivités locales. Ainsi, leurs compétences de base doivent être fixées par la Constitution ou la loi et non attribuées de manière *ad hoc*. Elles peuvent néanmoins se voir attribuer des compétences à des fins spécifiques⁶.

Les collectivités locales se voient reconnaître une compétence résiduelle puisqu'elles ont en principe «*toute latitude pour exercer leur initiative*» sur «*toute*

question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité»⁷. Conçues comme des entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être de leurs populations, il est en effet déterminant que ces collectivités aient le droit d'exercer leur initiative dans des domaines qui ne leur sont pas explicitement attribués et présentant des incidences au niveau local⁸.

De manière plus générale, la dévolution des compétences entre le niveau local et le niveau central doit répondre à un principe de *subsidiarité* dont le paragraphe 3 de l'article 4 constitue une transcription explicite. Cette disposition traduit le principe général selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé, à moins que l'ampleur ou la nature de la tâche soit telle qu'elle exige d'être remplie par une autorité territoriale plus vaste⁹. Elle précise en effet que :

«*[L']exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie*».

Le même article 4 mentionne encore que les compétences dévolues aux collectivités locales doivent normalement être «*pleines et entières*»¹⁰, et ce en vue d'éviter que des chevauchements de compétences trop nombreux ne débouchent sur une dilution progressive des responsabilités exercées par elles. Dans cette optique, toute limitation de celles-ci par une autre autorité – régionale ou nationale – ne peut être opérée que par une norme législative¹¹.

L'autonomie locale implique encore qu'en cas de délégation de pouvoirs par une autorité supérieure, les collectivités locales puissent bénéficier «*autant qu'il est possible*», de la liberté d'adapter l'exercice de ces pouvoirs aux conditions locales¹². Méfiante à l'égard des trop nombreuses délégations de pouvoirs dont la multiplication risque toujours de ramener les autorités locales à de simples agents d'exécution, la Charte adopte toutefois une attitude souple à leur égard, considérant que «*[la] structure administrative des collectivités locales et leur connaissance de la situation locale peuvent en faire des organes adéquats pour l'exécution de certaines fonctions [...]*» dont la responsabi-

1. Charte européenne de l'autonomie locale, article 11.

2. Article 3, § 1.

3. Voir le *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale* (ci après, «*Rapport explicatif*») sur ce point (disponible à l'adresse www.coe.int).

4. Article 3, § 2.

5. Article 3, § 2, *in fine*.

6. Article 4, § 1.

7. Article 4, § 2.

8. Voir le *Rapport explicatif* de la Charte sur ce point.

9. Pour un examen des dispositions faisant application de ce principe en droit belge, voir A. ALEN, «*Le principe de subsidiarité et le fédéralisme belge*», in F. DELPÉRIE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2002, pp. 461-469; H. DUMONT, «*La subsidiarité et le fédéralisme belge: un principe discret ou dangereux*», in *ibid.*, pp. 471-493.

10. Article 4, § 4.

11. Article 4, § 4, *in fine*.

12. Article 4, § 5.

lité ne leur incombe pas en dernier ressort. Le recours à ce type de délégations ne peut cependant pas empiéter de manière excessive sur la sphère d'autonomie des autorités locales – même s'il peut arriver que la nécessité d'une réglementation uniforme ne leur laisse guère de place pour l'exercice d'un quelconque pouvoir discrétionnaire¹.

Enfin, il advient régulièrement que, à côté des questions relevant des collectivités locales, certaines problématiques se situant hors de leur sphère d'activité aient néanmoins un impact sur ces collectivités. Le paragraphe 6 de l'article 4 rend obligatoire la consultation des autorités locales lors «*des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement*», et ce «*autant que possible, en temps utile et de façon appropriée*».

1.3. PROTECTION DE L'AUTONOMIE LOCALE ET EFFECTIVITE DES PRINCIPES GARANTIS

Outre les principes définissant la portée de l'autonomie locale énumérés plus haut, la Charte énonce une série de règles générales tendant à la fois à protéger cette autonomie et à assurer son effectivité. Ces règles sont inscrites aux articles 5 à 10 de la Charte.

Une première série de quatre dispositions peuvent être rassemblées sous l'idée de *protection de l'autonomie locale*. Elles constituent autant de «garde-fous» ou de garanties «institutionnelles» visant à préserver cette autonomie contre les tendances centralisatrices.

Protection de l'assise territoriale de cette autonomie tout d'abord, puisque l'article 5 de la Charte confère aux collectivités locales le *droit d'être consultées préalablement* – et «*éventuellement par voie de référendum*» là où la loi l'autorise – *pour «toute modification des limites territoriales locales»*. Sans que lesdites collectivités ne disposent d'un droit de veto à l'égard de ces modifications, leur consultation préalable – directe ou indirecte – est par conséquent rendue obligatoire.

Protections entourant l'exercice des responsabilités au niveau local ensuite, vu que l'article 7 a pour objet de garantir la *liberté d'action des élus* et d'éviter «*que certaines personnes ne [soient] empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles*»². Le statut des élus locaux doit dès lors assurer «le libre exercice de leur mandat» et permettre «la

compensation financière adéquate des frais entraînés» par cet exercice³. De surcroît, les incompatibilités de fonction ou d'activité avec la qualité d'élu local ne peuvent être prévues «*que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux*»⁴.

De manière innovante, l'article 8 encadre le *contrôle administratif des actes des collectivités locales* par les autorités centrales – soit, en d'autres termes, le «contrôle de tutelle». Après avoir rappelé que le contrôle administratif doit s'exercer exclusivement «*selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi*»⁵, cet article fixe deux limites majeures au contrôle de tutelle. D'une part, il ne peut normalement viser «qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels» (contrôle de légalité), par opposition au contrôle d'opportunité⁶. Le texte de la Charte ménage toutefois la faculté pour les États de prévoir un contrôle d'opportunité mais limite ce dernier à celui exercé par les autorités supérieures «*en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales*»⁷. D'autre part, le contrôle administratif ne peut être exercé que dans le respect d'un principe de proportionnalité: l'ampleur du contrôle doit être proportionnée à l'importance des intérêts que l'autorité entend préserver⁸.

Enfin, l'article 10 garantit la *liberté d'association des collectivités locales*. Son paragraphe premier énonce que «*[l]es collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun*». Deux membres de phrase («dans l'exercice...» et «pour la réalisation...») indiquent la portée de ce droit: il s'agit bien d'un «droit de coopérer» et d'un «droit de s'associer» sur une base fonctionnelle, par exemple pour des motifs d'efficacité de l'action ou en raison de l'ampleur de certaines missions⁹. Le même article prévoit également que les États ont l'obligation formelle de reconnaître le droit des collectivités locales «*d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs*» mais également le droit «*d'adhérer à une association internationale de collectivités locales*». Il s'agit donc ici, selon les mots mêmes du *Rapport explicatif*, des «*associations dont les objectifs sont plus généreux*» que ceux – plutôt fonctionnels – que nous venons d'évoquer, et qui «*tendent*

1. Par exemple, dans le cas de la délivrance des documents d'identité. Voir *Rapport explicatif*.

2. Voir *Rapport explicatif*.

3. Article 7, §§ 1 et 2. Concernant cette «compensation financière adéquate», le même paragraphe 2 rend également obligatoire, là où cela s'avère nécessaire, «*la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante*». Bien qu'il ne constitue nullement un instrument d'interprétation authentique mais vise uniquement à faciliter la compréhension des dispositions du traité, le *Rapport explicatif* de la Charte précise à cet égard que «*[d]ans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à temps plein*».

4. Article 7, § 3.

5. Article 8, § 1. Sont donc prohibées les procédures de contrôle *ad hoc*.

6. Article 8, § 2.

7. *Ibid.* Cette disposition doit être lue en concordance avec l'article 4, § 5 (liberté d'adapter l'exercice des pouvoirs délégués aux conditions locales) évoqué plus haut.

8. Article 8, § 3. L'autorité de tutelle a donc l'obligation de recourir à la mesure la moins attentatoire possible au respect de l'autonomie locale pour remplir l'objectif escompté (voir *Rapport explicatif*).

9. Voir *Rapport explicatif*.

à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier». Last but not least, le troisième paragraphe garantit aux collectivités locales la possibilité de coopérer avec les collectivités d'autres États. Cette coopération «transnationale» ou «inter-territoriale» de type fonctionnel doit bien évidemment respecter les règles pertinentes de chaque pays concerné. Bien que n'épuisant pas la portée de ce dernier droit qui ne pose aucune limite d'ordre géographique, la *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autres autorités territoriales* du 21 mai 1980 – complétée en 1995 par un *Protocole additionnel* – constitue à cet égard un instrument particulièrement pertinent¹.

Un second ensemble de dispositions peut être caractérisé comme tendant à assurer l'autonomie locale sur la base d'un *principe d'adéquation des ressources* – comprises au sens large du terme: ressources administratives, humaines et financières – à leurs besoins.

L'article 6 de la Charte énonce ainsi un premier principe d'adéquation des *structures et moyens administratifs* aux missions des collectivités locales. Premièrement, les collectivités locales doivent être en mesure de déterminer elles-mêmes leurs structures administratives internes, tant pour répondre à leurs besoins spécifiques que dans un souci d'efficacité². Elles jouissent donc à cet égard d'une liberté d'organisation de principe. En second lieu, le statut de leur personnel «doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence»³.

L'article 9 prévoit quant à lui un second principe d'adéquation des *ressources financières* des collectivités locales au regard des compétences qui leur sont reconnues –, adéquation sans laquelle le droit d'exercer certaines fonctions serait dépourvu de sens. Les collectivités locales ont ainsi droit à des ressources suffisantes dont elles doivent pouvoir disposer librement dans l'exercice de leurs compétences⁴. Les ressources financières doivent être proportionnées à ces mêmes compétences et une partie au moins d'entre elles doit «provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux»⁵. Les systèmes finan-

ciers sur lesquels reposent ces ressources doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour pouvoir suivre «autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de [ces] compétences», et des procédures de péréquation financière doivent être mises en place afin de protéger les collectivités les plus défavorisées – sans préjudice de la liberté d'option des collectivités locales dans leur domaine de responsabilité⁶. Lors de l'attribution des ressources distribuées, les collectivités doivent être consultées quant aux modalités de celle-ci. Dans le même souci de respect de l'autonomie locale, il convient d'éviter que les subventions qui leur sont accordées ne soient destinées au financement de projets spécifiques. Enfin, les collectivités locales doivent pouvoir accéder au marché national des capitaux, afin de financer leurs dépenses d'investissement⁷.

2. La ratification de la Charte par la Belgique

Le caractère contraignant en droit belge des dispositions de la Charte était subordonné à la ratification de celle-ci. Le droit international distingue en effet entre la signature d'un traité et sa ratification⁸. La signature d'un traité a pour effet d'en authentifier le texte et n'a en principe pas pour effet d'engager l'État signataire⁹. La seule restriction à ce principe est que l'État qui a signé un traité a l'obligation de s'abstenir de poser des actes qui le priveraient de son objet et de son but, et ce tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas en devenir partie¹⁰. Quant à la ratification, elle est en règle générale «l'acte par lequel l'État exprime son consentement à être lié par le traité»¹¹.

Après une vingtaine d'années de tergiversations et de lenteurs, la Belgique a finalement ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 25 août 2004. Conformément à son article 15, § 3, la Charte est entrée en vigueur à l'égard de la Belgique «le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt de l'instrument de ratification», soit le 1^{er} décembre 2004. Dans l'intervalle, la loi du 24 juin 2000 portant assentiment à la Charte euro-

1. Les textes de la Convention-cadre et de son Protocole additionnel sont disponibles à l'adresse www.coe.int/. Les questions suscitées par la coopération transfrontalière débordant le cadre du présent article, nous nous permettons de renvoyer à l'ouvrage récemment paru chez Bruylant à ce sujet: voir Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Actes de la journée d'étude du 22 septembre 2003, Bruxelles, Bruylant, 2005.

2. Article 6, § 1. Ce qui n'exclut bien entendu pas que des principes généraux en la matière soient fixés au niveau central ou régional.

3. Article 6, § 2.

4. Article 9, § 1.

5. Article 9, §§ 2 et 3.

6. Article 9, §§ 4 et 5.

7. Article 9, §§ 6, 7 et 9.

8. Sur cette distinction, voir en général J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 382-385; P. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, 7^e éd., Paris, L.G.D.J., 2002, pp. 134-143.

9. Sauf volonté contraire des parties au traité. Voir les articles 10 et 12 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

10. Convention de Vienne sur le droit des traités, article 18, a). Voir égal. P. DAILLIER et A. PELLET, *o.c.*, p. 135: «[I]a portée de cette disposition, qui dérive du principe de la bonne foi dans les relations internationales, doit être exactement appréciée: elle ne signifie pas que l'État signataire est tenu de respecter les dispositions de fond du traité – ce qui reviendrait à lui donner le statut d'État partie – mais seulement qu'un tel État ne peut adopter un comportement qui viderait de toute substance son engagement ultérieur lorsqu'il exprimerait son consentement à être lié».

11. J. VERHOEVEN, *o.c.*, p. 384. Voir égal. l'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans le cas de la Charte, cette expression a pris la forme – classique dans le cas de traités multilatéraux – du dépôt des instruments de ratification auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (voir l'art. 15, § 1, de la Charte).

péenne de l'autonomie locale pouvait enfin être publiée¹. Si l'on excepte les quelques micro-États que sont Andorre, Monaco et Saint-Marin², ainsi que la Serbie-Monténégro dont l'accession au Conseil de l'Europe remonte seulement au mois d'avril 2003, seule la France ne l'a pas encore ratifiée³. Avec la ratification récente de la Belgique, ainsi que celle de la Géorgie et de la Suisse, la Charte est désormais d'application dans pas moins de quarante et un États du continent européen.

Bien que cette considération ne suffise pas à expliquer le retard de l'État belge, rappelons que le contenu de la Charte en fait un traité «mixte». En d'autres termes, elle présente des aspects relevant de compétences fédérales et fédérées au regard de notre ordre juridique interne. En l'occurrence, il s'agit de compétences tant fédérales que communautaires et régionales⁴. La ratification de la Charte supposait donc, à titre de préalable, que les pouvoirs concernés mettent leur législation en conformité avec celle-ci⁵ et que leurs assemblées législatives donnent leurs assentiments respectifs⁶.

L'application des dispositions synthétisées plus haut est toutefois assortie de deux types de limitations. L'un concerne les niveaux de pouvoir auxquels elles s'ap-

pliquent. L'autre tend à prémunir certaines particularités de droit interne contre les effets de la Charte.

Premièrement, la Belgique a fait usage de la faculté de réserve que lui offrait l'article 13 de la Charte⁷. Cet article pose le principe de l'application des dispositions de la Charte à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de l'État. Il autorise cependant chaque État à «désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la [Charte]»⁸. La Belgique a fait usage de ces deux options. Elle a décidé de limiter la portée de la Charte aux provinces et aux communes⁹ et a précisé que les dispositions de la Charte ne s'appliquent pas non plus aux Centres publics d'aide sociale (CPAS)¹⁰ sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Deuxièmement, la Charte présente la particularité d'adopter le système du «noyau obligatoire»¹¹ puisque ses articles 1^{er} et 12 prévoient que les États ont l'obligation d'adhérer à un minimum de vingt paragraphes – sur trente –, dont dix au moins font partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux¹². Ce système a été mis en place pour susciter l'adhésion la plus large possible au texte, eu égard à la grande diversité présentée par les ordres juridiques nationaux

1. *M.B.*, 23 septembre 2004.

2. Eu égard à la surface du territoire de ces États, l'application de la Charte ne saurait par ailleurs y avoir qu'un intérêt marginal.

3. Et ce malgré le fait qu'elle l'ait signée le 15 octobre 1985. Voir toutefois le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Sénat le 17 janvier 2006 et transmis à l'Assemblée nationale le même jour (<http://www.senat.fr/dossierleg/pjl04-092.html>).

4. Voir l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale: «*La Charte est un traité mixte, dès lors que la compétence de droit interne concernant les collectivités locales est répartie entre l'autorité fédérale, d'une part, et les Communautés et les Régions, d'autre part*» (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, p. 30). *Adde*: A. SCHAUS, «La problématique de la ratification de la Charte en Belgique», in Ph. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale, o.c.*, pp. 137-143.

5. Voir *infra*, 2.

6. Voir Décret de la Communauté flamande du 19 mars 2004 (*M.B.*, 3 mai 2004); Décret de la Commission communautaire française du 21 novembre 2002 (*M.B.*, 24 janvier 2003); Décret de la Communauté germanophone du 18 février 2002 (*M.B.*, 30 juillet 2002); Décret de la Communauté française du 29 mars 2001 (*M.B.*, 28 avril 2001); Décret de la Région wallonne du 14 décembre 2000 (*M.B.*, 18 janvier 2001 et 19 janvier 2001); Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 avril 1999 (*M.B.*, 22 octobre 1999).

7. L'autorité fédérale et les autres autorités communautaires et régionales pouvaient, dans la limite de leurs compétences, formuler des réserves – éventuellement différentes. Il incombait dès lors au Gouvernement fédéral de regrouper les réserves émises par ces autorités et de dresser en conséquence la liste des dispositions par lesquelles la Belgique se considère comme liée. Les réserves exprimées par la Belgique ne figurent cependant pas dans le texte de la loi d'assentiment mais furent ultérieurement annexées à celle-ci lors de sa publication au Moniteur (*M.B.*, 23 septembre 2004, p. 68975). La plupart d'entre elles avaient été plus ou moins détaillées dans l'exposé des motifs du projet de loi (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, pp. 2-20) mais l'exclusion des CPAS sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'y figurait pas. Ce procédé douteux qui consiste à ne pas soumettre les réserves à l'approbation formelle des chambres, en fournissant tout au plus des «intentions de réserves», avait été dûment breveté par le Conseil d'État s'agissant, selon ses termes, «d'une procédure usuelle considérée comme valable par le Conseil d'État et la doctrine» (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, p. 31, n° 4). Celui-ci avait tout de même recommandé «soit d'indiquer explicitement les réserves envisagées dans le texte normatif même, soit d'autoriser le gouvernement à les exprimer» (*ibid.*). Comp. les critiques faites à l'égard du projet de décret d'assentiment wallon: «Le Gouvernement [...] n'entend donc apparemment pas soumettre les réserves ainsi exprimées à l'approbation formelle du Parlement wallon mais les expliciter dans l'exposé des motifs. Bien que le recours à une telle procédure puisse se concevoir, il est de loin préférable, afin d'assurer la sécurité juridique et d'éviter toute discussion quant à la mesure dans laquelle la [Région] s'estime liée par la Charte, d'indiquer explicitement les réserves envisagées dans le texte même du décret d'assentiment en projet» (Avis L. 29.459/4, 7 juillet 1999, *Doc. C.R.W.*, 2000-2001, 147/1, p. 17).

8. La dernière phrase de l'article 13 prévoit toutefois que chaque État peut décider ultérieurement d'inclure «d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte» sur simple notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

9. «[...] et ce, sans préjudice du fait qu'à l'avenir, d'autres collectivités locales, telles que, par exemple, les CPAS et les polders et waterings, pourront tomber dans le champ d'application de la Charte pour autant que soient respectées toutes les dispositions prévues par celle-ci, parmi lesquelles l'obligation de disposer d'une autonomie effective et de mandataires élus» (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, pp. 7-8).

10. La loi du 7 janvier 2002 a modifié, depuis le 1^{er} mars 2004, la dénomination des CPAS, devenus les «Centres d'action sociale». Malgré que le dépôt des instruments de ratification par la Belgique soit intervenu ultérieurement, la formulation de la réserve n'en fait pas état, probablement en raison du fait que le texte de la loi d'assentiment avait été voté en 2000.

11. D'autres conventions conclues au sein du Conseil de l'Europe présentent également cette particularité: voir par exemple la Charte sociale européenne (1961) ou la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992).

12. Soit en l'occurrence les articles 2, 3 (paragraphes 1 et 2), 4 (paragraphes 1, 2 et 4), 5, 7 (paragraphe 1), 8 (paragraphe 2), 9 (paragraphes 1, 2 et 3), 10 (paragraphe 1) et 11.

en la matière. L'objectif final demeure toutefois le respect de l'ensemble des dispositions de la Charte – étant entendu que chaque Etat peut à tout moment se déclarer lié par l'une ou l'autre disposition dont il aurait refusé l'application dans un premier temps¹.

Lors de la ratification du texte, la Belgique a exercé ce droit d'option en refusant d'être tenue au respect des articles 3, § 2, 8, § 2, et 9, §§ 2, 6 et 7. Dans l'état actuel du droit belge, ces dispositions n'auraient en effet pu être pleinement respectées, et ce pour les motifs suivants.

Tout d'abord, nous avons vu plus haut que l'article 3, § 2, pose le principe de l'exercice des droits en matière d'autonomie locale par des assemblées composées de membres élus «et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux»². Dans la mesure où cette dernière exigence semble impliquer que «l'organe exécutif» – lorsqu'un tel organe existe³ – doit démissionner suite à un vote de méfiance du conseil communal ou provincial⁴, il faut bien admettre que le droit belge est incompatible avec la Charte sur ce point. Des modifications de la législation sont toutefois intervenues depuis lors, qui tendent à se conformer à cette exigence⁵.

Le principe de l'interdiction du contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales – à l'exception des tâches dont l'exécution est déléguée à celles-ci (art. 8, § 2) –, est encore plus problématique⁶. La tutelle générale exercée par les autorités provinciales et régionales consiste en effet en la possibilité de suspendre ou d'annuler tout acte par lequel l'autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général (art. 162, 6^o, de la Constitution). Si la «tutelle de légalité» est tout à fait conforme à l'article 8, § 2, de

la Charte, il en va tout autrement de la «tutelle d'opportunité». Cette dernière implique en effet une appréciation de la compatibilité de l'acte communal avec certains «intérêts supérieurs». Même s'il ne s'agit pas d'un pur contrôle d'opportunité, la notion d'atteinte à l'intérêt général est particulièrement imprécise et fait une large place à des considérations autres que le seul respect de la légalité et des principes constitutionnels⁷.

Enfin, le droit belge semble mal s'accommoder des obligations posées par l'article 9 de la Charte. Il ne serait pas parfaitement compatible avec le principe de proportionnalité des ressources financières par rapport aux compétences attribuées (art. 9, § 2)⁸. Il n'est pas non plus pleinement compatible avec l'obligation de consulter les collectivités locales sur les modalités de l'attribution des ressources qui leur sont redistribuées (art. 9, § 6)⁹, ni avec le principe selon lequel «dans la mesure du possible», les subventions accordées ne

1. Charte, articles 1 et 12, § 3.

2. Sur les délicats problèmes d'interprétations suscités par cette disposition, voir le rapport de synthèse de Ph. DE BRUYCKER sur «Le cadre institutionnel de la démocratie locale» in CPLRE, *Les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale)*, CPL (9) 2 Partie II F, 29 avril 2002.

3. L'utilisation du verbe «pouvoir» implique que la collectivité locale ne doit pas nécessairement être dotée d'un organe exécutif et peut très bien ne disposer que d'un conseil ou d'une assemblée. Dans le même sens voir le rapport de synthèse de Ph. DE BRUYCKER (point 48 et 73, *in fine*) in CPLRE, *Les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale)*, CPL (9) 2 Partie II F, 29 avril 2002.

4. Voir le rapport précité: «L'évolution des législations étatiques semble [...] pencher en faveur de [l'interprétation] de la notion de responsabilité impliquant la possibilité pour l'assemblée de démettre, dans le respect des modalités éventuellement prévues par les textes, l'organe exécutif de ses fonctions. Cette exigence paraîtra logiquement d'autant plus forte dans les cas où l'exécutif local n'a pas été élu par l'assemblée locale, mais bien nommé par le pouvoir central. Au premier abord, ce type de désignation paraît en effet difficilement compatible avec l'autonomie locale qui tire sa substance de l'élection des représentants par la population de la collectivité locale, ce qui constitue précisément l'élément empêchant la formation de tout lien hiérarchique entre ceux-ci et le pouvoir central. On retiendra pour autant que la nomination par le pouvoir central ne peut en soi être considérée comme contraire à la Charte dès lors que le statut légal de l'organe exécutif lui assure le degré d'autonomie requis par celle-ci» (point 70). Relevons par contre que la même disposition n'impose ni ne prohibe aucun mode de désignation de l'organe exécutif (*ibid.*, point 73).

5. Voir *infra*, II.2.

6. D'aucuns ont d'ailleurs souligné de longue date qu'il s'agit sans doute de «la distorsion la plus grave entre le droit belge et la Charte» (M. LEROY, «L'impact de la Charte en droit interne belge», in Ph. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, *o.c.*, p. 157).

7. M. LEROY, «L'impact de la Charte...», *loc. cit.*, pp. 157.

8. La justification donnée pour cette réserve est pour le moins vague et discutable. Il est généralement avancé que «[l'] interprétation de cette disposition soulève des difficultés: le principe selon lequel certaines dépenses devraient être couvertes par certaines taxes est contraire au principe de l'universalité des impôts» (voir *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, pp. 15-16; *Doc. C.R.W.*, 2000-2001, 147/1, p. 3; *Doc. C.C.F.*, 1998-1999, 335-1, pp. 3-4; *Doc. C.R.B.*, 1997-1998, A-292/1, p. 14).

9. «Lorsque les ressources redistribuées sont attribuées d'après des critères spécifiques définis par la loi, les dispositions de ce paragraphe seront respectées si les collectivités locales sont consultées au moment de l'élaboration de la législation en question. Rendue applicable à la Belgique, cette disposition reviendrait à rendre obligatoire la consultation des communes et des provinces pour la détermination des normes de répartition du Fonds des communes et du Fonds des provinces. Par le passé, semblable consultation n'a jamais eu lieu et n'est, au surplus, pas prévue dans la législation actuellement en vigueur» (voir *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, p. 16; *Doc. C.R.W.*, 2000-2001, 147/1, p. 3; *Doc. C.C.F.*, 1998-1999, 335-1, p. 4; *Doc. C.R.B.*, 1997-1998, A-292/1, p. 15).

doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques (art. 9, § 7)¹.

Depuis la cinquième réforme de l'État, parler de conformité du «droit belge» avec les dispositions de la Charte n'a cependant plus beaucoup de sens. Les lois ordinaire et spéciales du 13 juillet 2001 ont en effet «régionalisé» l'essentiel de la législation organique relative aux collectivités locales. Bien que l'État (fédéral) belge reste seul responsable internationalement de l'application de la Charte, c'est depuis lors essentiellement au niveau des collectivités fédérées que doit être vérifiée sa mise en œuvre. C'est également au niveau des collectivités fédérées que doivent désormais être examinées les différentes initiatives législatives tendant à remédier aux carences qui ont amené la Belgique à formuler des réserves. Après avoir brièvement rappelé les grands principes de la réforme de l'été 2001, les sections suivantes se penchent dès lors sur les récents changements intervenus tant en Région wallonne que dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui peuvent être inscrits dans la dynamique de la Charte.

II. L'IMPACT DE LA CHARTE EN DROIT BELGE: EXAMEN DES DERNIÈRES RÉFORMES

Les cinq dernières années ont été marquées par un certain nombre de bouleversements fondamentaux affectant l'organisation et le fonctionnement des institutions locales. Le point de départ de ces modifications n'est autre que la cinquième réforme de l'État intervenue en 2001 et dont l'un des aspects essentiels était la «régionalisation» de la législation communale et provinciale. Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur

l'ensemble des aspects de cette réforme², il est intéressant de relire ces modifications (1), ainsi que certains des prolongements régionaux qui leur ont été donnés (2), à l'aune des règles relatives à l'autonomie locale telles que contenues dans la Charte européenne.

1. La régionalisation des règles organiques des collectivités locales

Depuis le 1^{er} janvier 2002 – date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 –, les Régions sont se sont vu transférer l'ensemble de la législation organique des pouvoirs locaux et sont par conséquent habilitées à régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions locales³. Il en va de même en matière d'autonomie fiscale, sensiblement accentuée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions⁴. En d'autres termes, la majeure partie des aspects du règlement des collectivités locales est désormais de compétence régionale. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette compétence doit néanmoins s'exercer dans le respect des garanties constitutionnelles d'autonomie locale⁵. Quant à son article 7bis nouveau, il porte que les règles organiques relatives aux communes situées sur le territoire d'une même Région, ainsi que

1. «Il ne serait pas réaliste de s'attendre que toutes les subventions pour des projets spécifiques soient remplacées par des subventions générales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements importants. [...] [U]n rapport plus élevé entre subventions pour des projets spécifiques et subventions générales peut être considéré comme acceptable lorsque l'ensemble des subventions ne représente qu'une partie relativement faible des recettes totales. La deuxième phrase de l'article 9.7 tend à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. Compte tenu de son caractère exorbitant du droit commun, cette disposition doit faire l'objet d'une réserve formelle de la part de la Belgique» (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, pp. 16-17). Adde: *Doc. C.R.W.*, 2000-2001, 147/1, p. 4; *Doc. C.C.F.*, 1998-1999, 335-1, p. 4; *Doc. C.R.B.*, 1997-1998, A-292/1, pp. 15-16. Selon le CPLRE toutefois, «[les] paragraphes 6 et 7 de l'article 9 de la Charte ne requièrent rien de plus que d'autres règles qui ont été pleinement acceptées. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la Belgique accepte de garantir, comme on l'a vu, la consultation des collectivités locales au sujet des processus de planification (art. 4 § 6) et des modifications des limites territoriales (art. 5) mais pas des ressources redistribuées (art. 9, § 6), ou pourquoi les fonds des communes existants ne peuvent pas remplir la fonction de financement général au sens de l'article 9, § 7, du moins à condition que le système de contrats [...] n'entraîne pas de contraintes pour ces fonds. Sur ces points, le décalage entre les garanties demandées par la Charte et la situation constitutionnelle et pratique en Belgique ne semble pas irrémédiable» (Rapport sur la démocratie locale en Belgique, CPL (10) 2 F, 29 avril 2003, Partie II, point 8).
2. Voir notamment sur ces questions F. DELPÉRÉE (dir.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002; Centre de droit public de l'ULB, *Les accords du Lambermont et du Lombard – Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?*, Bruxelles, Bruylant, 2003; F. DELPÉRÉE, «La nouvelle configuration de la Belgique», *J.T.*, 2001, pp. 601-609. Voir égal. le numéro spécial d'*A.P.T.* (2002/2-3-4) consacré au même sujet.
3. Article 6, § 1^{er}, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980.
4. *M.B.*, 3 août 2001. Pour une discussion des effets de cette régionalisation de certaines compétences fiscales, voir Ph. QUERTAINMONT, «Quelques réflexions relatives aux compétences fiscales des entités fédérées et à l'extension de l'autonomie fiscale des Régions», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 317-326; C. MERTES, «Le refinancement des Communautés et l'extension des compétences fiscales des Régions», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 327-369; E. WILLEMART, «Le financement des Communautés et des Régions», in *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001*, o.c., pp. 211-223.
5. Le législateur spécial a cependant prévu quelques exceptions à la compétence régionale en matière de législation organique des provinces et communes. Ces exceptions concernent certaines règles relatives aux équilibres entre Communautés, à la nomination et la révocation des gouverneurs de province et commissaires d'arrondissement, au statut des agents fédéraux des Gouvernements provinciaux, aux registres d'état civil, à l'organisation des services de police et d'incendie et au régime des pensions du personnel et des mandataires. Voir D. DÉOM et B. LOMBAERT, «L'autonomie et le financement...», *A.P.T.*, 2002/2-3-4, p. 176; J. SOHIER, «La régionalisation des pouvoirs locaux», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 384-389; *ID.*, «Le statut des collectivités locales», in *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001*, o.c., pp. 225-239).

la tutelle administrative sur celles-ci, sont établies par cette Région «de façon identique»¹.

La compétence transférée aux Régions comprend également la fixation des limites des collectivités locales. Il faut donc considérer qu'à cet égard l'article 7 de la Constitution est implicitement modifié. Les Régions peuvent désormais changer les limites des communes et provinces, à l'exclusion des communes à facilités et de la périphérie ainsi que des communes de Comines-Warneton et de Fourons². Toutefois, en l'absence de modification de l'article 5 de la Constitution – qui énumère les provinces de chaque Région et réserve à la loi (fédérale) la faculté de diviser le territoire en un plus grand nombre de provinces – les Régions ne peuvent créer des provinces ou en augmenter le nombre³. Rien ne les empêche, par contre, de réorganiser la division de leur territoire en communes, qu'il s'agisse d'opérer des fusions ou d'en multiplier le nombre. Rappelons toutefois qu'en vertu de l'article 5 de la Charte, celles-ci doivent être consultées pour toute modification de leurs limites territoriales.

La matière des élections communales et provinciales a aussi été transférée aux Régions⁴ – en ce compris le contrôle des dépenses électorales⁵. Les décrets et ordonnances qui auraient 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 toutefois être adoptés à la majorité qualifiée⁶ des deux tiers.

Enfin, la tutelle administrative sur les pouvoirs locaux – provinces, communes, agglomérations et fédérations de communes mais aussi organes intracommunaux – ressortit en principe à la responsabilité des Régions⁷. Ce sont elles qui sont compétentes pour aménager et exercer ce contrôle. Jusqu'à la loi spéciale

du 13 juillet 2001, les Régions avaient pour mission d'organiser le contrôle de tutelle sur leurs actes, en même temps que leur financement, étant entendu que l'État fédéral restait investi du pouvoir d'organiser l'essentiel du régime des collectivités locales. L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 se trouve donc modifié dans cette mesure⁸. La loi continue cependant à réserver à l'autorité fédérale et aux Communautés le pouvoir d'organiser et d'exercer des tutelles spécifiques dans les matières dont elles sont chargées. En tout état de cause, une Région ne pourrait décider seule de supprimer la tutelle d'opportunité – par exemple dans l'idée de se rapprocher des principes de la Charte – sans une révision préalable de l'article 162 de la Constitution⁹.

Outre la régionalisation des règles organiques, d'autres modifications importantes touchant aux fondements de l'expression démocratique au niveau local sont intervenues depuis les accords de la Saint-Polycarpe. La loi du 19 mars 2004¹⁰ a ainsi octroyé aux étrangers «non-européens» résidant en Belgique depuis plus de cinq ans le droit de vote aux élections communales. Bien que cet événement ne puisse être relié que de manière très indirecte aux dispositions de la Charte¹¹, les bouleversements qu'il emporte peuvent être rapprochés du but poursuivi par celle-ci puisqu'ils tendent à renforcer la légitimité démocratique des pouvoirs locaux par un élargissement du corps électoral. Quant aux incertitudes relatives à la subsistance de la compétence fédérale en matière de consultation populaire¹², celles-ci ont été levées le 26 mars 2005 avec la modification de l'article 41, alinéa 5, de la Constitution¹³. Dans le droit fil de la régionalisation des règles organiques des collectivités locales, cette disposition habilite désormais expressément les

1. Selon F. DELPÉRÉE, «[i]l est vain de se demander si «identique» est synonyme d'«uniforme». Des régimes différenciés sont concevables. [...] Sans doute le législateur spécial veut-il éviter que des régimes dérogatoires soient établis dans les communes à statut spécial à raison même de cette particularité» («La nouvelle configuration...», *loc. cit.*, n° 26). Adde: N. LAGASSE, «Les accords dits du Lombard», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 172-175.
2. Article 6, § 1^{er}, VIII, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.
3. D. DÉOM et B. LOMBAERT, «L'autonomie et le financement...», *loc. cit.*, p. 177; J. SOHIER, «La régionalisation des pouvoirs locaux», o.c., pp. 381-382.
4. Article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Une fois encore, cette attribution se fait sous réserve des règles touchant aux équilibres communautaires.
5. Voir sur ce point F. TULKENS, «Examen critique des nouveautés en matière de financement des partis politiques, de contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales fédérées», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 285-304.
6. Majorité qualifiée des deux tiers au sein du Conseil régional (voir l'art. 35, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980).
7. En ce compris, dans une large mesure, la compétence d'organiser et d'exercer la tutelle administrative sur les communes de langue allemande et les communes à facilités linguistiques – autrefois réservée à l'État fédéral. Les dispositions de la loi spéciale relatives à la protection des garanties linguistiques dans ces communes demeurent cependant du ressort fédéral (voir les dispositions législatives énumérées à l'art. 7 de la loi spéciale du 8 août 1980).
8. J. SOHIER parle de «logique retrouvée» et estime que cette réforme «était inscrite dans les astres» («La régionalisation des pouvoirs locaux», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., pp. 374-375). Dans le même sens, voir F. DELPÉRÉE, «La nouvelle configuration...», *loc. cit.*, p. 606, n° 24: «La régionalisation des collectivités locales a, pour elle, le mérite de la logique. Le système ancien était bancal [...]».
9. Voir Th. BOMBOIS, «Faut-il réviser les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution», *Rev. b. dr. const.*, 2004/1, pp. 3-24.
10. *M.B.*, 23 avril 2004.
11. Seul son article 3, § 1^{er}, peut être considéré comme porteur d'obligations en matière électorale puisqu'il prévoit que le droit à l'autonomie locale est exercé par des conseils composés de membres «élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel [...]». Rappelons que la Belgique a émis une réserve à l'égard de cette disposition (voir *supra*, I.2).
12. En dépit de la régionalisation de la réglementation organique des collectivités locales, il s'est en effet trouvé de nombreux auteurs pour considérer qu'en vertu de l'article 41, alinéa 5, de la Constitution, les règles relatives aux consultations populaires organisées dans ces mêmes collectivités étaient restées une compétence du législateur fédéral (voir D. DÉOM et B. LOMBAERT, «L'autonomie et le financement...», *loc. cit.*, p. 175; J. SOHIER, «La régionalisation...», in *Les accords du Lambermont et du Lombard*, o.c., p. 383; Th. BOMBOIS, «Faut-il réviser...», *loc. cit.*, p. 15).
13. *M.B.*, 7 avril 2005.

Régions à régler les modalités et l'organisation des consultations populaires au niveau local¹.

2. Examen des dernières réformes intervenues au niveau régional

2.1. DANS LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Si les réformes survenues en 2001 concernent les trois Régions que compte la Belgique, il n'en reste pas moins que le transfert de compétences – et l'amplification de l'autonomie régionale censée en résulter – ne s'est pas réalisé dans des proportions identiques pour chacune d'elles. Il semble en effet se confirmer qu'en termes d'autonomie, les Régions flamande et wallonne sont «plus égales» que celle de Bruxelles-Capitale. Cette différence de statut s'explique par les spécificités linguistiques de la Région bruxelloise, et plus particulièrement par le renforcement de la représentation de la minorité linguistique néerlandophone dans les communes bruxelloises². Cette constatation n'atténue toutefois en rien la conclusion précédente et son corollaire: la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une marge de manœuvre substantiellement moindre pour mettre en œuvre les principes relatifs à l'autonomie locale tels que contenus dans la Charte, et qu'elle s'est engagée à respecter³.

Parmi les exceptions apportées aux nouvelles compétences régionales en rapport avec les collectivités locales figurent en effet les articles 279 et 280 (revus) de la Nouvelle loi communale relatifs à la répartition linguistique des mandats d'échevins dans les communes bruxelloises⁴. La loi ordinaire du 13 juillet 2001 a modifié ledit article 279 en prévoyant en son paragraphe 2 que si l'acte de présentation du bourgmestre a été signé par au moins un élu de chacune des deux appartenances linguistiques, alors «un échevin au moins doit appartenir au groupe linguistique français et un échevin au moins doit appartenir au groupe linguistique néerlandais». Cette obligation est cependant réputée remplie si le président du CPAS «appartient au groupe

linguistique correspondant à celui qui n'est pas représenté au collège»⁵.

Le renvoi aux articles 279 et 280 opéré par l'article 6, § 1^{er}, VIII de la loi spéciale a donc pour conséquence de limiter la compétence transférée aux Régions dans le seul chef de la Région de Bruxelles-Capitale puisque l'article 279... ne s'applique qu'à celle-ci. Si l'on suit le Conseil d'État⁶, la référence faite indirectement par cette dernière disposition à des institutions ou des notions de droit communal telles que l'acte de présentation du bourgmestre ou l'acte de présentation au poste d'échevin, a pour effet de corseter la compétence régionale au point d'interdire, par exemple, toute forme d'élection directe du bourgmestre ou des échevins. En d'autres termes, en visant un déroulement procédural correspondant au droit et à la pratique existante en 2001, le législateur a «figé» celle-ci et dès lors fortement réduit la marge de manœuvre du législateur régional bruxellois pour exercer sa compétence en matière de législation organique des communes de manière pleinement autonome⁷. Et le fait que la Région ne puisse modifier elle-même le nouvel article 279 – soustrait à sa compétence puisqu'il y est désormais fait référence dans la loi spéciale du 8 août 1980 – n'est évidemment pas de nature à démentir ce constat⁸.

Interrogée sur une violation possible, par ce régime restrictif, des articles 10, 11, 38 et 39 de la Constitution combinés avec l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec l'article 3 du Premier Protocole, additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (droit à des élections libres), la Cour d'arbitrage a dit pour droit dans son arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003 qu'«[e]n attribuant au législateur spécial le pouvoir de préciser l'étendue de l'autonomie des Régions et des Communautés, le Constituant lui a laissé une liberté d'appréciation d'où il résulte que ces entités ne doivent pas nécessairement être traitées identiquement à tous égards»⁹. Ce faisant, le Constituant «a ainsi permis lui-même au législateur spécial de régler différemment les

1. Sur les consultations populaires communales voir M. VERDUSSEN, «La consultation populaire dans les communes de Belgique», in *La mise en œuvre de la décentralisation – Etudes comparées France-Belgique-Canada*, Actes du colloque organisé par la Faculté de droit et de science politique de Rennes 1, Bruxelles, Bruylant, 2006 (à paraître).
2. Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-740/4, p. 5.
3. Voir *supra*, I, 2.
4. «[L]es Régions exercent cette compétence [de composition, organisation, compétence et fonctionnement des institutions locales] sans préjudice des articles 279 et 280 de la loi communale» (art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, al. 2, de la loi spéciale du 8 août 1980). Voir F. TULKENS, «Les réformes de 2001 et les communes bruxelloises», *A.P.T.*, 2002/2-3-4, pp. 201-206.
5. Nouvelle loi communale, article 279, § 2, *in fine*.
6. Voir Avis n° 31.741, 29 mai 2001, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-740/3, spéc. pp. 4-5.
7. *Ibid.*, p. 5. *Contra*, N. LAGASSE, «Les accords dits du Lombard», in *Les accord du Lambermont et du Lombard, o.c.*, p. 165, selon qui «rien n'empêche [...] d'organiser l'élection du bourgmestre car les modalités de ce type d'élection peuvent être multiples [...]». Les conditions d'adoption de toute modification de la législation organique relative aux communes bruxelloises sont également rendues plus difficiles par l'article 28, alinéa 3, (nouveau) de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui impose la majorité dans les deux groupes linguistiques. *Adde*: F. DELPÉRIE, «La nouvelle configuration...», *loc. cit.*, pp. 607-608, n° 27-29.
8. D'aucuns ont cependant suggéré une lecture plus téléologique de cette disposition en estimant que «la seule exigence qui s'impose à la Région de Bruxelles-Capitale est de maintenir l'effet utile de la protection de la minorité contenue dans l'article 279 de la Nouvelle loi communale» (F. TULKENS, «Les réformes de 2001...», *loc. cit.*, p. 204, n° 13). Un mécanisme de présentation du bourgmestre devrait donc subsister, interdisant tout mécanisme d'élection directe de celui-ci à Bruxelles – sans toutefois que cela interdise «de créer un mécanisme de compétence liée de l'autorité, désormais régionale, investie du pouvoir de nommer». Ce qui permettrait d'aboutir, *de facto*, à des résultats identiques à ceux d'une élection directe (*ibid.*).
9. B.21.2.

compétences des organes régionaux selon le «ressort» de chacune des trois Régions de l'État belge». Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont donc pas violés «par cela seul que, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, le législateur spécial traite différemment les Régions»¹.

Ce dispositif n'a tout de même pas empêché certains parlementaires bruxellois d'introduire une proposition d'ordonnance tendant à instituer l'élection directe du bourgmestre². S'appuyant sur l'arrêt susmentionné, le Conseil d'État n'a pu que constater qu'«[e]n ce qu'elle supprime l'acte de présentation prévu à l'article 13 expressément visé à l'article 279 de la Nouvelle loi communale, la proposition examinée outrepassé les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale»³.

Nonobstant la marge de manœuvre réduite dont nous venons de faire état⁴, il convient néanmoins de constater qu'à ce jour, aucune modification notable de la législation bruxelloise qui puisse être inscrite dans le cadre d'un renforcement des pouvoirs locaux vers une participation plus adéquate à la prise des décisions les intéressant n'est intervenue. Contrairement à certaines modifications intervenues en Région wallonne, il ne semble pas, par exemple, que l'introduction de la responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil soit envisagée⁵. Seule la matière électorale a été revue sur un point essentiel, et semble en passe d'être sujette à quelques modifications mineures.

Une ordonnance du 17 février 2005⁶ renforce l'égalité entre hommes et femmes en matière d'élections communales. Cette ordonnance remplace les alinéas 2 et 3 de l'article 23, § 3, de la loi électorale communale en prévoyant, d'une part, que sur chacune des listes de candidatures à l'élection des conseils communaux «l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un» et, de l'autre, que «les deux premiers candidats de chacune des listes doivent être de sexe différent».

À l'heure où nous rédigeons ces lignes, un projet d'ordonnance modifiant la loi électorale communale est en cours de discussion et a été adopté le 26 janvier dernier⁷. Ce texte n'introduit pas de modifications notables de la législation électorale, mais s'attelle à un travail de toilettage des textes en vue de disposer d'un texte plus lisible et plus commode à employer tant pour les citoyens que pour les autorités régionales elles-mêmes.

2.2. DANS LES PROVINCES WALLONNES

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les Régions sont donc compétentes pour édicter la plus grande majorité des règles relatives à l'organisation de leurs institutions locales. Forte de cette nouvelle compétence, la Région wallonne a rapidement entendu exercer cette nouvelle autonomie en vue de restituer une certaine cohérence dans un paysage institutionnel devenu peu lisible. L'un des souhaits du Gouvernement était également de profiter de cette opportunité pour mettre en œuvre certaines lignes de forces de la Charte européenne de l'autonomie locale⁸. Il convient donc de prendre la mesure des modifications intervenues à ce titre, tant au niveau provincial que communal.

Une première série de modifications sont intervenues au niveau provincial⁹. La loi provinciale a d'abord été modifiée en 2002, afin notamment de revoir en profondeur le mode de financement des provinces¹⁰. Désormais, l'on distingue entre le financement général, alloué aux provinces sans affectation déterminée (80 % du fonds des provinces), et le financement spécifique, lié à des compétences déterminées, subordonnée à la conclusion d'accords d'une durée de trois ans entre la Région et chaque province (20 % du fonds)¹¹. Sans nous étendre sur ces questions, relevons tout de même que si cette réforme était nécessaire – et ce nonobstant certaines réserves à l'égard d'un «partenariat» fort peu égalitaire¹² –, elle pose néanmoins

1. *Ibid.*

2. Proposition d'ordonnance instituant l'élection directe du bourgmestre déposée par Mme C. PERSOONS et M. J. SIMONET, 26 septembre 2005, *Doc. P.R.B.*, 2004-2005, A-130/1.

3. C.E., Avis n° 38.534/2, 27 juin 2005, *Doc. P.R.B.*, 2004-2005, A-130/2.

4. Pour mémoire, rappelons également l'existence depuis 2001 d'une clause dite «de standstill» (art. 5bis nouveau de la loi spéciale du 12 janvier 1989) qui dispose que les ordonnances, règlements et actes administratifs de la Région bruxelloise «ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les membres d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition, soit en l'occurrence au 1^{er} janvier 2002». Sur cette clause voir N. LAGASSE, «Les accords dits du Lombard», in *Les accords du Lambermont et du Lombard, o.c.*, pp. 165-172; F. TULKENS, «La réforme de 2001...», *loc. cit.*, p. 205, n° 19-21.

5. Voir *infra*, 2.3.

6. *M.B.*, 9 mars 2005.

7. Voir *Doc. P.R.B.*, 2005-2006, A-198/1.

8. Voir l'exposé des motifs du projet de décret organisant les provinces wallonnes, 3 décembre 2003, *Doc. parl.*, Parlement wallon, sess. 2003-2004, n° 613/1, p. 2. La mise en chantier du Code de la démocratie locale – processus dans lequel s'inscrivait la réforme des provinces – y était décrite comme permettant à la Région wallonne «d'inscrire résolument son architecture institutionnelle interne dans la modernité en s'inspirant, notamment, des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, ayant fait l'objet de l'assentiment du Parlement wallon par le vote des décrets du 14 décembre 2000».

9. Voir A. BORGHS, «La réforme des provinces», *cette revue*, 2005/2, pp. 5-17.

10. Décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *M.B.*, 4 avril 2004; Décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat entre la Région et les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *M.B.*, 5 avril 2002.

11. Décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, articles 1 à 3. Pour plus de détails, voir A. BORGHS, «La réforme des provinces», *loc. cit.*, pp. 6-8.

12. Pour une critique de ce partenariat, voir Y. MARIQUE, «Les provinces: de l'autonomie à l'instrumentalisation?», *A.P.T.*, 2002/2-3-4, p. 186.

question au regard de la Charte sur l'autonomie locale et plus particulièrement de ses articles 4, §§ 3 et 4 (principes de subsidiarité et de plénitude des compétences), et 9, § 1^{er} (proportionnalité des ressources propres et libre disposition de celles-ci). Le principe d'une rationalisation du régime des subventions provinciales ne peut être qu'approuvé. Mais le rabotage corrélatif des ressources générales des provinces est nettement plus critiquable au regard des dispositions de la Charte. Le Conseil d'État a ainsi eu l'occasion de souligner que le décret, loin d'augmenter le financement des provinces, affecte 20 % des moyens accordés aux provinces au titre de leur financement général en le liant à l'exercice d'actions déterminées – et, par conséquent, réduit d'autant ce financement général¹. Le décret n'est donc compatible avec les dispositions conventionnelles précitées que dans la mesure où cette réduction n'aboutit pas «à priver les provinces de ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans les matières autres que celles qui relèvent de la compétence de la Région et pour autant que des considérations d'efficacité et d'économie justifient que des matières relevant de l'intérêt provincial soient soumises à un contrat de partenariat plutôt que d'être laissées à la responsabilité propre des autorités provinciales»².

Une réforme plus globale a ensuite été opérée par les décrets du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes³. Ces décrets instaurent plusieurs modifications notables dont certaines sont en lien direct avec l'objet et le but de la Charte.

La première modification majeure touche aux compétences des provinces, et plus particulièrement à la portée de la notion d'intérêt provincial. L'article 32, § 1^{er}, du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes⁴ prévoit en effet que «le conseil provincial règle, dans le respect du principe de subsidiarité, tout ce qui est d'intérêt provincial». Son deuxième paragraphe ajoute que l'exercice de ses compétences par le conseil doit se faire «de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale et celle des communes». Le respect du principe de subsidiarité doit être compris au sens où l'article 4, § 3, de la Charte l'entend, ce que semblent confirmer les travaux préparatoires⁵. Cet ajout notable du respect du principe de subsidiarité, qui permet accessoirement de préciser la

notion d'intérêt provincial, conditionne désormais l'exercice des missions gérées dans le cadre de l'intérêt provincial. L'absence formelle de cette obligation de respect du principe de subsidiarité dans le texte constitutionnel ne devrait toutefois pas poser de problèmes de constitutionnalité du décret, eu égard à la ratification de la Charte par la Belgique.

Les articles 129 à 133 du décret excluent en outre de l'intérêt provincial une série de compétences. Il s'agit des voiries provinciales – transférées dans le domaine public routier régional –, de la gestion des cours d'eau non navigables, des aides à l'investissement en faveur des grandes entreprises, des aides à l'investissement, à la consultance ou à la rédaction de plans d'affaires en faveur des P.M.E., et des aides à l'investissement et à l'installation en faveur des agriculteurs et horticulteurs. Enfin, l'article 2 du second décret du 12 février 2004 exclut pour sa part «l'organisation de bureaux d'information générale aux touristes». Ces nouvelles interdictions constituent des restrictions supplémentaires à la notion d'intérêt provincial. Si l'autonomie provinciale telle que garantie aux articles 41 et 162, § 2, 2^o, de la Constitution ne saurait s'accommoder d'une définition péremptoire des compétences qu'elle recouvre ou de l'élaboration *a priori* par le législateur d'une liste limitative de celles-ci⁶, en va-t-il de même dans le cas d'une définition «négative» de l'intérêt provincial – par exclusion d'une série de compétences que l'autorité régionale entend se réserver?

Le Conseil d'État, lors de son examen de l'avant-projet de décret, avait rappelé l'obligation constitutionnelle de respect de l'autonomie locale qui pèse sur la Région lorsqu'elle exerce ses compétences en matière d'organisation des communes et des provinces ou toute autre compétence matérielle qui lui revient⁷. L'article 34, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet de décret énumérait en effet *a priori* une série de compétences – pouvant être rallongée ultérieurement – qui n'auraient plus relevé de l'intérêt provincial. Mal à l'aise devant cette manière de procéder⁸, le Conseil d'État avait, d'une part, rappelé à la Région son obligation de «justifier dûment» – et donc de «démontrer concrètement» – ces interdictions d'agir pour chacune des

1. C.E., Avis L. 32.553/4, 17 décembre 2001, *Doc. C.R.W.*, sess. 2001-2002, n° 317/1. Cette critique a été reprise par le CPLRE dans son *Rapport sur la démocratie locale en Belgique*, CPL (10) 2 F, 29 avril 2003, Partie II, point 8.
2. C.E., Avis L. 32.553/4, 17 décembre 2001, *Doc. C.R.W.*, sess. 2001-2002, n° 317/1.
3. Décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes et Décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, *M.B.*, 30 mars 2004.
4. Devenu l'article L2212-32, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
5. Voir Projet de décret organisant les provinces wallonnes, 3 décembre 2003, *Doc. parl.*, Parlement wallon, sess. 2003-2004, n° 613/1, p. 6 et C.E., avis L. 35.831/2V/VR, *ibid.*, p. 49: «les mots «dans le respect du principe de subsidiarité» [...] ne peuvent être compris que comme une injonction faite aux provinces de ne régler ce qui est d'intérêt provincial que dans la mesure où cette intervention s'avère plus adéquate que celle qui pourrait être exercée par des autorités, telles que les communes, agissant sur un territoire plus restreint que le territoire provincial».
6. Voir parmi d'autres F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2000, pp. 344-346; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 175, n° 69.
7. C.E., avis L. 35.831/2V/VR, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 48.
8. *Ibid.*, p. 49: «La fixation d'une telle liste des matières qui ne relèveraient par définition pas de l'intérêt provincial apparaît cependant comme une restriction, à la fois organique et préventive, de la notion de l'intérêt provincial, dont il n'est pas possible de s'assurer qu'elle ne constituerait effectivement pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale [...]».

matières¹ et, de l'autre, suggéré que ces interdictions trouvent plutôt leur place dans la législation propre à chacune de ces matières.

La Cour d'arbitrage s'est toutefois prononcée sur cette question à l'occasion d'un recours en annulation portant sur diverses dispositions du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes. La province de Hainaut avait invoqué la violation des articles 41 et 162, alinéa 2, 2^o, de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 par le paragraphe 1^{er} de l'article 32, ainsi que des articles 129 à 133 dudit décret: elle reprochait au législateur décretaal d'avoir limité de manière disproportionnée la notion d'intérêt provincial. Tel n'est pas l'avis de la Cour, selon lequel «[l]e principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte [...] à la compétence de l'État fédéral, des Communautés ou des Régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient»². En définissant *a contrario* l'intérêt provincial – par l'exclusion de son contenu d'une série de compétences –, la Région wallonne n'aurait fait que «considérer [que ces matières seraient] mieux servie[s] à un niveau d'intervention plus général»³. Toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions, dans une matière qui relève de leurs compétences comporte une atteinte à la compétence des provinces, et par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale. Cette atteinte ne serait contraire aux dispositions précitées «que si elle était manifestement disproportionnée»⁴.

Ce faisant, la Cour semble reconnaître à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 3 de la loi spéciale le statut de règle répartitrice de compétences et donne ainsi raison à ceux qui voyaient dans cette disposition une possibilité, pour la Cour, de «s'ériger en gardien de l'autonomie locale à l'égard des entités fédérées»⁵. Simultanément, elle limite son intervention à un contrôle marginal puisqu'elle n'entend sanctionner que les atteintes manifestement disproportionnées au principe de l'autonomie locale. Il est remarquable que la Cour ne mentionne pas une seule fois la Charte sur l'autonomie locale, se référant au seul «principe d'autonomie locale» invoqué par la requérante. Il est vrai qu'à

la date de la saisine de la Cour, celle-ci n'était pas encore entrée en vigueur en Belgique. Il n'en reste pas moins qu'elle était censée avoir guidé une bonne part des réformes introduites par le texte. La présence de la Charte semble toutefois planer au-dessus des considérants de la Cour puisque, pour illustrer la notion d'atteinte manifestement disproportionnée, elle précise que «[t]el serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir»⁶. Où l'on trouve l'obligation pour l'autorité supérieure de démontrer le caractère nécessaire de son intervention. L'on se permettra cependant de regretter le caractère quelque peu formel du contrôle de la preuve du caractère nécessaire de l'intervention opéré par la Cour. Celle-ci semble en effet se contenter d'un renvoi à l'exposé des motifs du décret qui faisait état «d'objectifs variés, relatifs tantôt à la rationalisation du territoire, à l'implémentation d'exigences européennes, à la non-contrariété entre deux régimes d'aides portant sur les mêmes objets mais fixant des modalités différentes ou démultipliées, à la simplification, à la rationalisation des coûts de gestion, au respect de la règle européenne du de minimis,...»⁷. Il nous semble qu'une justification moins générale et spécifique à chaque compétence exercée serait plus à même de constituer la démonstration requise... Or seules la reprise des compétences de gestion des voiries publiques et celle de la gestion des cours d'eau ont fait l'objet d'une motivation un peu moins édulcorée⁸.

La seconde modification marquante qu'introduit le décret du 12 février 2004 – révisé ultérieurement par celui du 8 décembre 2005 – concerne l'introduction du concept de méfiance constructive en droit provincial.

1. Toutefois, «[m]ême si une telle démarche respecterait effectivement le principe de l'autonomie locale, il n'en reste pas moins que la fixation d'une liste de matières a priori exclues de l'intérêt provincial est une manière de procéder inhabituelle et, pour le moins, hasardeuse» (ibid.).

2. C.A., arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.25. La suite de l'attendu se lit comme suit: «Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir. C'est ce que font les dispositions attaquées, qui définissent «a contrario, l'intérêt provincial, en excluant expressément de son contenu, une série d'actions et de responsabilités qui ne relèvent donc plus de la compétence des provinces», et en rappelant «qu'en tant que pouvoir intermédiaire, la province doit agir subsidiairement par rapport à la Région et aux communes» (Doc. parl., Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 3)». Voir également le point B.24: «Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles l'estiment opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des provinces, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt provincial, de respecter la hiérarchie des normes. [...] En l'espèce, lorsque la Région wallonne agit dans l'une des matières visées par les articles en cause, elle limite par là l'autonomie des provinces, qui ne peuvent se saisir de ces domaines que dans le respect, et en complément de la législation régionale».

3. C.A., arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005, B.25.

4. Ibid., B.26.

5. Voir D. DÉOM et B. LOMBAERT, «L'autonomie et le financement...», loc. cit., p. 176, n° 10 in fine.

6. B.26.

7. B.27.

8. Voir Doc. parl., Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 7.

En vertu de son article 60, § 1^{er}, l'exécutif provincial¹ – de même que chacun de ses membres – est désormais responsable devant le conseil provincial². Le conseil provincial peut à tout moment introduire une motion de méfiance à l'encontre du collège ou de l'un (ou de plusieurs) de ses membres, à la condition qu'il présente un successeur au collège – ou à l'un ou l'autre de ses membres³. Ces règles n'entreront toutefois en vigueur que lors du prochain renouvellement intégral des conseils provinciaux – soit au mois d'octobre 2006⁴ –, à l'exception des règles, déjà en vigueur, qui organisent la méfiance «individuelle» (à l'égard d'un ou plusieurs «députés permanents») ⁵.

Au concept de méfiance constructive, le décret du 8 décembre 2005 est venu adjoindre celui de «pacte de majorité»⁶, également introduit en droit communal⁷. La nouvelle majorité provinciale sera tenue de déposer un projet de «pacte» – qui contienne l'indication des groupes politiques qui la composent, ainsi que l'identité des candidats à la fonction de député provincial – dans les jours suivant l'installation du conseil et au plus tard le 15 novembre⁸.

Relevons que le décret du 12 février 2004 introduit encore une série de modalités plus précises tendant également à renforcer le contrôle du conseil sur le processus décisionnel et à améliorer le fonctionnement général de l'institution provinciale: instauration de la déclaration de politique générale du collège⁹, nomination du greffier et du receveur provincial sur la base d'un concours¹⁰, faculté de créer des conseils participatifs dans le cadre des missions provinciales¹¹, création de commissions en charge du budget et des comptes ainsi que de commissions chargées de vérifier

l'exécution des plans et contrats de gestion conclus par la province, contenu minimal du procès-verbal des séances du conseil,... Les conseillers provinciaux peuvent désormais poser des questions au collège provincial sur les matières qui ont trait à l'administration de la province¹², consulter les budget, comptes et délibérations des organes de gestion des intercommunales, A.S.B.L. et associations qui ont, avec la province, un plan ou un contrat de gestion¹³, visiter les établissements et services créés et gérés par la province¹⁴, ainsi que les intercommunales, A.S.B.L. et associations précitées¹⁵. *Last but not least*, il semble désormais acquis que le collège provincial «comprend des membres de sexe différent»¹⁶.

Enfin, un troisième type de modifications vient renforcer les «droits à l'information» dont disposent les individus, dans la lignée des objectifs de transparence et de démocratisation de l'institution provinciale déjà poursuivis par la loi du 25 juin 1997¹⁷. Les titulaires de ces droits à l'information sont tantôt les «habitants» de la province (en ce compris les personnes morales), tantôt tout individu. Les premiers peuvent ainsi «interpeller directement le collège, en séance publique du conseil»¹⁸. Il s'agit là ni plus ni moins d'une petite révolution en termes de démocratie participative, dont il sera intéressant d'observer les effets à l'avenir¹⁹. De manière générale, toute personne a le droit de demander, par écrit, des explications sur les délibérations du conseil ou du collège²⁰. Des mesures supplémentaires de publicité sont enfin prévues par le décret concernant l'ensemble des documents (interpellations, questions et réponses, règlements et ordonnances,...) déjà publiés dans le *Bulletin provincial*: ils

1. Désormais appelé «collège provincial» et non plus «députation permanente». Voir cependant les réserves du Conseil d'État à ce propos, et plus particulièrement le fait que selon celui-ci il n'est «pas sain, sur le plan de la sécurité juridique, de changer des dénominations qui subsistent par ailleurs dans d'autres législations qui ne relèvent pas de la compétence du législateur régional», soit principalement l'article 11bis de la Constitution (C.E., avis L. 35.831/2V/VR, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 48). A notre sens, le problème se situe plutôt dans le choix du constituant en faveur d'une énumération exhaustive et particulièrement pesante des institutions visées par cette disposition. Le changement de dénomination ne sera toutefois effectif que lors du prochain renouvellement des conseils provinciaux (art. 134 du décret).
2. Article L221240, § 1^{er}, du Code. L'ensemble des dispositions décrétales se retrouvant dans le nouveau Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*infra*, 2.3.), les dispositions correspondantes du Code sont indiquées en note afin de faciliter la tâche du lecteur.
3. Le vote – à la majorité des membres du conseil – sur la motion de méfiance – ne peut toutefois intervenir qu'à l'expiration d'un délai de trois jours minimum à compter de la prise d'acte de son dépôt en séance du conseil (art. 60, § 1^{er}, *in fine* – devenu l'art. L2212-44 (nouveau) du Code de la démocratie locale et de la décentralisation).
4. Voir l'article 135 du décret.
5. Article 56 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
6. Voir le nouvel article L2212-39 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.
7. Voir *infra*, 2.3.
8. Le pacte est ensuite adopté à la majorité des membres présents du conseil, et ce au plus tard trois mois après la date de validation des élections. Voir l'article L2212-39, §§ 2 et 3 du Code.
9. Article 36 du décret (L2212-47 du Code).
10. Voir les articles 102, § 1^{er}, et 72, § 2, du décret (respectivement L2212-56, § 1^{er}, et L221262, § 1^{er}, du Code).
11. Article 31 du décret (L2212-31 du Code).
12. Article 35 du décret (L2212-35 du Code).
13. Article 33, § 2, du décret (L2212-33, § 2 du Code).
14. Article 34 du décret (L2212-34 du Code).
15. Article 34, § 2, du décret (L2212-34, § 2).
16. Article 52, § 1^{er}, al. 2, du décret (L2212-40, § 1^{er}, al. 2).
17. Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *M.B.*, 5 juillet 1997, p. 17966.
18. Article 29, § 1^{er}, du décret (L2212-29 du Code). Voir les paragraphes 2 à 4 du même article concernant les modalités d'exercice de ce droit.
19. Cette innovation en termes de démocratie participative est à rapprocher de la faculté du conseil de mettre en place des conseils participatifs – ouverts à l'ensemble des personnes domiciliées dans le ressort de la province et âgées de seize ans au moins – «chargés de synthétiser les besoins prioritaires exprimés par la population, dans l'une ou l'autre matière relevant de la compétence de la province, afin qu'il puisse en être tenu compte dans les grandes options budgétaires annuelles» (art. 31 du décret).
20. Voir l'article 28 du décret (L2212-28 du Code).

doivent également être mis en ligne sur le site internet de la province¹.

2.3. DANS LES COMMUNES WALLONNES

L'étape la plus déterminante vers une autonomie locale renforcée semble *a priori* avoir été franchie avec l'adoption du *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*.

Sur la base d'un décret d'habilitation du 29 janvier 2004², le Parlement wallon a confié au Gouvernement la mission d'élaborer ledit code ou, plus précisément, de «*codifier les dispositions législatives relatives aux règles organiques des provinces, des communes, des régions provinciales et communales autonomes, des inter-communes, des organes territoriaux intra communaux [...]*»³.

Au terme de ce long travail de codification – dont le résultat fut rassemblé dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, le législateur wallon a adopté un décret de confirmation du 27 mai 2004⁴ qui fixait à la date du 22 août 2004 l'entrée en vigueur du nouveau Code et abrogeait simultanément les textes désormais y intégrés. Très récemment, le législateur régional wallon a néanmoins jugé bon de modifier le Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁵, y apportant de nouvelles modifications substantielles en matière d'institutions communales. Que retenir de ces nombreux bouleversements? Deux séries de modifications sont particulièrement pertinentes pour notre propos.

Une première série de modifications se rapporte à l'installation des organes communaux.

Tout d'abord, le décret du 8 décembre 2005 instaure le «pacte de majorité»⁶. La nouvelle majorité communale sera tenue de déposer entre les mains du secrétaire

communal un projet de pacte dans les jours suivant l'installation du conseil et au plus tard le 15 décembre qui suit les élections. Ce projet de pacte doit mentionner au minimum les groupes politiques qui en sont parties, l'identité des candidats aux fonctions de bourgmestre et échevins – et du président du CPAS «pressenti». Il doit présenter des «*personnes de sexe différent*» et être signé par l'ensemble de ces personnes, ainsi que par la majorité des membres de chaque groupe politique «*dont au moins un membre est proposé pour participer au collège*»⁷. Le pacte devra ensuite être adopté par la majorité des membres du conseil présents, «*au plus tard dans les trois mois suivant la date de validation des élections*»⁸.

Ensuite, nul n'ignore plus que le bourgmestre sera, à l'avenir, non plus nommé par le Gouvernement mais élu «plus ou moins» directement⁹. Le nouvel article L1123-4, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale prévoit en effet qu'est élu de plein droit à la fonction de bourgmestre «*le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité*»¹⁰. Si ce dernier est amené à renoncer à l'exercice de cette fonction ou s'il doit cesser de l'exercer en cours de mandat, sera élu de plein droit le conseiller qui, après lui, avait obtenu – dans le même groupe politique – le nombre le plus important de voix¹¹. Quant au conseiller qui aurait renoncé à exercer la fonction ou aurait démissionné, il ne pourra plus être membre du «collège communal» – nouvelle dénomination du collège des bourgmestre et échevins¹² – au cours de la même législature¹³. Enfin, la composition du «collège communal» est revue puisque cet organe inclura désormais le président du CPAS et devra comprendre «*des membres de sexe*

1. Voir les articles 29, § 5, 100 et 101 du décret.

2. *M.B.*, 23 février 2004.

3. Décret du 29 janvier 2004, art. 1^{er}. Le même article précise que par «règles organiques» il convient d'entendre celles relatives à «*la constitution et à la dissolution, aux compétences et au mode d'exercice des compétences, aux organes (en ce compris leur élection ou désignation), au personnel, aux biens, au financement, au régime budgétaire et comptable, à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des institutions précitées*». L'exposé des motifs comprend une énumération – non exhaustive – des dispositions légales et décrétales visées par la codification.

4. *M.B.*, 12 août 2004, *err.* 22 mars 2005.

5. Décret du 8 décembre 2005, *M.B.*, 2 janvier 2006. Voir D. RENDERS et G. PIJCKE, «Région wallonne: des institutions locales reliftées», *Journ. jur.*, décembre 2005, p. 4.

6. Voir l'article L-1123 du Code de la démocratie locale tel que modifié par le décret du 8 décembre 2005.

7. Article L1123-1, § 2 (nouveau).

8. Article L1123-1, § 3 (nouveau).

9. Il pourrait en effet très bien advenir que le candidat retenu ait recueilli un nombre inférieur de voix à celui d'un autre candidat: (1) dont la liste ne participerait pas au pacte de majorité ou (2) dont la liste, bien qu'elle participe au pacte de majorité, n'a pas obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui en sont parties. Sur les questions que peuvent susciter les options retenues, voir J.-M. VAN BOL, «Requiem pour une désignation royale: comment élire le bourgmestre?», *A.P.T.*, 2002/2-3-4, pp. 195-200; CPLRE, *Les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale*, CPL (11) 2 Partie 2, 3 mai 2004 (http://www.coe.int/T/Congress/Default_fr.asp). Le nouveau système ne devrait donc pas bouleverser le paysage actuel, bien au contraire. Il favorise clairement les candidats figurant sur les listes «fortes» ou correspondant à la majorité régionale. Il clarifiera et accélérera la procédure de désignation qui se retrouve ainsi «objectivée». Pour une opinion comparable, voir D. RENDERS et G. PIJCKE, «Région wallonne...», *loc. cit.*, p. 4. Les deux auteurs soulignent en outre que, combiné à l'exigence de parité relative aux deux premières places de chaque liste (art. 39, 2^o du décret du 8 décembre 2005, qui remplace le paragraphe 3 de l'art. L4123-3 du Code), ce nouveau système pourrait faciliter l'accès des femmes à la fonction mayorale (*ibid.*).

10. En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaudra (art. L1123-4, § 1^{er} *in fine*).

11. Article L1123-4, § 2 (nouveau).

12. Voir l'article 51 du décret du 8 décembre 2005.

13. Article L1123-4, § 3 (nouveau).

différent»¹. Plus fondamentalement encore, le collège sera désormais «responsable devant le conseil»². Cette «responsabilité» nouvelle de l'exécutif emporte naturellement une seconde modification majeure au niveau des institutions communales.

La deuxième série de modifications a dès lors trait au fonctionnement des organes et, plus particulièrement, à l'introduction du mécanisme de méfiance constructive – collective ou individuelle³ – au niveau communal. La dimension «constructive» dudit mécanisme est attestée par le paragraphe 1^{er} du nouvel article L1123-14 qui précise que «[la] motion ne sera recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas» (al. 3). Le même article énumère les conditions de procédure devant être respectées dans chaque cas.

Si la motion vise le collège dans son ensemble («méfiance collective»), elle devra être déposée par «la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative». La présentation du nouveau collège sera dès lors considérée comme un nouveau pacte de majorité. La motion de méfiance ne peut toutefois être soumise au vote qu'au terme d'un délai de trois jours minimum après son dépôt entre les mains du secrétaire communal. Elle doit être adoptée à la majorité des membres du conseil et son adoption emporte à la fois démission du collège contesté et élection du collège nouvellement composé.

Si la motion concerne un ou plusieurs membres déterminés du collège («méfiance individuelle»), elle devra par contre être déposée «par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe participant au pacte de majorité»⁴. Le vote de la motion doit se faire à la majorité des membres du conseil et ne peut en aucun cas intervenir avant l'expiration d'un délai de trois jours suivant son dépôt. Son adoption par le conseil emporte démission du ou des membres visés, «ainsi que l'élection du ou des nouveaux membres du collège»⁵.

Relevons enfin qu'en vue d'assurer une stabilité minimale de la composition du collège, il a été décidé que les motions «collectives» ne pourront pas être déposées à n'importe quel moment. Aucune motion de ce type ne pourra être déposée dans les dix-huit mois suivant l'installation du collège, ni après le 30 juin de l'année qui précède les élections. En outre, lors-

qu'une motion «collective» a été adoptée, le dépôt d'une nouvelle motion ne pourra intervenir qu'à l'expiration d'un délai d'un an. De manière générale, le mécanisme de la méfiance «collective» n'entrera en vigueur qu'à la suite des prochaines élections, soit le 8 octobre 2006. Il n'en va pas de même pour la méfiance «individuelle» qui, *a contrario*, pourra intervenir à tout moment – et d'ores et déjà au cours de la présente législature concernant les échevins⁶.

CONCLUSION

Les pages qui précèdent se sont attachées à mettre en exergue les normes contenues dans la Charte européenne de l'autonomie locale et à préciser la portée qu'il convient de leur conférer. La Charte constitue un outil de protection de certaines prérogatives fondamentales dont toute collectivité locale doit pouvoir bénéficier. De manière audacieuse, elle aborde des questions touchant directement à la structure administrative interne des États, et elle énonce certaines garanties dont les collectivités intéressées sont en droit d'exiger le respect puisqu'elles sont formulées de manière claire, précise et inconditionnelle. En effet, la formulation de certaines dispositions de la Charte⁷ les rend susceptibles d'être considérées comme ayant effet direct dans l'ordre juridique interne des États et, partant, devant les juridictions nationales. Une commune ou une province pourrait donc se prévaloir de ces normes – devant la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'État –, dans l'hypothèse où le droit national ne satisferait pas à leurs exigences. À l'inverse, la formulation d'autres articles de la Charte⁸ laisse apparaître un contenu nettement plus programmatique ou se limite à fixer des lignes directrices à destination des législateurs nationaux.

L'État belge n'a ratifié la Charte que très récemment. Sur le plan juridique, ce retard peut s'expliquer à la fois par la nature «mixte» de ce traité au regard du fédéralisme belge, mais également par l'existence de problèmes de compatibilité entre le droit national et le prescrit de la Charte. Ces problèmes ne sont toutefois pas encore entièrement résolus. Ce qui a amené la Belgique, lors de sa ratification, à formuler des réserves

1. Article L1123-3 (nouveau).

2. *Ibid.* Le principe est rappelé par le nouvel article L1123-14, § 1^{er}: «Le collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil» (nous soulignons).

3. Voir l'article L1123-14, § 1^{er}: «Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège ou de l'un ou de plusieurs de ses membres».

4. Lorsque la motion est dirigée contre le bourgmestre, la procédure de remplacement devra respecter les règles relatives à son élection telles que contenues à l'article 1123-4 et exposées plus haut (voir art. L1123-14, § 2).

5. Dans deux arrêts datés du mois de mars, le Conseil d'État a suspendu l'exécution de motions de «méfiance individuelle» adoptées respectivement par les conseils communaux de La Louvière (C.E., *Brynaert*, n° 156.078, 8 mars 2006) et de Charleroi (C.E., *Vanbergen*, n° 157.044, 28 mars 2006) sur base de l'article L1123-14 du Code de la démocratie locale. Dans les deux affaires, le Conseil d'État a souligné que si la motion de méfiance n'est pas une mesure disciplinaire, il s'agit d'une mesure grave exigeant que le requérant se voie offrir la possibilité de faire valoir utilement ses arguments (*audi alteram partem*) préalablement à son adoption. Dans la première affaire, c'est principalement l'insuffisance du délai accordé au requérant pour préparer sa défense qui était soulignée. Dans la seconde affaire, c'est en raison du refus du bourgmestre de donner la parole à l'avocate du requérant avant l'adoption de la motion par le conseil communal que le moyen a été jugé sérieux au regard du principe général *audi alteram partem* «dont le respect s'imposait dans le silence du décret».

6. Voir l'article 56 du décret du 8 décembre 2005.

7. Voir par exemple les articles 5, 8, § 3, 9, § 6, 10 et 11.

8. Voir par exemple les articles 6, § 2, 9, §§ 3 et 7.

et à ne pas adhérer à l'entière des dispositions de la Charte, comme cette dernière l'y autorisait.

L'objectif ultime demeurant le respect de l'ensemble du traité, il convenait d'examiner quelques modifications récentes intervenues au niveau régional – plus précisément dans la Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'en Région wallonne – pouvant être lues comme autant de mises en conformité du droit (régional) avec les dispositions de la Charte non encore ratifiées ou, à tout le moins, comme s'inscrivant dans l'«esprit» de celle-ci. Auparavant, l'on aura rappelé à quel point les réformes de la Saint-Polycarpe sont venues modifier la répartition des compétences en matière de règles organiques des pouvoirs locaux.

De manière générale, on constate que l'autonomie locale ne se conjugue plus de la même manière selon la Région concernée. Sur la base d'un objectif légitime (la protection de la minorité flamande à Bruxelles), mais en recourant à des procédés contestables, l'autonomie dont aurait dû bénéficier la Région bruxelloise – au même titre que les deux autres Régions – pour aménager (contextualiser?) la législation organique de ses dix-neuf communes, a été drastiquement réduite. Il paraît ainsi exclu que la Région de Bruxelles-Capitale modifie substantiellement le mode d'élection de l'exécutif communal. Il n'en demeure pas moins que, même à l'intérieur de la faible marge de manœuvre dont elle dispose, le nombre de réformes n'a pas été pléthorique. Seule la législation électorale a fait l'objet d'une certaine attention jusqu'à présent.

Il n'en va pas de même du côté wallon, où les dernières années se sont au contraire caractérisées par une grande activité à cet égard. Forte de ses nouvelles compétences, la Région wallonne a rassemblé l'ensemble des règles organiques des collectivités locales dans un *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, qui intègre les modifications majeures intervenues entre-temps au niveau provincial (financement des provinces, compétences du conseil, responsabilité du collège, droits à l'information,...). Malgré les

réserves qu'il convient d'apporter à l'égard de certaines d'entre elles, le gain que représente cette codification en termes de lisibilité du paysage institutionnel wallon ne saurait être sous-estimé. Depuis lors, d'autres modifications sont intervenues concernant tant l'installation des organes communaux (pacte de majorité, élection du bourgmestre, composition du collège) que le fonctionnement de ces mêmes organes (responsabilité de l'exécutif). Où il se confirme que le législateur régional a veillé à assurer, *mutatis mutandis*, un certain parallélisme entre les réformes adoptées au niveau provincial et communal. Une grande part de ces réformes peut à notre sens être approuvée, à tout le moins au regard des carences qui subsistent en termes de compatibilité du droit belge avec le texte de la Charte dans son ensemble (en ce compris les dispositions à l'égard desquelles la Belgique a formulé des réserves). Sans en exagérer la portée, reconnaissons que ces nouveautés se concilient bien avec le postulat de la Charte selon lequel les collectivités locales constituent le premier niveau pertinent pour l'exercice des prérogatives citoyennes dans une société démocratique.

Reste la question du maintien, à l'avenir, de la tutelle d'opportunité sur les actes des collectivités locales¹. Rappelons toutefois que celle-ci trouve son siège dans la Constitution et ne saurait donc être supprimée (ou amoindrie) sans une révision préalable de celle-ci.

Le développement du fédéralisme en Belgique – et les phénomènes de communautarisation et de régionalisation qui l'ont accompagné – a légitimement pu faire craindre un déclin d'intérêt pour le processus de décentralisation². La mise en place, des deux côtés de la frontière linguistique, de vastes réformes tendant à clarifier l'architecture institutionnelle provinciale et communale et à améliorer le fonctionnement des collectivités locales peut toutefois difficilement être interprétée autrement que comme un témoignage de l'importance de ces niveaux de pouvoir, quand bien même toute velléité centralisatrice n'est pas absente³.

1. Ainsi A. ALEN se prononce-t-il en faveur de la limitation du contrôle administratif à la légalité, du moins en ce qui concerne les dispositions adoptées par les pouvoirs subordonnés sur la base de leur autonomie (voir «Le principe de subsidiarité...», *loc. cit.*, p. 469).
2. Ph. DE BRUYCKER, «Introduction», in Ph. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, o.c., p. XIX. M. NIHOUL relève à ce propos que la nature de l'État (unitaire ou composé) n'influe pas directement sur le sort des collectivités décentralisées. Toutefois, le risque de centralisme se dédouble, puisqu'au centralisme né de la régionalisation vient se superposer l'interventionnisme fédéral («Autonomie communale et réforme de l'État: la situation en Belgique à la lumière du droit comparé», in Ph. DE BRUYCKER (éd.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, o.c., pp. 11-32).
3. Voir p. ex. les questions suscitées par la définition des compétences du conseil provincial (*supra*, II.2.2).