

Réformes institutionnelles et pouvoirs locaux¹

par Yves Lejeune,
Chargé de cours à
l'Université Catholique de Louvain.
C.D.N. n° 12 - 505

Sur le plan institutionnel, la révision de la Constitution intervenue pendant l'été 1988, ainsi que les quatre lois spéciales² et les cinq lois ordinaires³ qui l'ont suivie ont apporté quelques innovations majeures. Mais la réforme de l'Etat n'est pas seulement institutionnelle. Elle modifie profondément le partage des pouvoirs entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Cette substantielle redistribution des compétences et des moyens financiers n'est pas sans retombées pour l'autonomie communale. Au confluent des "souverainetés" jalouses qui co-existent dans l'Etat, les communes belges s'interrogent : quelle place la Belgique (quasi) fédérale réserve-t-elle à ses collectivités de base ?

La réponse tient en quelques points que l'on s'efforce de synthétiser dans les lignes qui suivent.

1. UN STATUT ETABLI PAR L'ETAT

Pour l'essentiel, le statut communal reste l'oeuvre de l'Etat. Celui-ci conserve le pouvoir de fixer l'organisation fondamentale des communes et celui de nommer les bourgmestres. Néanmoins, il a été contraint d'aménager des règles de composition et de fonctionnement particulières pour certaines communes à régime linguistique spécial et pour les communes bruxelloises. On vise ici les modifications introduites par la loi du 9 août 1988, dite loi de "pacification communautaire", et par la loi du 16 juin 1989, dite loi "fourre-tout".

Il y a d'abord de nouvelles règles de désignation du bourgmestre et des échevins dans les communes périphériques de Bruxelles et dans les communes de la frontière linguistique.

Le champ d'application de ces règles dont l'espace est variable. Tantôt elles s'appliquent à l'ensemble de ces communes pour imposer à tout mandataire public exerçant ses fonctions ou celles de bourgmestre ou d'échevin, la connaissance de la langue de la Région qui est nécessaire à l'exercice de son mandat.

L'article 72bis de la nouvelle loi communale⁴, qui énonce cette condition, admet cependant que les bourgmestres qui ont exercé leur mandat pendant au moins trois années, entre 1983 et 1989, ainsi que les conseillers et échevins élus directement par le corps électoral sont irréfablement présumés avoir une connaissance suffisante de cette langue. A l'égard des autres mandataires, la présomption peut être renversée à la demande d'un membre du conseil communal.

Tantôt ces règles s'appliquent aux six communes périphériques et à celles de Comines-Warneton et de Fourons.

Dans ces communes, les électeurs communaux ont pu procéder, l'an dernier, à l'élection directe des échevins, en sorte que le collège échevinal est composé proportionnellement⁵. En outre, le conseil communal pourra y désigner un bourgmestre faisant fonction dans l'hypothèse très précise où le bourgmestre n'est pas nommé lors de l'installation du conseil communal après le renouvellement complet de celui-ci⁶.

Tantôt encore, ces règles ne concernent que Fourons et Comines-Warneton. La nomination, hors conseil, du bourgmestre ainsi que la suspension ou la révocation d'un échevin pour négligence grave y sont soumises à une procédure de tu-

¹ Synthèse de l'exposé présenté par l'auteur à l'assemblée générale de l'Institut Administration-Université, division des pouvoirs locaux, le 25.4.1989. Le texte intégral est publié dans le *Bulletin trimestriel du Crédit Communal* de juillet 1989.

² L. Spéc. 8.8.1988 modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8.8.1980; L. Spéc. 6.1.1989 sur la Cour d'arbitrage; L. Spéc. 12.1.1989 relative aux institutions bruxelloises, mod. par L. Spéc. 9.5.1989; L. Spéc. 16.1.1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

³ L. 9.8.1988 portant modification de la L. com., L. org. C.P.A.S., etc.; L. 12.1.1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, mod. par L. 9.5.1989; L. 23.1.1989 sur la juridiction visée aux art. 92bis, par. 5 et 6, et 94, par. 3, de la L. spéc. de réformes institutionnelles; L. 23.1.1989, portant application de l'art. 110, par. 2, al. 2, de la Constitution; L. 16.6.1989 portant diverses réformes institutionnelles.

⁴ Inséré par A.R. 30.5.1989, art. 16. Cette disposition correspond à l'art. 68bis L.E.C.

⁵ Ceci résulte de l'art. 15, par. 2, de la nlle L.C. (inséré par A.R. 30.5.1989, art. 4). Cette disposition correspond à l'art. 2bis de l'ancienne L.C.

⁶ Nlle L.C., art. 14, al. 2 (inséré par A.R. 30.5.1989, art. 3). Cette disposition correspond à l'art. 107, al. 2, de l'ancienne L.C.

telle particulière⁷ faisant appel au "collège des gouverneurs" dont il sera question plus loin.

La loi du 9 août 1988 contient aussi de nouvelles règles de fonctionnement du collège des bourgmestre et échevins. Elle exige qu'à Fourons, à Comines-Warmon et dans les communes périphériques, le collège prenne ses décisions par consensus⁸ 9.

Elle établit définitivement que, dans toutes les communes du Royaume, les réunions du collège ne sont pas publiques. Seules les décisions sont actées et susceptibles de produire des effets de droit¹⁰.

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 1989 introduit des règles particulières de composition du collège échevinal dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, en vue de favoriser la collaboration entre les deux communautés qui y cohabitent¹¹.

2. LES ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DE L'ETAT, DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS À L'ÉGARD DES COMMUNES

Plus importante que ces retouches à l'organisation communale, apparaît la redistribution des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, parce qu'elle se répercute immédiatement sur les tâches des communes. Celles-ci assument de nombreuses fonctions dans des domaines qui ont été transférés aux Communautés ou aux Régions. Il suffira de citer l'enseignement, la culture, la santé publique et l'aide sociale, qui relèvent des Communautés; la production, la distribution et l'épuration de l'eau, la distribution et le transport de l'électricité ou du gaz, la voirie, les transports en commun urbains, la protection de l'environnement, la politique des déchets, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine ou rurale, la remise au travail des chômeurs complets indemnisés, toutes questions qui ressortissent aux Régions. Dans tous ces domaines, les Communautés et les Régions peuvent légiférer à l'instar de l'Etat, préciser les responsabilités communales, assigner une mission particulière aux communes, voire les cantonner dans un rôle de pure exécution réglementaire ou individuelle, c'est-à-dire utiliser les communes à des fins que celles-ci n'ont pas décidées, comme des "cellules d'administration de base"¹².

La Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que celles qui sont attribuées aux deux autres Régions. Le règlement de la problématique bruxelloise va donc faire disparaître le régime dérogatoire auquel étaient soumises les dix-neuf communes de l'agglomération. Il convient de noter également que l'ensemble des conseillers régionaux forme, à Bruxelles-Capitale, une "assemblée réunie" habilitée à édicter des ordonnances dans les matières personnalisables, à l'égard des institutions bilingues et à l'égard des usagers de ces institutions ou d'usagers des institutions unilingues.

Enfin, le financement des missions à remplir par les communes appartient à chaque Région, "sauf lorsque les missions se rap-

portent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés"¹³. On doit évidemment considérer que lorsque l'Etat ou une Communauté confie aux autorités locales une tâche précise, l'Etat ou la Communauté peut également en assumer, partiellement ou entièrement, la charge financière.

3. LES RESSOURCES FINANCIÈRES DES COMMUNES

Outre le financement de tâches précises confiées aux communes, c'est désormais le système de "financement général" de celles-ci qui est régionalisé¹⁴. Il s'agit des "modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes ... sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique"¹⁵, à l'exception de la fiscalité communale que le législateur national est seul habilité à régler¹⁶. Ceci implique tout particulièrement la régionalisation du Fonds des communes et du Fonds d'aide au redressement financier des communes (Fonds Nothomb).

La régionalisation de ces fonds s'est opérée suivant les modalités contenues dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Compte tenu de l'impossibilité des communes à faire face aux obligations qu'elles ont contractées envers le Fonds Nothomb,

7 Nlle L.C., art. 13, al. 3, et art. 83, al. 2 (insérés par A.R. 30.5.1989, resp. art. 2 et art. 19). Ces dispositions correspondent à l'art. 2, al. 4, et à l'art. 56, al. 3, de l'ancienne L.C.

8 Nlle L.C., art. 107 (remplacé par A.R. 30.5.1989, art. 21, par. 2. Cette disposition correspond à l'art. 89bis de l'ancienne L.C.

9 A défaut de consensus, l'affaire est soumise au conseil communal. Sur la définition du consensus, lequel ne requiert pas un vote positif unanime, voir le rapport Collignon-Arts, doc. parl., Sén., S.E. 1988, n° 371/2, p. 59.

10 Nlle L.C., art. 104, al. 3 (inséré par A.R. 30.5.1989, art. 20). Cette disposition correspond à l'art. 89, al. 2, de l'ancienne L.C.

11 Nlle L.C., art. 279 et 280 (insérés par L. 16.6.1989, art. 1^{er}).

12 L'art. 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9.8.1980 permet aux Communautés et aux Régions de charger les autorités des communes et des provinces de l'exécution de leurs décrets et de leurs arrêtés.

13 L. Spéc. 8.8.1980, art. 6, par. 1, VIII, 3° (inséré par L. Spéc. 8.8.1988, art. 4, par. 12).

14 L. Spéc. 8.8.1980, art. 6, par. 1, VIII, 2° (inséré par L. Spéc. 8.8.1988, art. 4, par. 12).

15 Exposé des motifs du projet devenu la L. Spéc. du 8.8.1988 mod. la L. Spéc. du 8.8.1980, doc. parl., Ch. S.E. 1988, n° 516/1, p. 18.

16 Const., art. 110, par. 4. Voy. C. Arb., 25.2.1988, n° 47, *Mon.* 17.3.1988, p. 3818; J.T., 1988, p. 730; F.J.F., 1989/2, p. 17; *Add.* : C. Arb., 2.6.1988, n° 56, A.P. (mensuel), 1988/7, p. 91; R.W. 1988-1989, p. 364; T.B.P., 1988, p. 558.

la loi spéciale laisse à la charge de l'Etat la dette du Fonds correspondant aux créances irrécouvrables de celui-ci sur les communes et sur l'agglomération bruxelloise¹⁷.

En ce qui concerne le Fonds des communes, on retiendra que l'une des trois masses constituant la part du produit de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions, correspondra à 98 % du montant actuel des dépenses nationales pour le Fonds des communes et le Fonds des provinces, à l'exception du Brabant. A partir de 1990, l'on passera en neuf ans d'une répartition interrégionale selon les dépenses actuelles, à une répartition en fonction de la localisation du produit de l'impôt à l'endroit où le contribuable a établi son domicile¹⁸. C'est le principe du "juste retour" ou "principe de responsabilité financière", contrebalancé par l'instauration de l'intervention de solidarité nationale en faveur de la Région dont le produit moyen de l'I.P.P. par habitant est inférieur à la moyenne nationale¹⁹.

Un mécanisme transitoire permettra de passer du système actuel de répartition interrégionale, fondé sur les besoins constatés, au nouveau système fondé sur la localisation du produit de l'impôt, en tenant compte cependant des besoins régionaux les plus élevés²⁰, c'est-à-dire ceux de la Wallonie. Ce système résulte d'un choix politique consistant à ne retirer à aucune Région les moyens dont elle dispose aujourd'hui.

Le mécanisme transitoire intègre également la retenue d'un certain pourcentage des montants de base qui devraient normalement être versés aux Régions, afin que ces dernières supportent une part équitable des charges qui découlent de la dette publique²¹.

Ces sommes, prélevées sur le produit de l'impôt des personnes physiques, ne sont pas préaffectées, en sorte que chaque Région en dispose librement pour élaborer son budget de dépenses. A elle d'évaluer le montant global de l'allocation qu'elle entend verser à ces communes et à attribuer à chacune d'entre elles la part de la dotation qui lui revient.

autorités tutélaires²³. S'il s'agit d'une tutelle *spécifique*, la collectivité compétente pour la matière à laquelle est relatif l'acte soumis à tutelle, règle complètement cette tutelle. La différence entre les tutelles ordinaire et spécifique a ainsi pratiquement disparu en ce qui concerne l'étendue de la compétence matérielle de l'autorité chargée d'organiser ces tutelles. Pour l'essentiel, la différence réside dorénavant dans l'objet de la norme qui a institué les différentes formes de tutelle.

Le législateur spécial du 8 août 1988 ne dissocie plus l'organisation de l'*exercice de la tutelle*, si ce n'est à l'égard de Comines, de Fourons et des communes périphériques de Bruxelles²⁴. L'autorité nationale exerce la tutelle ordinaire sur les communes de langue allemande. Sur les communes périphériques ainsi que sur Comines et Fourons, les organes régionaux exercent les compétences tutélaires que leur accorde le législateur national. Partout ailleurs, ce sont les organes des Régions ou les autorités désignées par elles qui exercent cette tutelle. Quant aux tutelles spécifiques, les collectivités qui les ont organisées sont seules compétentes pour désigner les organes qui les exerceront.

Le législateur du 9 août 1988 a modifié certaines règles de procédure et désigné des autorités tutélaires particulières pour l'exercice de la tutelle sur les communes de Comines-Warneton et Fourons. En bref, s'agissant de la tutelle générale d'annulation, c'est le gouverneur seul qui prend la décision sur avis conforme d'un collège des gouverneurs²⁵, à l'exception des décisions annulant un acte communal pour violation de la législation linguistique. Après deux propositions d'annulation suivies d'avis négatifs, le gouverneur ne peut plus annuler. En revanche, un arrêté d'annulation du gouverneur peut lui-même être annulé par l'autorité supérieure²⁶. Puisque l'exercice de la tutelle appartient à la Région depuis le 1^{er} janvier 1989, l'Exécutif régional est substitué au Roi dans l'exercice de ce pouvoir d'annulation.

4. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

Depuis 1980, la tutelle administrative sur les collectivités locales relève, en principe, des Régions. Le 8 août 1988, le législateur spécial accentue la compétence régionale en ce domaine²². Les Régions peuvent désormais régler toute la matière de la tutelle ordinaire et non plus simplement les procédures. Seules les communes périphériques de Bruxelles, les communes de la région linguistique allemande et les communes de Comines-Warneton et Fourons continuent à relever à cet égard de la compétence nationale.

En effet, s'agissant de l'organisation de la tutelle *ordinaire*, l'Etat est seul compétent à l'égard de Comines-Warneton et de Fourons, des six communes périphériques et des communes de la région de langue allemande. Quant aux Régions, elles règlent complètement la tutelle ordinaire sur les autres communes : elles déterminent les actes soumis à tutelle et les procédés de tutelle, réglementent la procédure et désignent les

17 L. Spéc. 16.1.1989, art. 75, par. 3.

18 Id. art. 7, par. 1.

19 Ibid., art. 48.

20 Ibid., art. 25, par. 3.

21 Ibid., art. 26, par. 1 à 3.

22 L. SPEC. 8.8.1989, art. 7 (mod. par L. SPEC. 8.8.1988, art. 6).

23 Doc. parl., Sén., S.E. 1988, n° 371/2, p. 64; Ch., S.E. 1988, n° 529/8, p. 163. Comp. doc. parl., Sén., S.E. 1988, n° 405/2, pp. 146 et 147.

24 L. SPEC. 8.8.1980, art. 7 (mod. par L. Spéc. 8.8.1988, art. 6).

25 Nlle L.C., art. 265, par. 3 (rempl. par A.R. 30.5.1989, art. 53). Cette disposition correspond à l'art. 87, par. 2, de l'ancienne L.C.

26 Nlle L.C., art. 265, par. 2, al. 4 (rempl. par A.R. 30.5.1989, art. 53). Cette disposition correspond à l'article 87, par. 1, al. 4, de l'ancienne L.C.

5. LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE

Depuis la révision des articles 17 et 107ter de la Constitution, le 15 juillet 1988, l'extension de la saisine de la Cour d'arbitrage offre aux communes la possibilité d'exiger des différents législateurs le respect du principe constitutionnel d'égalité entre elles²⁷ et celui des nouvelles règles constitutionnelles relatives à l'enseignement²⁸, pour autant qu'elles justifient d'un intérêt suffisant²⁹.

On relèvera aussi qu'à la demande du requérant, l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat doit statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation, par tout acte administratif, des mêmes règles constitutionnelles³⁰. En outre, le Conseil d'Etat reçoit en la matière le droit d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué³¹.

6. CONCLUSION

Si l'Etat conserve le droit d'organiser les institutions communales, il a abandonné l'essentiel de son pouvoir de contrôle et

de financement aux trois Régions. L'influence de celles-ci se renforce indubitablement, mais est contrebalancée par le développement des rapports entre les Communautés et les collectivités locales, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Les relations directes entre toutes les collectivités supérieures, d'une part, et les communes, d'autre part, devraient être coordonnées davantage qu'elles ne le sont aujourd'hui. La gestion communale ne pourrait, en définitive, qu'y gagner une plus grande efficacité.

²⁷ Const., art. 6 et 6bis.

²⁸ Const., art. 17.

²⁹ Voir. L. SPEC. 6.1.1989, sur la cour d'arbitrage, art. 5 et 7.

³⁰ L.C. sur le Conseil d'Etat, art. 93, rempl. par L. 16.6.1989 portant diverses réformes institutionnelles, art. 22.

³¹ L.C. sur le C.E., art. 17 rétabli par L. 16.6.1989 portant diverses réformes institutionnelles, art. 15.