CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**43e SESSION**

Rapport
CG(2022)43-16final
27 octobre 2022

*Original : anglais*

# Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (« Commission de suivi »)

Rapporteurs[1] : Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD)
Magnus BERNTSSON, Suède (R, PPE/CCE)

Recommandation 487(2022) ..... 2
Exposé des motifs ..... 5

*Résumé*

Il s'agit du 2ème rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte en Belgique depuis sa ratification en 2004. Globalement, les rapporteurs ont observé un respect général des dispositions de la Charte qui ont été ratifiées et concluent que le système belge d'autonomie locale fonctionne bien.

Toutefois, ils ont mis en évidence plusieurs façons d'améliorer le respect de la Charte. Par exemple, le rapport note que la consultation et le dialogue entre les différents niveaux de gouvernance sont parfois insuffisants. Ce problème est particulièrement aigu entre le niveau fédéral et le niveau local ainsi qu'entre le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les autorités locales. Ce dernier point est en partie dû à l'absence d'un système de consultation officiel. En outre, des préoccupations ont été exprimées concernant le statut incertain des provinces, les restrictions imposées aux autorités locales qui souhaitent reconnaître et payer leurs employés et le système actuel de nomination des bourgmestres en Flandre, qui contrevient à l'article 8.3 de la Charte.

Ainsi, le rapport émet un certain nombre de recommandations. Il s'agit notamment de rendre le principe de l'autonomie locale plus explicite dans la constitution et/ou la législation régionale et d'améliorer les processus de consultation entre les différents niveaux de gouvernement par le biais d'un organe bilatéral fédéral. Les autorités régionales sont invitées à clarifier le statut des provinces, à organiser des référendums avant les fusions municipales et à donner aux autorités locales un plus grand contrôle sur la gestion des ressources humaines. En outre, plusieurs recommandations spécifiques sont adressées à chaque région et à la communauté germanophone.

Le rapport encourage la Belgique à ratifier le protocole additionnel à la Charte et l'article 9.7, qui est actuellement appliqué en pratique.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

**RECOMMANDATION 487(2022)[2]**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

*b.* à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, en vertu duquel : « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

*c.* au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

*d.* au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 ;

*e.* aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

*f.* aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

*g.* à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

*h.* à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

*i.* à la recommandation précédente du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique (Recommandation 366 (2014)) ;

*j.* à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique.

2. Le Congrès rappelle que :

*a.* le Royaume de Belgique a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 ; il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée avec des réserves le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur dans le Royaume de Belgique le 1er décembre 2004 ;

*b.* la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans le Royaume de Belgique à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. Gysin et M. Berntsson la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte en Belgique ;

*c.* la visite de suivi s'est déroulée en deux temps : la première partie a eu lieu du 8 au 11 mars 2022, la seconde du 9 au 12 mai 2022. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

*d.* les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume de Belgique auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de la visite ;

2. Discussion et adoption par le Congrès le 27 octobre 2022, 3e séance (voir le document CG(2022)43-16, exposé des motifs), corapporteurs: Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD) et Magnus BERNTSSON, Suède (R, PPE/CCE).

*e.* les rapporteurs, attentifs à la spécificité de la structure constitutionnelle de la Belgique en tant que pays fédéral dans lequel il n'y a plus de politique nationale en matière d'administration locale, soulignent que les engagements contractés au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale lient juridiquement le Royaume de Belgique, mais qu'il est aussi et surtout de la responsabilité des trois régions (la Région de Bruxelles-Capitale, la Flandre et la Wallonie) et de la Communauté germanophone de garantir la mise en œuvre de la Charte selon la répartition des compétences en matière de gouvernance locale. Les recommandations seront donc adressées au Royaume de Belgique en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais leur application incombera aussi aux régions et à la Communauté germanophone.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Belgique :

*a.* le transfert du domaine des collectivités locales aux régions n'a pas engendré de conséquences négatives pour les collectivités locales et les régions ont renforcé l'autonomie locale ;

*b.* la situation générale de l'autonomie locale est évaluée en des termes positifs et la grande majorité des dispositions ratifiées de la Charte sont respectées.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

*a.* le fait que peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne la nomination des bourgmestres par le gouvernement régional en Flandre et la mise en œuvre des Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès. Le système de nomination des bourgmestres en vigueur en Flandre demeure contraire à l'article 8.3 de la Charte ;

*b.* le manque de dialogue et de consultation entre les niveaux fédéral et local sur les décisions ou initiatives du gouvernement qui ont un impact direct ou indirect dans le domaine des collectivités locales ;

*c.* l'absence de procédure de consultation officielle, structurée et systématique entre les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale et les collectivités locales ;

*d.* l'incertitude quant à l'avenir des provinces, étant donné que leur niveau de compétences a été réduit (notamment en Flandre), que leur pertinence sociale et institutionnelle diminue, et que leur existence est ouvertement remise en question par de nombreuses personnes ;

*e.* l'absence de référendums locaux concernant la fusion de communes, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie ;

*f.* le manque de liberté de certaines collectivités locales pour reconnaître et rémunérer la performance des employés, en raison de la rigidité des règlements en la matière.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités belges :

*a.* au niveau fédéral et régional :

i. à tirer parti de la septième réforme de l'État à venir pour introduire de manière plus explicite dans la Constitution belge le principe de l'autonomie locale ou, à défaut, à modifier la législation régionale existante relative à l'administration locale afin d'introduire expressément le principe de l'autonomie locale ;

ii. à créer au niveau fédéral un organe bilatéral composé de représentants de l'État et de représentants des collectivités locales, ou au moins une structure de concertation, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels sur les questions qui concernent les communes belges, notamment dans le domaine des négociations relatives au droit du travail pour les agents de la police locale, les pompiers et d'autres fonctionnaires locaux payés par les communes ;

iii. à achever les procédures en cours visant à ratifier le Protocole additionnel à la Charte et à prendre les mesures nécessaires pour ratifier l'article 9.7 de la Charte, qui est appliqué dans la pratique ;

*b.* globalement, au niveau régional :

i. à clarifier la question de l'avenir des provinces en intégrant une vision stratégique à cet égard dans les politiques pertinentes ;

ii. à modifier la législation pour rendre les référendums locaux obligatoires ou à adopter la déclaration de politique correspondante pour la tenue de référendums locaux sur les fusions dans les communes concernées ;

iii. à élargir la liberté des collectivités locales dans le domaine des ressources humaines, afin qu'elles aient plus de latitude pour créer des incitations pour leurs employés et récompenser les bonnes performances.

- *en particulier, en Région de Flandre :*

  - à modifier le processus juridique actuel de nomination des bourgmestres, dans le but de mettre fin à leur nomination par l'exécutif régional de manière à instaurer une nomination automatique par le conseil communal ou à réglementer par la loi de manière plus claire et restrictive les motifs pour lesquels une décision de refus peut être adoptée par ledit gouvernement, et à appliquer pleinement les dispositions des Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès ;

  - à traduire dans une circulaire révisable le cas échéant la jurisprudence du Conseil d'État relative au droit des résidents francophones d'avoir accès, dans les communes à facilités linguistiques (*faciliteitengemeenten*), aux documents officiels locaux dans la langue de leur choix pour une période de quatre ans après la soumission d'une déclaration formelle.

- *dans la Région de Bruxelles-Capitale :*

  - à créer un organe bilatéral permanent composé de représentants des régions et de représentants des collectivités locales, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels continus et stables.

- *en Wallonie et dans la Communauté germanophone :*

  - à clarifier la répartition des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, en ce qui concerne les communes qui se trouvent sur le territoire de ladite Communauté.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives au Royaume de Belgique, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

Table des matières

**1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT ..... 6**

**2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL ..... 7**

**3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE ..... 16**

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale ..... 16
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale ..... 17
3.3. Article 4 – Portée de l'autonomie locale ..... 24
3.4. Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales ..... 30
3.5. Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs ..... 31
3.6. Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local ..... 33
3.7. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales ..... 35
3.8. Article 9 – Ressources financières des collectivités locales ..... 38
3.8.3. Article 9.3 ..... 41
3.9. Article 10 – Droit d'association des collectivités locales ..... 48
3.10. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale ..... 51

**4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE ..... 53**

**5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ..... 59**

**ANNEXE 1 – Programme de la 1ère partie de la visite de suivi du Congrès en Belgique ..... 62**
**ANNEXE 2 – Programme de la 2e partie de la visite de suivi du Congrès en Belgique ..... 64**

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès »), qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res (2020)1, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les missions de suivi du Congrès ont l'objectif global de garantir que les engagements pris par les États membres lors de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte », STE nº 122) sont entièrement respectés.

2. Le Royaume de Belgique est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE nº 122, ci-après « la Charte »). La Belgique a signé la Charte le 15 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur dans le Royaume de Belgique le 1er décembre 2004. Lorsqu'elle a ratifié la Charte, la Belgique a fait une déclaration selon laquelle le pays s'estimait lié par la plupart des articles ou paragraphes d'articles de la Charte, mais a exclu certains articles ou paragraphes d'articles de cette déclaration. Elle a donc formulé une « réserve » implicite concernant les articles ou paragraphes de la Charte suivants, qui n'ont donc pas été ratifiés :

- l'article 3.2 (responsabilité de l'organe exécutif) ;
- l'article 8.2 (contrôle des actes des collectivités locales) ;
- l'article 9.2 (finances locales) ;
- l'article 9.6 (consultation des collectivités locales sur la redistribution des ressources financières) ;
- l'article 9.7 (apports financiers aux collectivités locales).

3. En ratifiant la Charte, le Royaume de Belgique a déclaré qu'il entendait limiter son champ d'application aux provinces et aux communes, les deux principales entités constituant le niveau des collectivités locales. La Charte ne s'applique pas aux centres publics d'aide sociale (CPAS/OCMW) de la Région de Bruxelles-Capitale.

4. Le Royaume de Belgique a également signé en 2009 le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE nº 207) du 16 novembre 2009, mais ne l'a pas encore ratifié.

5. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, le Royaume de Belgique a signé et ratifié plusieurs instruments internationaux du Conseil de l'Europe :

- La Belgique a signé (le 24 septembre 1980) et ratifié (le 6 avril 1987) la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE nº 106). Elle est entrée en vigueur le 7 juillet 1987. Concernant cette Convention-cadre, le Royaume de Belgique a tout d'abord fait une déclaration excluant la Région de Bruxelles-Capitale de son champ d'application, mais a ensuite retiré cette déclaration le 30 septembre 2002. Par conséquent, cette région est actuellement également couverte par la Convention-cadre.

- La Belgique a signé (le 25 juillet 1997) et ratifié (le 12 juin 2009) le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (STE nº 159). Ce protocole est entré en vigueur en Belgique le 13 septembre 2009.

- La Belgique a aussi signé (le 2 mars 2001) et ratifié (également le 12 juin 2009) le Protocole nº 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE nº 169) ; ce protocole est également entré en vigueur en Belgique le 13 septembre 2009.

- Enfin, la Belgique a signé le 16 novembre 2009 le Protocole nº 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE nº 206) ; toutefois, elle ne l'a pas encore ratifié.

6. La commission de suivi du Congrès a nommé M. Matthias GYSIN en tant que rapporteur sur la démocratie locale (GILD[3], Suisse) et M. Magnus BERNTSSON en tant que rapporteur sur la démocratie

3 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

régionale (PPE/CCE, Suède), et les a chargés de préparer un rapport sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique et de le soumettre au Congrès. La délégation a également bénéficié de l'assistance du Secrétariat du Congrès. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale (en qualité d'expert), a effectué une visite en deux parties en Belgique. Les rapporteurs souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport.

7. La délégation souhaite également remercier la Représentation permanente du Royaume de Belgique auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors des deux parties de la visite. La première partie de la mission de suivi s'est déroulée à Bruxelles, à Rhode-Saint-Genèse et à Namur du 8 au 11 mars 2022 et a été principalement consacrée à la démocratie locale. Elle a inclus plusieurs réunions avec la délégation belge du Congrès, les associations représentant les collectivités locales, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État et des collectivités locales. La seconde partie de la visite s'est déroulée du 9 au 12 mai 2022, et a inclus une autre série de réunions avec les institutions belges et des représentants politiques. Le programme détaillé de ces visites figure également en annexe au présent rapport.

8. En application de l'article 79 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé en juillet 2022 à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant les deux parties de la visite pour commentaires et corrections ou précisions éventuelles (ci-après « la procédure de consultation »).

## 2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

### 2.1 Système d'administration locale et régionale (cadres constitutionnel et législatif, réformes)

#### 2.1.1 Cadres constitutionnel et législatif

##### 2.1.1.1 Introduction

9. La Belgique a obtenu son indépendance en 1830 et a fait sécession (à l'époque) avec les Pays-Bas du Nord. Le 7 février 1831, le Congrès national a adopté une Constitution qui est encore en vigueur, bien qu'elle ait été modifiée à plusieurs reprises. Le Royaume de Belgique est aujourd'hui une monarchie constitutionnelle fédérale dont le mode de gouvernement est la démocratie parlementaire. Le chef d'État est Sa Majesté le Roi Philippe, Roi des Belges.

10. Pendant la plus grande partie de son histoire, la Belgique était un pays unitaire, mais depuis 1970, plusieurs réformes constitutionnelles ont radicalement transformé la structure territoriale du pays. Six réformes ont eu lieu à ce jour, dont la dernière date de 2014, et une autre est attendue en 2024. Ces réformes étaient principalement motivées par l'existence de trois groupes culturels et linguistiques distincts (néerlandophone, francophone et germanophone) et la nécessité de mettre en place des modalités pratiques et satisfaisantes pour assurer leur cohabitation. En raison de ces réformes, le Royaume de Belgique est aujourd'hui l'un des pays les plus décentralisés d'Europe, doté d'un système institutionnel et territorial complexe. À cet égard, l'article premier de la Constitution belge dispose que « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

11. Le Royaume est actuellement articulé autour de trois niveaux de gouvernement territoriaux :

- le niveau fédéral, qui est principalement compétent sur les questions relatives aux affaires internationales, à la défense, aux taxes et aux finances, au système judiciaire et aux réformes institutionnelles ;

- le niveau régional, composé de deux différents types d'entités : les régions (*Gewest* en néerlandais) et les communautés (*Gemeenschap* en néerlandais). Ces entités sont généralement appelées les « entités fédérées » ;

- le niveau local, composé des communes, des provinces et d'autres entités locales susceptibles d'être créées par la législation régionale (telles que les centres d'aide sociale).

12. Cette structure complexe a nécessité la création de plusieurs structures de dialogue, de consultation et de négociation entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées, dont la plus importante est le « Comité de concertation » (CODECO). Ces trois niveaux sont brièvement décrits ci-dessous.

#### 2.1.1.2 Le niveau fédéral

13. Au niveau fédéral, les institutions politiques les plus importantes sont le Roi, le gouvernement, le Parlement et le pouvoir judiciaire.

14. Le Roi est le chef de l'État et exerce formellement plusieurs fonctions en lien avec les trois pouvoirs fondamentaux de l'État : les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ainsi, le Roi exerce les pouvoirs exécutifs, et la Constitution proclame que le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi (article 37 de la Constitution). Il intervient aussi dans le processus législatif (articles 44, 45 et 74 de la Constitution). Les décisions judiciaires sont exécutées au nom du Roi.

15. Le gouvernement fédéral exerce dans les faits les compétences et pouvoirs exécutifs de l'État fédéral, met en œuvre la législation, nomme et congédie les ambassadeurs, etc. Le gouvernement fédéral actuel est dirigé par M. De Croo, qui est le Premier ministre. Le gouvernement, actuellement soutenu par une coalition de sept partis (souvent appelée la coalition « vivaldi »), est composé de 15 ministères, qui sont principalement compétents dans les domaines des affaires internationales, de la défense, de la fiscalité et des finances, du système judiciaire, du commerce extérieur, des réformes institutionnelles, etc. Aux fins du présent rapport, il convient de souligner que, en règle générale, le domaine des collectivités locales ne relève pas du gouvernement fédéral, mais des régions, étant donné que cette question a été transférée à ces entités régionales. Bien qu'il existe un ministère de l'Intérieur au niveau fédéral, il est principalement compétent en matière de police et ne dispose pas de directions ou services consacrés aux collectivités locales.

16. Le Parlement se compose d'une Chambre des représentants et d'un Sénat. La Chambre compte 150 députés, élus pour un mandat de cinq ans lors d'élections générales, directes et secrètes (les dernières élections générales se sont tenues le 26 mai 2019). La Chambre des représentants examine et approuve les différents types de lois prévus par la Constitution belge (lois ordinaires, lois « organiques », lois spéciales, etc.). Aux fins du présent rapport, les plus importantes sont les « lois spéciales », qui nécessitent une majorité spéciale au Parlement et qui définissent, par exemple, les compétences des régions et des communautés. La Chambre des représentants contrôle également le gouvernement fédéral et remplit la fonction ordinaire d'un parlement national. La Chambre est organisée selon deux groupes linguistiques : le groupe linguistique français et le groupe linguistique néerlandais. Des règles et dispositifs complexes visent à organiser le travail de la Chambre et à éviter la prééminence d'un groupe sur l'autre.

17. Le Sénat est composé de 60 sénateurs. Il joue un rôle mineur dans le processus législatif et dans le contrôle du gouvernement fédéral. En outre, à la suite de la sixième réforme constitutionnelle, les sénateurs ne sont plus élus directement par le peuple. Le Sénat est actuellement composé de 50 membres des parlements des communautés et des régions, qui sont donc désignés indirectement. En outre, dix sénateurs sont cooptés d'après la composition de la Chambre des représentants. Le Sénat se veut un espace de discussion et de réflexion sur les questions entre les entités fédérées.

18. Le pouvoir judiciaire suit la tradition française et est structuré autour de la juridiction ordinaire ou « judiciaire » et de la « juridiction administrative ». La première inclut les tribunaux civils et pénaux ainsi que les tribunaux de commerce et du travail, et sa plus haute juridiction est la Cour de cassation. Cette Cour joue le rôle de Cour suprême, sauf pour les procédures administratives. Les juridictions administratives comprennent des tribunaux administratifs spécialisés, ainsi que le Conseil d'État. Aux fins du présent rapport, il convient de souligner que le système judiciaire n'a pas été décentralisé, et constitue une responsabilité fédérale.

19. Tout en haut du système judiciaire se trouve la Cour constitutionnelle (anciennement la Cour d'arbitrage), qui dispose de la compétence exclusive pour vérifier la constitutionnalité des lois, clarifier la répartition des pouvoirs entre les différentes entités qui composent la Belgique, protéger les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution belge, etc.

#### 2.1.1.3 Le niveau régional

20. Le niveau de gouvernement infranational en Belgique est probablement l'un des plus complexes d'Europe. En effet, contrairement aux pratiques habituelles, il n'y a pas un seul type d'entité (comme en Italie, en Espagne ou en Autriche), mais deux. Par ailleurs, la base territoriale de ces entités est propre à chaque type d'entité, et leur territoire peut se chevaucher dans certains cas. En outre, leurs institutions politiques ont parfois absorbé les institutions d'autres entités, ou ont mis en place des organes communs permanents, ce qui complique la différentiation nette entre les entités. Comme le font remarquer les experts

constitutionnels belges, la structure institutionnelle de la Belgique constitue un fédéralisme à géométrie variable, dont la complexité est le résultat de compromis, de longues négociations et d'un équilibre subtil[4].

21. Il convient de bien différencier les régions à proprement parler et les communautés, bien que ces deux entités infranationales fassent partie du « niveau régional » de gouvernement aux fins du présent rapport. Pour commencer, la Constitution belge établit les principes fondamentaux suivants :

*a.* En vertu de l'article 3 de la Constitution, la Belgique comprend trois régions : la Région flamande (*Vlaamse Gewest* en néerlandais, ou *Vlaanderen* (Flandre) en abrégé), la Région wallonne (ou Wallonie en abrégé) et la Région de Bruxelles-Capitale. Chaque région dispose d'un champ territorial bien défini et de ses propres limites territoriales.

*b.* En vertu de l'article 2, la Belgique comprend trois communautés : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

22. Les régions sont des entités fédérées qui exercent des compétences relatives au territoire, tandis que les communautés exercent des pouvoirs et compétences liés à l'offre de services aux citoyens. Des lois spécifiques promulguées par le Parlement fédéral et appelées « lois spéciales », adoptées à des majorités spécifiques et renforcées, définissent les compétences des régions et des communautés.

23. Chaque communauté dispose d'un champ territorial bien défini et de ses propres limites. Afin de mieux comprendre le champ territorial des régions et des communautés, il convient de noter trois aspects importants : a) la Communauté flamande et la Région flamande couvrent le même territoire ; b) la Communauté germanophone (située dans l'est du Royaume) est englobée dans le territoire de la Région wallonne. Par conséquent, cette région comprend à la fois la Communauté française (à l'exclusion de la région de Bruxelles) et la Communauté germanophone ; c) la Communauté française et la Communauté flamande exercent également des compétences dans la Région de Bruxelles-Capitale.

24. En outre, en vertu de l'article 4 de la Constitution, « la Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande ». Contrairement aux « régions » (au sens strict) et aux « communautés », ces régions ou zones linguistiques ne disposent pas de leur propre structure institutionnelle ou bureaucratique, mais elles sont très importantes pour le présent rapport, étant donné que la Constitution dispose que « Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques » (article 4, 2e alinéa). Le concept de régions/zones linguistiques est utile pour déterminer la « langue officielle » qui doit être utilisée par les autorités régionales et locales, une notion cruciale et très sensible dans le paysage politique belge. La langue officielle détermine également laquelle des trois langues parlées dans le Royaume doit être utilisée dans les relations entre les citoyens et l'administration publique, dans la pratique judiciaire, dans l'enseignement et à d'autres fins. Les Régions flamande et wallonne et les trois communautés sont des entités strictement monolingues, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale a deux langues officielles : le néerlandais et le français. Les régions et les communautés sont examinées plus en détail ci-après.

**Les régions**

25. Chaque « région » est une entité fédérée qui dispose de son propre parlement, de son propre gouvernement et de sa propre administration publique. Ces institutions sont régies par leurs propres lois dans le respect de certaines règles fédérales fondamentales. Les parlements régionaux élaborent des lois, contrôlent le pouvoir exécutif, etc. Les députés régionaux sont élus pour un mandat de cinq ans au suffrage direct et secret ; les élections régionales ont lieu le même jour que les élections du Parlement européen, en vertu de la loi fédérale. Les parlements régionaux approuvent la législation régionale, qui est désignée sous différents noms : en Flandre et dans la Région wallonne, ces textes législatifs sont appelés « décrets », tandis que dans la Région de Bruxelles-Capitale, ils sont appelés « ordonnances ». Le gouvernement régional résulte des élections parlementaires et doit avoir le soutien du parlement régional. Le gouvernement est dirigé par le président régional (ministre-président). Il est constitué de ministres régionaux, qui s'acquittent d'un mandat de cinq ans. L'organisation interne des gouvernements régionaux est entièrement régie par les lois et règlements régionaux.

26. Les régions belges sont de taille très inégale. Deux sont très grandes (la Flandre, 13 625 km$^2$, et la Wallonie, 16 901 km$^2$), tandis qu'une autre est très petite (la Région de Bruxelles-Capitale, avec seulement 162 km$^2$). Toutes trois disposent toutefois d'une autonomie et de compétences étendues. En outre, il n'existe

4 Voir : Marc UYTTENDAELE : *Institutions fondamentales de la Belgique.* Bruylant, 1997, p. 124.

pas de clause générale établissant la suprématie des lois nationales sur la législation régionale. Les textes législatifs régionaux sont placés à égalité avec les lois fédérales et les parlements régionaux sont équivalents au Parlement fédéral. Les conflits entre les lois respectives sont réglés par la Cour constitutionnelle non pas sur la base de la « hiérarchie » des normes, mais suivant le principe de compétence.

27. Il convient de souligner que les deux grandes régions sont unilingues (néerlandais en Flandre, français en Région wallonne), bien qu'il soit également à noter que le territoire flamand inclut quelques communes à facilités. La Région de Bruxelles-Capitale est officiellement bilingue (néerlandais et français). Il convient également de mentionner la Communauté germanophone, située à l'est du Royaume, sur le territoire de la Région wallonne.

28. Les compétences des régions ne sont pas énumérées dans la Constitution nationale, mais dans les lois « organiques » ou spéciales, qui sont approuvées par une majorité renforcée au Parlement fédéral. Les compétences des régions ont trait aux questions territoriales, foncières ou immobilières, ainsi qu'à l'économie et aux aspects connexes. Par conséquent, les régions ont des compétences en matière d'économie, d'emploi, de recherche, de commerce international, de planification régionale, de travaux, de transport, de mobilité, d'énergie, de collectivités locales, d'infrastructures sportives, de tourisme, de protection de l'environnement, d'eau, d'agriculture, de développement rural et de conservation de la nature.

29. La plupart de ces compétences sont entières et exclusives, bien que pour exercer certaines d'entre elles, les régions doivent se coordonner avec le niveau fédéral. Par ailleurs, et contrairement aux pratiques dans d'autres pays, les régions disposent également de compétences importantes en matière d'affaires internationales, telles que le commerce international. Par exemple, les régions peuvent entretenir des relations internationales dans le cadre des domaines et compétences qui leur incombent, et doivent ratifier les traités internationaux signés par la Belgique, si le traité en question porte sur les compétences régionales (comme la Charte ou son protocole additionnel).

30. Au vu de l'énumération qui précède, il est clair que les régions sont le niveau de gouvernement qui concentre les compétences les plus importantes en ce qui concerne les collectivités locales, sur le plan législatif comme exécutif. Ainsi, chaque parlement régional approuve la législation pertinente pour les collectivités locales se trouvant sur le territoire de la région, et chaque gouvernement régional exerce les pouvoirs exécutifs relatifs aux collectivités locales par l'intermédiaire d'un ministère dédié ou d'un autre type d'agence ou d'organisme. Par conséquent, la Belgique ne dispose pas d'une législation nationale régissant le statut juridique, les compétences, l'organisation interne, le contrôle, les activités, etc. des collectivités locales, mais de trois législations différentes et distinctes : les législations en vigueur dans la Région flamande, dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale (plus la législation de la Communauté germanophone, voir ci-dessous). Cette fragmentation du cadre juridique national ajoute un degré de complexité particulier à l'analyse de la démocratie locale en Belgique. Les caractéristiques fondamentales de l'autonomie locale seront donc présentées séparément pour les trois régions, le cas échéant. Les caractéristiques communes seront soulignées comme il se doit.

**Les communautés**

31. Comme les régions, chacune des trois « communautés » est également une entité fédérée dotée de son propre parlement, de son propre gouvernement et de sa propre administration publique. Les communautés sont un type d'entité « régionale » (au sens large) dotées d'un important domaine de pouvoirs, mais leur sphère de compétences diffère de celle des régions. Les compétences des communautés ne sont pas énumérées dans la Constitution nationale, mais dans les lois spéciales. Les domaines d'action des communautés ont principalement une dimension personnelle (et non pas territoriale), ils ont trait à la personne plutôt qu'au territoire ou à la terre. Ainsi, les communautés ont des compétences dans les domaines suivants : culture, enseignement (à tous les niveaux, des écoles primaires à l'université) ; santé, services sociaux, affaires familiales, culture, sport, aide à la jeunesse, recherche scientifique, centres de conseil juridique, etc. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a souligné que certaines compétences des communautés (dans les domaines dits « personnalisés ») sont exercées dans la Région de Bruxelles-Capitale par les commissions communautaires : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM). La COCOF et la COCOM ont leurs propres gouvernements et assemblées parlementaires et les trois commissions ont leur propre administration. La COCOM dispose de compétences en matière sociale (lien avec les CPAS au niveau local).

32. Il convient de formuler quelques remarques au sujet de certaines de ces communautés. Tout d'abord, il importe de souligner que les compétences du gouvernement de la Région flamande ont été absorbées par

le gouvernement de la Communauté flamande, et qu'il y a donc un seul gouvernement pour ces deux entités. En parallèle, les compétences du Parlement de la Région flamande ont également été absorbées par le Parlement de la Communauté flamande, et il y a donc un seul parlement pour ces deux entités. Ainsi, en Flandre, les principales institutions de la Communauté et de la Région ont été amalgamées et les compétences sont exercées par un unique gouvernement flamand et un unique Parlement flamand. Toutefois, à strictement parler, la Région flamande et la Communauté flamande subsistent encore en tant qu'entités politiques différentes et distinctes.

33. Deuxièmement, il convient de mentionner la « Fédération Wallonie-Bruxelles », qui désigne la Communauté française depuis 2011. Cependant, ce terme est principalement utilisé dans la communication institutionnelle, la publicité et les campagnes politiques de cette entité. Cette « Fédération » exerce des pouvoirs relatifs aux personnes francophones qui habitent dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les députés du parlement de la communauté ne sont pas élus au suffrage direct, mais sont issus du Parlement wallon ou du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

34. Enfin, il convient d'apporter des précisions utiles aux fins du présent rapport concernant la Communauté germanophone (*Deutschsprachige Gemeinschaft*), qui se trouve dans l'est du pays (parfois appelé « Ostbelgien » dans les communications institutionnelles et touristiques). Cette communauté a son propre parlement (25 membres élus au suffrage direct tous les cinq ans) et son propre gouvernement. Elle est un peu particulière dans le sens où, en accord avec la Région wallonne, elle dispose de compétences importantes dans le domaine des collectivités locales depuis 2013. Par conséquent, cette communauté dispose d'une part de compétences typiques d'une communauté, et d'autre part de compétences typiques d'une région. Les premières incluent la culture et le patrimoine culturel, le sport, les médias, la jeunesse, la formation, l'emploi des langues, l'enseignement et la formation professionnelle, les politiques relatives à la famille, à la santé et aux affaires sociales, l'aide aux personnes handicapées, aux jeunes et aux personnes âgées, l'intégration des immigrés et les allocations familiales.

35. En ce qui concerne les compétences transférées à cette communauté par la Région wallonne, il convient de mentionner la protection des monuments et des lieux historiques, l'emploi, le contrôle et le financement de ses propres communes (au nombre de 9), le tourisme, l'aménagement du territoire, le logement et l'énergie. La communauté est donc responsable de la législation sur les collectivités locales et de toutes les questions ayant trait à leur financement, aux finances locales et au contrôle exercé par l'État (tutelle). Par conséquent, pour les neuf communes se trouvant dans la Communauté germanophone, la communauté constitue l'interlocuteur gouvernemental et le niveau d'administration de référence, et non pas la Région wallonne.

#### 2.1.1.4 Le niveau local

36. Le niveau local d'administration publique comprend essentiellement deux types d'entités disposant d'une base territoriale : les communes et les provinces. Ces deux types d'entités sont mentionnés dans la Constitution, qui définit des règles concernant leur organisation et leurs pouvoirs dans son chapitre VIII, intitulé « Des institutions provinciales et communales » (articles 162 et suivants). En outre, la Constitution protège les limites des communes et des provinces (voir ci-dessous). Les communes et les provinces partagent de nombreuses caractéristiques institutionnelles. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement flamand a souligné que la sixième réforme de l'État a modifié plusieurs articles de la Constitution et des articles de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme institutionnelle, afin de garantir le plein exercice de l'autonomie régionale concernant les provinces. Le Gouvernement flamand a ajouté que ces modifications permettent maintenant aux régions de créer de nouvelles provinces, de réduire leur nombre ou de les supprimer. Elles prévoient aussi que si les régions décident de supprimer les provinces, elles peuvent, si elles le souhaitent, les remplacer par des « administrations supracommunales ».

**Les communes**

37. Les communes (*Gemeente* en néerlandais, *Gemeinde* en allemand) constituent le premier niveau d'administration locale. Le Royaume compte actuellement 581 communes. Ce chiffre est l'aboutissement d'un programme extensif de fusions, initié au départ par l'État fédéral. Entre 1964 et 1977, le nombre de communes belges est passé de 2 359 à 589. Actuellement, 300 communes se trouvent dans la Région flamande, 262 dans la Région wallonne et 19 dans la Région de Bruxelles-Capitale.

38. Comme indiqué ci-dessus, chaque région dispose du pouvoir de promulguer la législation qui s'applique aux communes situées sur son territoire. Cette caractéristique fondamentale est susceptible d'engendrer

des divergences normatives et des différences importantes entre les communes belges. Cependant, les communes partagent plusieurs caractéristiques communes, qui sont décrites dans le présent rapport. Les communes disposent des pleins pouvoirs administratifs et réglementaires pour adopter des décisions individuelles concernant des personnes et des sociétés, ainsi que des règlements locaux de nature fiscale ou générale. Par ailleurs, « les limites […] des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi » (article 7 de la Constitution).

**Les provinces**

39. Les provinces sont le deuxième niveau d'administration locale en Belgique, entre les régions et les communes. Historiquement, elles suivent le précédent des départements[5] français et constituent une sous-division du territoire typique du XIX[e] siècle pour l'exécution des fonctions de l'administration publique. Il existe actuellement dix provinces, cinq dans la Région flamande et cinq dans la Région wallonne. L'existence même des provinces, leur nombre et leur nom sont garantis par la Constitution, qui dispose dans son article 5.1 que « La Région flamande comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg. La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur ».

40. Bruxelles-Capitale est considérée comme un territoire qui n'est pas soumis à la division en provinces, en vertu de l'article 5.2 de la Constitution : « Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif fédéral et les soumettre à un statut propre. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ». Par conséquent, il n'y a pas de provinces dans cette région.

41. À la suite de la cinquième réforme de l'État (voir ci-dessous), la responsabilité des institutions provinciales a été transférée aux régions. Les régions ont donc le pouvoir de régler les différents aspects des institutions provinciales et de définir leurs caractéristiques propres. Par ailleurs, elles ont même le pouvoir de supprimer les provinces existantes, et de les remplacer par des entités supracommunales (voir ci-dessous).

42. Une des caractéristiques communes des provinces est qu'elles sont compétentes pour régler et gérer les intérêts provinciaux, un aspect qui dérive de la Constitution fédérale. Ainsi, la province défend les intérêts supra-locaux, apporte un soutien à la demande d'autres autorités, et joue un rôle dans la mise en place de mécanismes de coopération entre les collectivités locales se trouvant dans la province. Certaines des règles fondamentales présentées ci-dessus concernant les communes s'appliquent aussi *mutatis mutandis* aux provinces. Par exemple, les élections provinciales et les élections communales ont lieu le même jour (les prochaines élections locales devraient avoir lieu le 13 octobre 2024). Depuis 2006, les élections locales ne sont pas organisées par l'État fédéral, mais par la région concernée.

43. L'avenir des provinces dans un État fédéral fait l'objet de vastes et intenses débats en Belgique. En réalité, ce débat n'est pas nouveau, et remonte aux années 90[6]. Il n'existe pas de consensus ou de vision majoritaire sur l'avenir de ces collectivités locales. Certains partis politiques souhaiteraient les supprimer. Certains interlocuteurs de la délégation remettent en question l'existence même des provinces (par exemple, des représentants flamands ont indiqué que les provinces étaient superflues, et souhaiteraient les éliminer). Ils affirment qu'elles ont été créées à une époque très différente de l'époque actuelle, et qu'elles sont devenues redondantes. Les provinces ont aujourd'hui très peu de compétences propres, notamment en Flandre, où les institutions régionales leur ont retiré beaucoup de compétences et les ont transférées à la région.

44. Le principe de l'autoadministration provinciale est proclamé à l'article 41 de la Constitution (« les intérêts exclusivement […] provinciaux sont réglés par les conseils […] provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution »). Comme pour les communes, « les limites […] des provinces ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi » (article 7 de la Constitution).

### 2.1.2 Réformes

45. Comme indiqué plus haut, la Belgique a connu six réformes constitutionnelles depuis 1830, qui ont largement transformé le Royaume. La Belgique, qui était un pays unitaire, est devenue un pays fédéral (avec des éléments fonctionnels de confédération). Cette fédéralisation générale du pays ne s'est pas accomplie

5 Un spécialiste du droit administratif belge a écrit que les provinces belges « sont le prolongement des départements français » (A. MAST : *Précis de Droit administratif belge,* Édits. Scientifiques, Bruxelles, 1966, p. 209.
6 *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*. Bruylant, Bruxelles, 1997.

dans un vide politique, étant donné que de nombreux aspects de la vie politique, économique et culturelle ont cessé d'avoir une dimension « nationale » avec le temps. Par exemple, il n'existe plus actuellement de grands partis politiques d'ampleur « nationale », mais seulement des partis « régionaux » ; il n'existe plus de chaînes de télévision ou de radio nationales, mais des chaînes régionales résultant du démantèlement de l'ancienne société « nationale » de médias (RTB/BRT, fondée en 1960), etc.

46. Le processus de la fédéralisation a débuté en 1970 et a connu plusieurs réformes ultérieures de l'État : en 1980, 1988-1989, 1993, 2001 et 2014. La réforme de 1970 consacre les trois communautés culturelles et marque le début du processus de réforme du système juridique de l'État. Toutes les réformes ultérieures approfondissent le processus de décentralisation. Ainsi, en 1980, la deuxième réforme de l'État poursuit le travail entamé en 1970. Cette réforme donne naissance aux trois communautés proprement dites, présentées ci-dessus.

47. En outre, avec la réforme de 1980, deux régions voient le jour : la Région flamande et la Région wallonne. En 1988-1989, la troisième réforme de l'État aboutit plus particulièrement à la création de la Région de Bruxelles-Capitale, et les compétences des communautés sont élargies. Avec la quatrième réforme (1993), la Belgique devient un État fédéral à part entière, où les communautés et les régions, mises en place lors des réformes précédentes, acquièrent toutes leurs compétences. La réforme de 2001 transfère des compétences supplémentaires aux communautés et régions.

48. Enfin, la sixième réforme de l'État (convenue en 2011 et entrée en vigueur en 2014) prévoit d'autres réformes substantielles de l'État. Cette réforme s'articule autour de trois axes : a) la réorganisation de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde ; b) un autre transfert de compétences fédérales vers les entités fédérées ; c) une modification du financement des régions et des communautés, notamment de Bruxelles-Capitale.

49. Une septième réforme a été engagée par le gouvernement fédéral en novembre 2020 et était en phase préliminaire au moment de la réalisation de cette mission de suivi. Cette réforme devrait être approuvée d'ici 2024 et entrer en vigueur au cours de la prochaine législature (2024-2029). Les questions et sujets couverts par cette réforme à venir ne sont pas clairement ou définitivement définis, mais elle devrait néanmoins représenter une occasion de rationaliser le fonctionnement de l'État fédéral. Selon la déclaration gouvernementale du 1er octobre 2020, les réformes de l'État visent à « parvenir à une nouvelle structure étatique à compter de 2024, avec une répartition des compétences plus homogène et efficace ».

50. La commission bicamérale sur les réformes institutionnelles est un organe parlementaire conjoint du Parlement fédéral qui est chargé des premières étapes de la réforme de l'État. En décembre 2021, le Sénat et la Chambre des représentants ont convenu de la prolongation de cette commission, qui devait travailler jusqu'en mars 2022. Cet organe était chargé de recenser les obstacles fondamentaux, les avantages et les inconvénients de la répartition actuelle des pouvoirs entre la fédération et les entités fédérées, etc. À ce jour, cette commission a analysé différents aspects structurels de l'État belge : la prestation des services de santé, la lutte contre le changement climatique, la coopération entre les niveaux fédéral et régional, les questions de mobilité et le bicaméralisme. Elle s'efforcera également de formuler des suggestions pour améliorer les structures actuelles. La commission doit présenter des remarques et recommandations, mais pas de propositions à proprement parler. En parallèle, un large processus de consultation populaire à différents niveaux a été lancé par le gouvernement fédéral et par d'autres organes et institutions.

51. Aucun des interlocuteurs de la délégation de suivi n'avait une vision claire des réformes concrètes à accomplir, et il ne se dégage apparemment aucun consensus clair sur les points qu'il faudrait changer et sur les résultats souhaités. On entend parfois des références générales ou vagues à la « nécessité de simplifier les infrastructures institutionnelles actuelles », afin d'éviter les chevauchements entre les différents niveaux et entités de l'État, tandis que d'autres personnes demandent une décentralisation accrue en faveur des régions et, par conséquent, un affaiblissement du niveau fédéral. D'autres personnes parlent ouvertement de la création d'une « confédération » de régions quasi-souveraines. Toutefois, tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné les limites à ne pas franchir selon eux, soucieux de l'actuel « statu quo ».

52. Le paysage politique et constitutionnel actuel en Belgique repose sur un équilibre délicat à échelles multiples, et il est très compliqué de dégager, du moins pour le moment, une majorité politique claire au niveau fédéral et parmi les entités fédérées concernant le résultat précis de cette septième réforme de l'État. La question du financement, et la manière dont la réforme modifiera la structure actuelle de financement des

différentes entités publiques, est un sujet très sensible[7]. L'avenir de Bruxelles, dans le contexte d'un éventuel nouveau dispositif « régional », suscite également des débats passionnés.

### 2.2 Statut de la capitale

53. Bruxelles est la capitale de la Belgique depuis l'indépendance nationale. Ainsi, l'article 194 de la Constitution dispose que « la ville de Bruxelles est désignée comme capitale de la Belgique et siège du gouvernement fédéral ». La ville de Bruxelles (à ne pas confondre avec la Région de Bruxelles-Capitale) est le siège non seulement des plus hautes institutions politiques et judiciaires fédérales, de la Cour des comptes, etc., mais également de plusieurs institutions régionales et communautaires (telles que le Parlement flamand et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). De plus, il convient de rappeler que plusieurs communes près de la ville de Bruxelles accueillent également des institutions ou organes fédéraux.

54. La ville de Bruxelles est probablement la capitale qui compte le plus grand nombre de gouvernements au monde. Il s'agit d'une quadruple capitale : en plus d'être la capitale nationale, la ville de Bruxelles est aussi la capitale de la Communauté française et de la Région flamande, bien que la ville de Bruxelles ne soit pas située sur la zone linguistique flamande. En outre, la ville de Bruxelles est généralement considérée comme la capitale de l'Europe, étant donné qu'elle est le siège de la Commission et du Conseil, entre autres institutions de l'Union européenne, telles que l'OLAF, ainsi que de l'OTAN.

55. Bien que la ville de Bruxelles soit la capitale du pays depuis longtemps, elle n'est pas dotée d'un statut administratif ou juridique spécial. Sur le plan général et juridique, la ville de Bruxelles est l'une des 19 communes qui constituent la Région de Bruxelles-Capitale et dérive son organisation et ses compétences de la Constitution et de la législation régionale ou fédérale en vigueur, tout comme les autres communes du pays, sans distinction particulière.

56. En pratique, il est techniquement et politiquement difficile d'octroyer un statut particulier uniquement à la ville de Bruxelles, car elle est entourée de 18 autres communes qui forment un territoire très compact et constituent ensemble la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'y a pas de discontinuité spatiale claire entre la ville de Bruxelles et les communes voisines de Schaerbeek, Ixelles ou Saint-Josse, par exemple, mais un continuum urbain vaste et compact. Par conséquent, on peut affirmer que les besoins et dispositifs spécifiques de la zone métropolitaine de Bruxelles (l'agglomération bruxelloise) ont été dûment formalisés dans un statut spécifique pour ce territoire compact en tant que région à part entière, Bruxelles-Capitale. La délégation a spécifiquement demandé aux représentants de la ville de Bruxelles s'ils souhaiteraient disposer d'un statut particulier, comme d'autres grandes capitales mondiales (Washington DC, la ville de Mexico, etc.). Ils ont indiqué qu'ils ne voulaient pas d'un tel statut, et que ce n'était pas souhaitable.

57. La ville de Bruxelles bénéficie de toute manière de spécificités, surtout sur les questions financières. Par exemple, en vertu de la loi spéciale de financement déterminant le système de financement des entités fédérées, la ville de Bruxelles bénéficie d'une dotation annuelle spéciale (article 64 de la loi spéciale de financement) du gouvernement fédéral, qui représente actuellement 15 % de son budget. Cette dotation spéciale est adaptée annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Bruxelles reçoit également des ressources spécifiques dans le cadre de projets particuliers ou compte tenu des spécificités propres à la ville (politique des grandes villes, projets de prévention et de sécurité, organisation des sommets européens, etc.).

58. La fiscalité locale est comparable à celle des autres grandes villes du pays, et il n'existe pas de taxe spécifique à la ville de Bruxelles. Le statut de capitale à plusieurs niveaux a des avantages et des inconvénients pour les finances locales. D'une part, Bruxelles, grâce à son statut de capitale « européenne », bénéficie d'un niveau d'activité globalement plus élevé que d'autres villes, et à fiscalité locale égale, de plus de ressources financières issues de cette dernière. Ce statut engendre également une intense activité de construction et de renouvellement urbain, qui entraîne une augmentation des recettes du précompte immobilier par rapport à une grande ville semblable. D'autre part, cependant, la surconcentration des institutions européennes, fédérales, régionales et internationales sur le territoire de la ville de Bruxelles a également un effet quelque peu négatif en matière de précompte immobilier, du fait de l'immunisation des immeubles occupés par ces différentes institutions à l'impôt foncier.

59. La ville de Bruxelles est également confrontée à des problèmes spécifiques, engendrés ou intensifiés par son statut de capitale. Il s'agit notamment de l'accueil des réfugiés et des sans-abris ou de l'organisation

7 Voir les remarques formulées par le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, M. Madrane, lors d'un entretien accordé début mai cette année : « Pas de nouvelle réforme de l'État sans débat sur le financement de Bruxelles », *Le Vif,* édition du 7 mai 2022.

de très nombreux sommets internationaux, pour lesquels la ville doit assurer la sécurité, la logistique, etc. La ville de Bruxelles dispose également du plus important réseau d'écoles, d'universités et d'hôpitaux parmi les villes belges. De plus, le taux de croissance de la population est plus élevé que dans d'autres communes du pays (immigration nationale et internationale), alors que les budgets n'augmentent pas à la même vitesse. Pour toutes ces raisons, la capitale reçoit une dotation spéciale, mentionnée ci-dessus, que la ville peut administrer librement.

60. Les représentants de la ville de Bruxelles ont fait part aux rapporteurs de deux plaintes fondamentales à la délégation. Tout d'abord, la ville de Bruxelles, comme d'autres villes, mais de manière plus intense, est confrontée au problème du paiement des pensions de retraite des agents de la fonction publique locale qui ont le statut juridique de fonctionnaires (agents statutaires), une catégorie de dépenses qui augmente chaque année et que Bruxelles et la plupart des villes belges auront du mal à couvrir. Deuxièmement, le gouvernement fédéral négocie avec les syndicats les conditions de travail et les salaires de catégories importantes d'employés locaux, tels que les pompiers et les policiers. Les communes ne sont ni impliquées dans les négociations ni entendues, mais en fin de compte elles doivent payer les salaires négociés sur leurs propres budgets (ces questions seront présentées plus en détail ci-après).

### 2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

61. La Belgique a signé assez rapidement la Charte, en novembre 1985, mais le législateur fédéral belge ne l'a ratifiée que plusieurs années plus tard, par la loi du 24 juin 2000. Cependant, ce texte de loi n'a pas été publié au journal officiel belge avant le 25 août 2004, après la ratification du texte par les différents parlements qui existent en Belgique (fédéral et régionaux). En effet, pour les traités internationaux qui portent sur des questions relevant du domaine de compétence des régions, les parlements régionaux doivent également exprimer leur consentement à être liés, et le recueil de l'ensemble des consentements requis prend du temps. Par conséquent, la Charte est entrée en vigueur dans le Royaume de Belgique le 1er décembre 2004.

62. Comme indiqué plus haut, la Belgique a déclaré être liée par la plupart des dispositions de la Charte, mais a exclu quelques articles ou paragraphes d'articles (articles 3.2, 8.2, 9.2, 9.6 et 9.7). Ces exclusions sont généralement considérées comme des « réserves », bien que la Charte ne prévoie pas explicitement de réserves au sens technique du terme.

63. Les spécialistes belges ont expliqué les raisons de certaines de ces « réserves ». Ainsi :
- La raison de l'exclusion de l'article 3.2 est que la Belgique « n'avait pas prévu au moment de la ratification le fait que l'organe exécutif communal serait responsable devant l'assemblée des représentants élus »[8] ;
- L'article 8.2 aurait été exclu de la ratification, car l'article 162 de la Constitution belge elle-même établit l'existence d'un contrôle de la conformité des actes des collectivités locales avec l'intérêt général.

64. Par ailleurs, l'application de la Charte est limitée aux communes et aux provinces. Par conséquent, la Charte ne s'applique pas aux autres types d'organes locaux qui pourraient être créés par la législation régionale.

65. En ce qui concerne le statut de la Charte dans l'ordre juridique national, la nature contraignante de cet instrument dérive non seulement de la Charte elle-même en tant que traité international (le respect des obligations internationales est mentionné à l'article 169 de la Constitution), mais aussi de la loi de ratification mentionnée ci-dessus. Selon les spécialistes belges, l'existence même de cette loi « ne requiert aucun instrument juridique supplémentaire, et les collectivités locales ont donc le droit de demander le respect des dispositions de la Charte[9] ».

66. En fait, la Charte a été une source d'inspiration et a été invoquée par les Parlements flamand et wallon lors de l'adoption de leur législation respective concernant les communes et provinces. En outre, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ont abondamment mentionné la Charte dans plusieurs décisions (voir le commentaire sur l'article 11 de la Charte ci-après).

67. Enfin, il convient de mentionner les activités extra-judiciaires du Conseil d'État dans le domaine du respect de la Charte. Comme en France, le Conseil d'État belge dispose d'une section consultative. Lors de

8 Voir : Jacques BOUVIER : « Local Government in Belgium », dans : (A. Moreno, éditeur) : Local government in the member states of the European Union : a comparative legal perspective ». INAP, 2012, page 49.
9 Op cit, voir note précédente.

l'exercice de ses fonctions consultatives, le Conseil d'État fournit des conseils juridiques aux organes de l'État et au Parlement. En cette qualité, le Conseil d'État a joué un rôle important dans l'élaboration de la loi de ratification de la Charte et peut attirer l'attention des pouvoirs politiques sur une éventuelle violation de la Charte, lorsque l'État souhaite approuver un nouveau texte de loi.

### 2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

68. La situation de la démocratie locale et régionale en Belgique a déjà fait l'objet d'une visite de suivi en 2003, qui a donné lieu au rapport correspondant ainsi qu'à la Recommandation 131 (2003) et à la Résolution 156 (2003). Une deuxième mission de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Belgique a donné lieu à la Recommandation 366 (2014)[10]. Il s'agit donc de la troisième mission de suivi sur l'application de la Charte menée en Belgique.

69. Outre cette mission de suivi « ordinaire », le Congrès a également mené quelques missions d'enquête dans le pays. Ainsi, en 2008, une première mission d'enquête a été menée en Belgique concernant le refus par les autorités régionales flamandes de nommer trois bourgmestres. Cette mission a donné lieu à la Recommandation 258(2008).

70. Une deuxième mission d'enquête, portant sur la même question, a été menée les 2 et 3 février 2017 dans certaines « communes à facilités » dans la Région flamande autour de Bruxelles (Belgique) et a donné lieu à la Recommandation 409 (2017) du 19 octobre 2017. Dans cette recommandation, le Congrès demandait aux autorités belges de supprimer le système de nomination par le ministre flamand de l'Intérieur. Il demandait également aux autorités nationales de réviser les modalités d'application des lois linguistiques dans les « communes à facilités » afin de permettre l'emploi à la fois du français et du néerlandais par les conseillers communaux dans l'exercice de leurs mandats locaux.

## 3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

### 3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

**Article 2**
Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

71. L'analyse du respect de cette disposition devrait porter sur la situation au niveau constitutionnel et législatif, en tenant dûment compte du système juridique décentralisé du pays. Une lecture attentive de la Constitution fédérale permet de conclure qu'elle ne proclame pas ou ne consacre pas expressément le « principe de l'autonomie locale » en employant ce terme ou d'autres termes semblables.

72. Toutefois, la Constitution belge comprend des dispositions succinctes sur les communes et les provinces, qui ont dûment été interprétées au fil des années par la Cour constitutionnelle (articles 41 et 162). Ainsi, l'article 41 de la Constitution dispose que « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont régis par les conseils communaux ou provinciaux selon les principes définis par la Constitution ».

73. Selon l'article 162, qui constitue une autre disposition constitutionnelle pertinente, « Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. La loi consacre l'application des principes suivants : […] l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ».

74. Ces deux dispositions constitutionnelles ont été unanimement reconnues par les juristes belges et par les juridictions supérieures belges (le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle) comme consacrant implicitement le principe de l'autonomie locale, selon lequel les collectivités locales peuvent intervenir dans toute matière qui relève selon elles de leur intérêt et la réglementer comme elles l'entendent[11]. Ce fait a été reconnu de manière constante par la Cour constitutionnelle dans plusieurs arrêts, dont l'arrêt n° 47/2012 du 22 mars 2012 et l'arrêt n° 28/2019 du 14 février 2019.

10 La démocratie locale et régionale en Belgique, 15 octobre 2014.
11 Voir : Yves LEJEUNE : *Droit constitutionnel belge*, éd. Larcier, 2010, p. 305.

75. Cette interprétation est également très répandue parmi les principaux acteurs politiques et, en particulier aux fins de ce rapport, parmi les acteurs politiques régionaux.

76. En ce qui concerne les détenteurs ou bénéficiaires de cette autonomie locale, les communes ainsi que les provinces bénéficient de ce principe. En outre, en 2014, l'article 41.1 de la Constitution a été modifié pour ouvrir la possibilité de supprimer les provinces, et de les remplacer par des entités supracommunales. Si elles venaient à être créées, ces entités supracommunales bénéficieraient également du principe de l'autonomie locale.

77. Par conséquent, un consensus se dégage dans les milieux universitaires, dans les juridictions et parmi les juristes selon lequel les communes et les provinces sont des entités entièrement autonomes, ce qui dérive directement du droit constitutionnel et fédéral.

78. Un autre niveau d'enquête devrait analyser les trois différentes législations sur les collectivités locales qui existent au niveau régional, et déterminer si le principe de l'autonomie locale y est reconnu de manière appropriée.

- Législation dans la Région flamande : il convient d'analyser le décret du Parlement flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale. Cette législation régionale ne consacre pas expressément le principe de l'autonomie locale, mais elle fait une référence générale à l'article 41 de la Constitution.

- Législation dans la Région de Bruxelles-Capitale : dans cette région, la loi applicable est la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 telle que modifiée. Comme pour la Flandre, cette législation régionale ne proclame pas expressément le principe de l'autonomie locale.

- Législation dans la Région wallonne : le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 s'applique. Comme pour les deux autres législations régionales, ce principe n'est pas expressément reconnu.

79. Au vu des constatations qui précèdent, nous estimons qu'à l'évidence, a) la Constitution fédérale ne reconnaît pas expressément (ou ne mentionne pas ouvertement) le principe de l'autonomie locale, en employant ce terme ou un terme équivalent ; b) les experts juridiques, les spécialistes reconnus et les principaux responsables politiques estiment que le principe de l'autonomie locale est implicitement reconnu par la Constitution ; c) aucun des trois textes législatifs sur les collectivités locales qui existent au niveau régional ne reconnaît non plus ce principe ; par conséquent, le principe de l'autonomie locale n'est pas non plus proclamé dans la législation ; d) la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État reconnaît que ce principe est consacré dans les articles 41 et 162 de la Constitution fédérale.

80. Les rapporteurs estiment par conséquent que l'article 2 de la Charte est respecté en Belgique.

### 3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

**Article 3**

1. Par autonomie locale, on entend 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. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum, ou à toute autre forme de participation directe des citoyens, là où elle est prévue par la loi.

#### 3.2.1. Article 3.1

81. L'interprétation selon laquelle par autonomie locale, on entend 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, est pleinement reconnue en Belgique. En effet, parmi les responsables politiques locaux, l'interprétation même du principe de l'autonomie locale repose sur ce postulat.

82. Il convient de mentionner ici une disposition constitutionnelle : selon l'article 162, « la loi consacre l'application des principes suivants : […] l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal ». Comme nous l'avons vu, on retrouve les dispositions de l'article 3.1 de la Charte, formulées de manière similaire, à l'article 162 de la Constitution belge : « *l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal* ».

83. D'autre part, l'article 41 de la Constitution belge dispose que « *les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont régis par les conseils communaux ou provinciaux selon les principes définis par la Constitution* », ce qui est une autre manière de proclamer et de reconnaître les obligations énoncées à l'article 3.1 de la Charte.

84. En outre, et comme nous l'exposerons plus en détail ci-après, les communes et (dans une moindre mesure) les provinces disposent d'un domaine de compétences considérable, qui peut sans aucun doute être qualifié de « part importante des affaires publiques ». Selon nos interlocuteurs, les régions ont renforcé l'autonomie locale (au moins en ce qui concerne les communes). Il semble que les régions aient octroyé davantage de compétences aux communes (par exemple, des compétences en matière de sport et de politique de la jeunesse, dans le cas de la Flandre).

85. Il n'en va pas de même pour les provinces. Comme indiqué plus haut, le profil institutionnel et politique des provinces est beaucoup plus restreint et moins important que celui des communes. En outre, ces dernières années, la tendance dans les deux régions qui comprennent des provinces (la Flandre et la Wallonie) a été de réduire ou de supprimer les compétences des provinces. Cette évolution a été particulièrement prononcée en Flandre, où la région, par des lois régionales, a transféré certaines compétences des provinces à la région. Il est clair que les provinces ont perdu de l'importance par rapport aux communes sur le plan institutionnel et social, et leur existence même est remise en question.

86. Par conséquent, la délégation est convaincue que l'article 3.1 de la Charte est pleinement respecté dans le Royaume de Belgique.

### 3.2.2. Article 3.2

87. Tout d'abord, il convient de rappeler que le Royaume de Belgique n'a pas inclus l'article 3.2 dans les dispositions de la Charte qu'il a ratifiées. Par conséquent, cette disposition n'est pas contraignante pour la Belgique. Cependant, et dans un souci d'exhaustivité, nous examinerons ici les constructions juridiques relatives à cette disposition. Nous étudierons séparément les deux parties de l'article 3.2.

**Conseils et organes exécutifs**

88. La source démocratique et la légitimité des organes des collectivités locales sont proclamées et garanties par la Constitution belge, selon laquelle « La loi consacre l'application des principes suivants : 1 l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux » (article 162). Cette caractéristique devrait donc être observée dans les communes et dans les provinces.

**Conseils et organes exécutifs locaux. Mention particulière du bourgmestre**

89. Comme indiqué ci-dessus, chaque région a le pouvoir de promulguer la législation qui s'applique dans les communes situées sur son territoire. Pour cette raison, la réglementation effective des assemblées ou des conseils locaux, ainsi que celle des organes exécutifs locaux, relève de la compétence exclusive des régions. Cette caractéristique fondamentale est susceptible d'engendrer des divergences normatives et des différences importantes entre les communes belges.

90. Elles partagent toutefois certaines caractéristiques :

- Toutes les communes sont des entités autonomes et démocratiques.

- Dans tout le pays, les principaux organes sont le conseil communal et le maire ou « bourgmestre » (« Burgemeester » en néerlandais) ; les résidents de la commune élisent les membres du conseil, et le conseil élit le bourgmestre[12] et l'organe exécutif. Le collège des bourgmestre et échevins (« college

12. En Flandre, à partir de la prochaine élection (2024), la personne élue au conseil municipal avec le plus grand nombre de voix sur son nom, et appartenant à la coalition comptant le plus de sièges au conseil municipal, sera désignée maire par le Gouvernement flamand.

van burgemeester en schepenen » en néerlandais) est l'organe exécutif. Le nombre de membres de l'« exécutif » dépend du nombre d'habitants de la commune, et de ses règlements internes (par exemple, à Genk, l'organe exécutif comprend huit échevins plus le bourgmestre).

- Le conseil communal est élu tous les six ans au suffrage direct, secret et universel, et le nombre de conseillers communaux dépend de la population de la commune ; la proportion entre le nombre de conseillers et la population de la commune varie suivant les régions. Par exemple, **en Flandre**, et conformément à l'article 4 du décret régional sur l'administration locale, le nombre de membres du conseil communal (y compris le bourgmestre et les échevins) est fixé comme suit :

  *7 membres dans les communes de moins de 1 000 habitants ;*
  *9 membres dans les communes de 1 000 à 1 999 habitants ;*
  *11 membres dans les communes de 2 000 à 2 999 habitants ;*
  *13 membres dans les communes de 3 000 à 3 999 habitants.*
  *Le nombre de membres du conseil augmente en conséquence, et il y a 55 membres dans les communes qui comptent plus de 300 000 habitants[13]. Comme indiqué plus haut, le bourgmestre et les échevins sont des membres naturels du conseil.*

- Il est obligatoire de voter aux élections locales. Cependant, un nouveau texte de loi a été adopté en Flandre, et à l'avenir le vote aux élections locales sera volontaire dans cette région[14].

- Le mandat des membres du conseil communal est de six ans, étant donné que les élections locales ont lieu tous les six ans (le même jour dans tout le pays, le deuxième dimanche d'octobre). Les dernières élections locales ont eu lieu le 14 octobre 2018. Les conseillers communaux peuvent être réélus.

- Le conseil communal élit le bourgmestre parmi ses membres[15]. Le bourgmestre est le principal responsable politique de la commune, il dirige les différents services et divisions locaux et préside les séances plénières du conseil communal. Ces caractéristiques sont les mêmes dans les trois régions. Cependant, les régions diffèrent du point de vue de la procédure précise par laquelle un conseiller communal, élu en tant que maire par le conseil communal, devient formellement maire et peut exercer les fonctions inhérentes à ce rôle varie considérablement.

91. Traditionnellement, les maires (une fois élus par les conseils) devaient être nommés par le ministre régional compétent (généralement le ministre de l'Intérieur). De nos jours, il y a des différences entre les régions.

92. En ce qui concerne la Région wallonne, un conseiller communal est proposé par le conseil communal en vue de devenir bourgmestre (à condition qu'il soit belge) et le gouvernement régional le nomme (article L 1123-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation)[16]. En vertu de la législation, ce processus semble être automatique.

93. En Région flamande, le système est traditionnellement différent. En effet, le conseil communal fait une proposition au ministre régional, et ce représentant du gouvernement a la possibilité d'examiner la situation personnelle du candidat proposé et peut en fin de compte refuser sa nomination, s'il estime que le bourgmestre proposé ne remplit pas les conditions morales et personnelles pour exercer cette fonction. Dans ce cas, le gouvernement régional peut demander au conseil de présenter une nouvelle proposition, avec un candidat différent, et le candidat proposé la première fois ne peut pas être proposé une deuxième ou une troisième fois[17]. Une fois nommé pour une période de six ans, le nouveau bourgmestre prête serment devant le gouverneur provincial (article 59 du décret flamand sur l'administration locale).

94. Cet aspect traditionnel du paysage politique belge a fait l'objet de nombreuses analyses et critiques du Congrès, qui a mené plusieurs missions de suivi et d'enquête sur ce sujet (voir le point 2.4 ci-dessus). Le

13 Ces chiffres vont changer à partir de 2024, à la suite de la réforme législative de 2021.
14 Cette disposition s'appliquera pour les prochaines élections, prévues en 2024.
15 Certaines législations régionales permettent que le conseil élise en tant que bourgmestre une personne qui n'est pas membre du conseil.
16 Dans des circonstances exceptionnelles, une personne qui n'est pas membre du conseil peut également devenir bourgmestre (Article L 1123-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).
17 Voir : article 58 du décret flamand de 2017 sur l'administration locale.

Congrès a constamment recommandé aux autorités belges (flamandes) de supprimer le système traditionnel de nomination par le ministre flamand de l'Intérieur[18].

95. À l'occasion de cette visite, la délégation a été informée que certaines modifications juridiques ont été apportées dans ce domaine, qui ont modifié le dispositif traditionnel. En effet, des modifications juridiques ont été approuvées par le Parlement flamand en juillet 2021, et entreront en vigueur à l'automne 2024, à l'occasion des prochaines élections locales (modification de l'article 58 du décret flamand de 2017 sur l'administration locale).

96. À la fin de la procédure, le bourgmestre doit être nommé par le gouvernement régional (article 58), et le bourgmestre proposé prête serment devant le président du conseil, et non pas devant le ministre régional.

97. En vertu de cette nouvelle loi, qui devrait renforcer la démocratie locale et le vote populaire, le nouveau système fonctionnera comme suit : 1) il ne sera plus obligatoire de voter aux élections locales ; 2) le nombre de voix obtenu par les listes ne sera plus pris en compte pour déterminer les candidats élus et seul le nombre de voix obtenu individuellement comptera ; 3) après les élections locales, si un parti obtient une victoire claire et remporte plus de la moitié des sièges de conseillers communaux, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix nominatives dans cette liste électorale devrait être proposé comme bourgmestre par le conseil communal.

98. Cependant, cette situation est extrêmement rare lors des élections locales belges, en raison du grand nombre de partis et de la fragmentation de l'électorat. Généralement, une alliance entre plusieurs partis est nécessaire pour obtenir la majorité dans un conseil communal. Par conséquent, la procédure habituelle est celle décrite ci-après : 4) le parti qui a obtenu le plus de voix sera chargé de constituer un gouvernement local, c'est-à-dire que la nouvelle loi donne l'initiative ou la préférence légale, pendant 14 jours, au responsable du parti ayant obtenu le plus de voix pour tenter de former un gouvernement local. Ainsi, pendant deux semaines, ce parti aura l'initiative « légale » pour constituer un gouvernement, en cherchant à former une alliance avec les autres partis ayant obtenu des sièges au conseil communal ; 5) le candidat que obtient le plus de votes « personnels » sur la liste électorale de son parti et qui appartient au parti dont la liste a obtenu le plus grand nombre de voix devrait devenir bourgmestre[19] ; 6) le conseil communal élit parmi ses membres le candidat qui devrait être nommé bourgmestre, et soumet la proposition correspondante au gouvernement flamand ; dernier point, mais non des moindres, les différents partis doivent informer les électeurs (avant les élections) des types de coalitions qu'ils constitueront après le jour de l'élection. L'objectif est d'éviter la fraude ou les surprises pour les électeurs.

99. Dans ce nouveau dispositif juridique, il convient d'examiner plus particulièrement l'intervention du gouvernement flamand, qui représentait jusqu'ici l'aspect le plus controversé de cette loi. Dans le même esprit, une analyse du nouvel article 58 montre que l'intervention du gouvernement régional reste décisive lors de la nomination des bourgmestres.

100. Il est vrai que la nouvelle loi dispose que le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix nominatives dans la liste ayant remporté le plus de voix « est nommé bourgmestre par le gouvernement flamand » (premier alinéa), ce qui semble être une décision assez automatique.

101. Cependant, un examen plus attentif aboutit à une conclusion différente : après les élections et l'installation effective des membres du conseil, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix nominatives dans la liste électorale ayant remporté le plus de voix sera considéré comme étant le « bourgmestre désigné » et exercera les fonctions attribuées au bourgmestre (article 59.1, deuxième paragraphe) ; avant de commencer son mandat, le « bourgmestre désigné » prête serment devant le président du conseil communal, et s'il est lui-même président du conseil communal, il prête serment devant le conseiller communal le plus âgé (article 58.1, paragraphe 3). Cependant, immédiatement après qu'il a prêté serment, il est indiqué que le gouvernement flamand « prend une décision concernant la nomination [ou non] en tant que bourgmestre après que le bourgmestre désigné a prêté serment et après avoir été informé par le conseil communal » (article 58.1, paragraphe 4, caractères gras ajoutés).

102. S'il est nommé par le gouvernement régional, il devient un « bourgmestre nommé » et doit prêter un autre serment à ce titre (article 58.1, paragraphe 5). Par conséquent, l'intervention du gouvernement flamand n'est pas automatique, ni une simple formalité, car il peut nommer (ou ne pas nommer) le « bourgmestre désigné ». En outre, la nouvelle loi ne précise pas les motifs pour lesquels le gouvernement pourrait décider

18 Voir : Recommandation 409 (2017) Le fonctionnement des organes de démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique dans les communes « à facilités » autour de Bruxelles en Région flamande.
19 Par conséquent, les candidats figurant sur les listes électorales qui obtiennent peu de votes ne deviendront jamais bourgmestre.

de ne pas nommer le bourgmestre. De hauts responsables politiques flamands ont indiqué à la délégation que cela ne se produirait que dans des circonstances précises et exceptionnelles (par exemple, si le candidat proposé a un casier judiciaire). À noter que, cette interprétation a été fournie oralement par les interlocuteurs des rapporteurs, et le nouveau texte de loi ne dit rien à ce sujet.

103. En outre, selon la nouvelle formulation de la loi, la décision du gouvernement flamand de ne pas nommer le bourgmestre (ou le refus d'accepter son serment) « a pour effet que la personne concernée ne peut plus être nommée bourgmestre pendant la même législature ». En cas de refus de nomination du bourgmestre, la nouvelle loi dispose que si le gouvernement flamand décide de refuser de nommer un bourgmestre, « le conseiller du même groupe qui, après ce conseiller, a obtenu le plus de voix nominales, devient le bourgmestre désigné et est nommé bourgmestre par le gouvernement flamand ». La même procédure doit donc être suivie.

104. Compte tenu de ce qui précède, la délégation a eu l'impression que, en effet, le statut juridique du candidat à la fonction de bourgmestre a évolué, et que les procédures ont été rationalisées. Cependant, les rapporteurs ne sont pas convaincus qu'il y ait eu d'amélioration majeure concernant la question centrale : la nécessité qu'un conseiller communal soit « nommé » par le gouvernement flamand pour devenir bourgmestre. Il s'agissait de l'aspect le moins satisfaisant de l'ensemble de l'« ancienne » législation, qui a fait l'objet de différentes recommandations du Conseil.

105. Par conséquent, les rapporteurs regrettent de constater que peu de progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre concrète des résolutions du Congrès à ce sujet et que la situation reste fondamentalement inchangée (en ce qui concerne la nomination du bourgmestre par le gouvernement flamand). Le nouveau dispositif juridique semble laisser une latitude considérable lors de la décision de nommer ou non un bourgmestre, étant donné que les motifs de refus ne sont pas précisés dans la loi.

106. Les **six communes flamandes** dotées de « facilités » linguistiques et situées autour de Bruxelles seront spécifiquement mentionnées ci-dessous (voir la section 4.3).

107. La législation régionale de **Bruxelles-Capitale** est celle qui simplifie le plus la nomination des bourgmestres, car aucune intervention ou approbation du gouvernement régional n'est prévue (article 13 de la nouvelle loi communale). Il en est ainsi depuis la réforme législative de la législation régionale, qui a eu lieu en 2020. La délégation a été informée que, dans cette région, il existe un nouveau texte législatif régional (ordonnance) selon lequel les listes électorales qui se présentent aux élections locales doivent respecter la parité hommes-femmes (cette nouvelle loi entrera en vigueur pour les prochaines élections locales, prévues en 2024).

108. Enfin, dans la **Communauté germanophone**, le bourgmestre est élu par le conseil, sans autre formalité ou procédure.

109. Chaque commune dispose également d'un « collège des bourgmestre et échevins », qui est l'organe exécutif de la commune. Les échevins sont élus parmi les membres du conseil communal. Le collège des bourgmestre et échevins est un organe collégial qui prend des décisions à la majorité.

**Responsabilité des organes exécutifs devant le conseil communal**

110. Comme indiqué plus haut selon les spécialistes, la Belgique avait émis une « réserve » indue à l'article 3.2, car, au moment de la ratification, les organes exécutifs des collectivités locales n'étaient pas responsables devant les conseils communaux, comme le demande la Charte.

111. De l'avis des rapporteurs, ce postulat n'est plus fondé, du moins partiellement. Actuellement, les législations régionales sur les collectivités locales (du moins celles des Régions wallonne et flamande) prévoient clairement la responsabilité politique des organes exécutifs (bourgmestre, collège) vis-à-vis du conseil communal.

112. Ainsi, dans le cas de la législation **flamande**, depuis 2021, le conseil peut proposer, discuter et approuver une « motion de méfiance constructive » collective (article 46 du décret flamand sur l'administration locale), adressée à l'ensemble de l'exécutif, à savoir le collège des bourgmestre et échevins. Une motion de méfiance constructive peut être déposée à titre individuel contre un ou plusieurs échevins. Cette motion doit être signée par la majorité des conseillers communaux.

113. Si le conseil communal adopte la motion de méfiance, le ou les membres faisant l'objet de la motion sont révoqués et les candidats présentés sont déclarés élus. À partir de l'adoption de la motion collective, le conseiller mentionné à l'article 58 du décret porte le titre de « bourgmestre désigné » et exerce toutes les fonctions dévolues au bourgmestre. Avant d'accepter son mandat, le bourgmestre désigné doit prêter serment. Enfin, « le gouvernement flamand nomme le bourgmestre conformément à la procédure visée à l'article 58 », décrite plus haut. Là encore, la nomination formelle par le gouvernement flamand est donc requise.

114. Il convient de souligner que la motion de méfiance ne s'applique pas aux six communes à facilités (voir la section 4.3 ci-après).

115. Dans le cas de la **Région wallonne**, d'importantes modifications du Code régional de la décentralisation, adoptées en 2005 et 2012, ont donné lieu à d'importantes évolutions sur ce sujet. En effet, la création d'un mécanisme de responsabilité du collège et de ses membres devant le conseil communal a constitué l'une des principales nouveautés de la réforme du 8 décembre 2005.

116. L'article L1123-3, troisième alinéa, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation établit le principe selon lequel le collège est responsable devant le conseil. La motion de méfiance collective est régie par l'article L1123-14, paragraphe 1 : « Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège ou de l'un ou de plusieurs de ses membres. Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas. […] ». Étant donné qu'elle suppose la présentation d'un ou de plusieurs successeurs (en cas de motion de méfiance individuelle) ou d'une nouvelle équipe (en cas de motion de méfiance collective), cette motion de méfiance est qualifiée de constructive.

117. Le mécanisme de motion de méfiance a suscité de nombreuses réactions, qui ont amené le gouvernement wallon à approuver des lignes directrices supplémentaires pour le dépôt d'une telle motion, afin d'éviter qu'elle ne déstabilise l'institution collégiale. Cette réforme a été achevée le 26 avril 2012. Ainsi, la motion de méfiance collective n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité. La présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité. La motion doit être adoptée par la majorité des membres du conseil ; son adoption suppose la démission du collège ainsi que l'élection du nouveau collège, bien que les membres du collège restent en poste jusqu'à ce que leurs remplaçants aient prêté serment. Lorsqu'une motion de méfiance collective a été adoptée par le conseil et qu'une autre majorité s'est installée, aucune nouvelle motion de méfiance ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi, et au cours d'une même législature communale, il ne peut pas être voté plus de deux motions de méfiance collective.

118. En ce qui concerne **les provinces**, leur structure institutionnelle de base copie dans une certaine mesure celle des communes. Bien que les caractéristiques et les termes employés puissent varier selon la région où se trouvent les provinces (la Flandre ou la Wallonie), elles partagent toutes les points fondamentaux suivants :

- Toutes les provinces sont des entités autonomes et démocratiques.

- Les principaux organes sont le conseil provincial et les organes exécutifs. Le conseil provincial est élu démocratiquement tous les six ans au suffrage direct et secret, le jour des élections locales. Le nombre de membres des conseils provinciaux va de 47 pour les provinces comptant moins de 250 000 habitants à 84 pour les provinces comptant plus d'un million d'habitants (il s'élève par exemple à 56 dans la province de Hainaut).

- Les organes exécutifs sont le président du conseil, le collège ou la députation permanente et le gouverneur. Le conseil élit son président pour un mandat de six ans, et il préside et dirige les affaires du conseil. Il y a également un « collège » ou une « députation permanente », élu par le conseil parmi ses membres, qui est l'organe exécutif le plus élevé. Cet organe est appelé différemment en Flandre et en Wallonie. En Flandre, la région a gardé l'appellation traditionnelle de « députation permanente », tandis qu'en Wallonie, ce nom a été remplacé par celui de « collège provincial ».

119. La députation permanente exécute les résolutions du conseil provincial et assure la gestion quotidienne. Elle est présidée par le gouverneur. Toutefois, le gouverneur n'est pas élu ; il est nommé ou congédié par le Roi, sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Traditionnellement, le gouverneur représentait le gouvernement national, mais à présent il représente uniquement le gouvernement régional.

**Participation des habitants. Statut de la ratification du Protocole additionnel à la Charte**

120. Le dernier alinéa de l'article 3.2 de la Charte porte sur la participation « directe » des habitants. Nous examinerons tout d'abord la vitalité de la participation directe au niveau local, puis nous nous intéresserons au statut de la ratification du Protocole additionnel à la Charte.

121. En ce qui concerne le premier point, tous les interlocuteurs rencontrés indiquent que dans la plupart des villes belges, il existe différents moyens, techniques et mécanismes pour canaliser la participation des habitants aux affaires publiques et obtenir leur avis concernant la gestion des affaires et des décisions locales. Les questions pour lesquelles la participation des habitants est la plus répandue sont l'approbation des plans d'investissement, l'urbanisme et les budgets participatifs. Dans le cas de l'urbanisme, il existe des organes spécifiques qui comprennent des représentants des habitants en tant que membres naturels (tels que la commission consultative pour l'aménagement du territoire). D'autre part, les élus locaux reconnaissent que la pandémie de covid-19 a eu des répercussions considérables sur la participation des habitants, mais affirment qu'elle revient peu à peu, doucement et progressivement.

122. Les différents formats et modalités de participation des habitants sont principalement régis au niveau régional. Dans certaines régions, il existe des règles régionales spécifiques qui régissent les référendums locaux (comme en **Flandre**)[20]. En **Région wallonne**, par exemple, les habitants peuvent aussi participer fréquemment aux « programmes communaux de développement rural ».

123. Dans la Région de **Bruxelles-Capitale**, la participation des habitants est particulièrement développée[21], et la nouvelle loi communale régit cette caractéristique de la démocratie locale dans ses articles 318-328 et son article 89bis portant sur l'interpellation par les citoyens. Différentes techniques et possibilités sont mises à la disposition des habitants, telles que les pétitions, les propositions des habitants ou la participation aux commissions délibératives. Les habitants peuvent s'exprimer sur un certain nombre de sujets, comme l'emploi, la santé, la culture, l'environnement, la mobilité, le handicap, le logement, etc.

124. Compte tenu de la vitalité de la participation des habitants au niveau local, on peut se demander pourquoi la Belgique n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte.

125. Conformément à la loi, la Belgique ne peut ratifier un traité international qu'avec l'accord des parlements régionaux, si le traité porte sur une question relevant de la compétence des régions (comme dans le cas du Protocole additionnel).

126. Cela tient à l'organisation institutionnelle de la Belgique. Pour ratifier le Protocole additionnel, il est nécessaire de suivre une procédure longue, complexe et lente. En substance, les quatre parlements infranationaux compétents doivent donner leur accord au préalable. Il s'agit des parlements régionaux de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone. L'ensemble du processus est coordonné par un organe fédéral, la Conférence interministérielle sur la politique étrangère (CIPE).

127. Ainsi, la question de la ratification du Protocole doit être introduite dans chaque parlement régional par le gouvernement régional correspondant, et une fois que le parlement concerné a donné son accord, le gouvernement correspondant communique cet accord aux autorités fédérales ; c'est uniquement lorsque les autorités fédérales s'assurent que tous les accords nécessaires ont été obtenus que le gouvernement fédéral peut déposer l'instrument de ratification.

128. De manière générale, le Protocole ne pose pas de problème aux régions, et il n'y a pas de question sensible qu'elles souhaitent éviter.

129. Ainsi, **en Flandre**, la ratification du Protocole additionnel a été approuvée ou a reçu l'accord de son parlement, le 15 juillet 2011.

130. En ce qui concerne la **Région de Bruxelles-Capitale**, la délégation a appris avec satisfaction les informations suivantes : a) le 22 avril 2022, le parlement régional a adopté l'Ordonnance portant approbation du Protocole additionnel à la Charte ; b) le 30 avril, peu avant la seconde partie de la visite de la délégation, le gouvernement régional a ratifié cette Ordonnance et l'a notifiée au gouvernement fédéral.

20 *Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een provinciale volksraadpleging*, de juin 2009.
21 Voir le site web dédié : www.democratie.brussels

131. En ce qui concerne la **Communauté germanophone**, le Protocole additionnel a été ratifié en 2021 par le gouvernement, puis transféré au parlement. Le président de ce parlement a assuré que ce sujet sera discuté prochainement au parlement, et que celui-ci donnera certainement son accord.

132. Dans le cas de la **Région wallonne**, toutefois, l'approbation du Protocole semble être au point mort, étant donné que la proposition n'a pas encore été envoyée au parlement régional. Cependant, personne ne semble savoir exactement pourquoi cela n'a pas encore été fait, et il s'agit probablement d'une question de priorités politiques ou de manque d'intérêt.

133. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 3.2 de la Charte n'est que partiellement respecté, étant donné que le mécanisme de motion de confiance ou de méfiance n'est pas reconnu dans toutes les collectivités locales et dans toutes les régions.

### 3.3. Article 4 – Portée de l'autonomie locale

**Article 4**

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Les ministères les consultent toujours lorsqu'ils préparent de nouveaux projets. Elles font aussi des propositions directement et travaillent avec les commissions parlementaires.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. 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.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Celles-ci existent déjà concernant les finances et certains autres aspects importants de l'exercice des responsabilités locales.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

#### 3.3.1. Article 4.1

134. Étant donné que, en Belgique, la Charte s'applique aux communes et aux provinces, il convient d'effectuer une analyse distincte pour ces deux types de collectivités. Elles partagent toutefois une caractéristique commune : les pouvoirs et compétences spécifiques des collectivités locales ne sont pas régis par la Constitution elle-même, mais par plusieurs textes législatifs, étant donné qu'il n'existe pas de texte législatif unique qui « codifie » de manière exhaustive toutes les compétences locales.

**Les communes**

135. Au niveau constitutionnel, l'article 41, qui dispose que « Les intérêts exclusivement communaux […] sont réglés par les conseils communaux […] » est particulièrement important. Cette disposition constitutionnelle énonce le principe général selon lequel tout ce qui se passe sur le territoire de la commune, ou qui a une dimension purement locale, relève du champ d'action des communes. En général, et en particulier au niveau législatif régional, cette disposition constitutionnelle a été interprétée de manière assez large. Par exemple, le décret flamand de 2017 sur l'administration locale prévoit à son article 2 que, en vertu de cette disposition constitutionnelle et à cette fin, les communes « peuvent prendre toutes les initiatives ».

136. Les compétences précises des communes se trouvent dans les lois régionales régissant leurs collectivités locales respectives, tandis que d'autres législations sectorielles sont également susceptibles de définir les domaines de compétence des collectivités locales, comme dans le cas de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de l'octroi de licences et d'autorisations aux entreprises, des projets environnementaux, etc.

137. Les communes jouissent du statut juridique d'« autorités de droit public » et possèdent un large éventail de compétences et de privilèges juridiques. Par exemple, elles peuvent approuver des réglementations locales prescrivant des règles de comportements sociaux dans le domaine de la police administrative générale ou « spéciale », comme la circulation. Elles disposent d'un large éventail de compétences décisionnelles (octroi de licences) ; elles peuvent également imposer des amendes et des sanctions aux

contrevenants, et, enfin, elles ont d'importantes compétences fiscales (voir ci-après). Tous les élus locaux rencontrés par la délégation ont indiqué qu'ils étaient satisfaits du niveau actuel de compétences des communes. Le niveau de compétences est élevé, et nous n'avons eu connaissance d'aucune plainte à ce sujet dans aucune partie du pays.

138. Dans le cas de la **Flandre**, le principal texte législatif est le décret régional sur l'administration locale de 2017. Bien que ce décret régisse en détail les compétences des différents organes internes de l'administration communale, il ne comprend pas de liste exhaustive des compétences attribuées aux communes. Néanmoins, ce texte législatif prévoit que « les communes et les centres publics d'aide sociale visent à apporter au niveau local une contribution durable au bien-être des citoyens et assurent en proximité étroite avec ceux-ci un exercice démocratique, transparent et efficace de leurs pouvoirs. […] Elles visent à contribuer au développement durable du domaine communal » (article 2). En outre, conformément à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ainsi qu'à l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, « *et en application du principe de subsidiarité* », les communes exercent également les compétences qui leur sont conférées par ou en vertu de la loi ou du décret.

139. Les communes sont donc compétentes pour toutes les questions qui n'ont pas été exclues de leurs compétences par les autorités supérieures. En outre, depuis les années 1970, différentes lois parlementaires sectorielles ont explicitement attribué des tâches toujours plus vastes aux communes, par exemple dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'approvisionnement en gaz, en eau et en électricité, de la collecte et du traitement des déchets domestiques, de l'expansion économique et de la politique culturelle et sociale. Les compétences transférées aux régions et aux communautés à la suite des réformes de l'État ont été partagées avec les collectivités locales.

140. Dans le cas de la **Région wallonne**, l'article L 1113-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation de 2004 prévoie que « les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants ».

141. Compte tenu du contexte juridique mentionné, il est possible d'affirmer que, en général, les communes sont compétentes dans les domaines suivants :

- l'urbanisme et la gestion de la croissance urbaine ; l'octroi de permis pour les bâtiments et les projets de construction ;
- la régulation et le contrôle de la circulation de véhicules ;
- le pouvoir d'accorder des permis et licences ;
- l'entretien et l'amélioration du patrimoine local, notamment des routes et chemins locaux ;
- la capacité d'imposer et de percevoir des taxes ou redevances (sur des activités de rue polluantes ou des installations commerciales bruyantes) ;
- la protection de l'environnement, comprenant toutes sortes de services locaux, tels que la fourniture d'eau potable, le traitement des eaux usées urbaines, la collecte et le traitement des déchets, le suivi et l'amélioration de la qualité de l'air, etc. ;
- la gestion des situations d'urgence et la prévention des incendies ;
- le nettoyage et l'entretien des rues, des jardins publics et des espaces de loisirs ;
- la construction et la gestion de toutes sortes d'équipements communaux tels que les équipements sportifs et récréatifs, les lieux culturels, les places de stationnement public, etc. ;
- la construction et l'entretien d'espaces verts, de jardins et de parcs publics, etc. ;
- l'exécution des lois, des décrets et de la réglementation administrative de la police sur le territoire de la commune et en matière d'ordonnances de police urgentes.

**Les provinces**

142. Faisant écho aux dispositions constitutionnelles concernant les communes, les provinces sont chargées de régler tout ce qui est d'intérêt provincial sur leur territoire. Dans cet esprit, l'article 41 de la Constitution dispose que « les intérêts exclusivement […] provinciaux sont régis par les conseils […] provinciaux selon les principes définis par la Constitution ».

143. La province est le niveau intermédiaire de gouvernement, entre le niveau régional et communal. Par conséquent, tout ce qui dépasse le territoire d'une commune, mais qui n'a pas d'impact régional relève du domaine d'action des provinces, et elles sont compétentes pour régler les intérêts provinciaux.

144. Comme indiqué plus haut, le rôle, le profil institutionnel et les compétences des provinces relèvent actuellement des compétences et intérêts régionaux. Par conséquent, les compétences effectives des provinces sont définies dans la législation sectorielle ou dans la législation des régions sur les collectivités locales (bien que la plupart de cette législation vise à réglementer dans le détail les collectivités locales et fasse peu de référence aux provinces).

145. Traditionnellement, les provinces avaient de larges compétences dans plusieurs domaines, tels que l'enseignement, les infrastructures sociales et culturelles, la médecine préventive et la politique sociale, la protection de l'environnement, les routes et les voies navigables, le développement économique, le transport, les travaux publics, le logement, l'aménagement du territoire, l'autorisation d'installations industrielles et de locaux commerciaux et agricoles, etc.

146. Cependant, depuis la régionalisation du domaine des collectivités locales, les compétences effectives des provinces dépendent principalement de la situation et de la législation dans chacune des deux régions où elles existent, la Flandre et la Wallonie, car celles-ci peuvent attribuer des compétences aux provinces ou leur en retirer. Selon nos interlocuteurs, les provinces ont perdu beaucoup de compétences ces dernières années, en particulier en Flandre, et dans une moindre mesure en Wallonie.

147. Par exemple, en Flandre, les seules compétences que les provinces conservent actuellement sont celles liées à la gestion ou à l'aménagement des sols, ou celles relatives au territoire, comme la mobilité. Le reste des compétences provinciales traditionnelles ont été transférées à la région.

148. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 4.1 de la Charte.

### 3.3.2. Article 4.2

149. À la suite de la visite et des réunions tenues avec ses interlocuteurs, la délégation a également conclu que les collectivités locales (les communes) ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

150. Ce fait résulte de la manière dont l'article 41 de la Constitution a été généralement interprété et mis en œuvre dans la législation. En outre, cette interprétation est explicitement consacrée dans certaines dispositions des lois régionales sur les collectivités locales. Par exemple, le décret flamand sur l'administration locale dispose que « En vertu de l'article 41 de la Constitution, les communes sont compétentes pour les questions d'intérêt communal. À cette fin, elles peuvent prendre toutes les initiatives ».

151. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 4.2 de la Charte.

### 3.3.3. Article 4.3

152. Cet article de la Charte a souvent été interprété comme consacrant le principe de subsidiarité.

153. Le principe de subsidiarité n'est pas explicitement reconnu dans la Constitution, mais il est reconnu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En outre, le principe de subsidiarité a été explicitement consacré dans certaines lois régionales sur les collectivités locales. Par exemple, dans le cas de la Région **flamande**, le décret régional de 2017 prévoit qu'« en application du principe de subsidiarité, les communes exercent également les compétences qui leur sont conférées par ou en vertu de la loi ou du décret ».

154. Par ailleurs, on observe une tendance claire à la décentralisation du niveau régional vers le niveau local, en particulier dans certains domaines. Par conséquent, il est communément accepté que le principe de subsidiarité existe et qu'il est réellement mis en œuvre.

155. Il est admis, par exemple, que le principe de subsidiarité « explique » ou justifie le transfert de compétences du niveau des régions ou des communautés vers les communes. Hormis leurs compétences constitutionnelles, les communes ont également des compétences qui leur ont été conférées, en application du principe de subsidiarité, par ou en vertu de la loi ou du décret du Parlement flamand.

156. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 4.3 de la Charte.

### 3.3.4. Article 4.4

157. Les compétences conférées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Le système belge repose sur des compétences « exclusives ». Les compétences « locales » sont clairement celles qui ont été conférées aux communes ou aux provinces par une loi, un décret ou une ordonnance régionale, ou que les communes ont décidé d'exercer en vertu de l'article 41 de la Constitution.

158. Cependant, ce principe général n'empêche pas que certaines compétences soient exercées de manière « coopérative » avec les autres niveaux d'administration publique « plus élevés », comme la région, la communauté, voire l'État fédéral, étant donné que les compétences peuvent être complexes et impliquer différentes entités ou niveaux de gouvernement, ou parce que l'ampleur des intérêts en jeu le demande.

159. Par exemple, les communautés constituent le principal collaborateur des communes dans tous les domaines culturels (bibliothèques, centres culturels, activités d'éducation permanente/continue, etc.). Dans ces domaines, les communes entretiennent des contacts fréquents avec les communautés. Dans la Communauté française, par exemple, cette coopération est formalisée par la signature d'une charte de collaboration, qui définit le rôle, les responsabilités et les obligations de chaque partie.

160. Le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique constitue un autre exemple de mise en œuvre commune de compétences concomitantes. À un moment donné, les communes doivent coopérer avec les régions et ces deux niveaux de gouvernement doivent exercer leurs compétences de manière coordonnée.

161. En outre, cette coopération et cette coordination peuvent être consacrées dans des instruments formels spécifiques, qui sont régis au niveau régional. Par exemple, dans la Région flamande, les autorités régionales ont conclu des accords politiques avec les communes, dans les domaines de la mobilité, de l'environnement, de la jeunesse, de la culture, de l'accueil extra-scolaire et de la politique urbaine, entre autres.

162. Un autre exemple est l'application des lois et règlements de police, par laquelle les communes veillent au respect des lois et règlements nationaux et régionaux. En général, il incombe au bourgmestre d'exercer ces compétences, mais il peut appliquer les lois et règlements émis par les niveaux supérieurs de gouvernement. En ce sens, l'article 63 du décret flamand de 2017 prévoit que « En dehors de ses compétences en matière d'exécution des lois […] de police, […] le bourgmestre est compétent pour l'exécution des lois, décrets et arrêtés d'exécution de l'autorité fédérale, de la Région ou de la Communauté, sauf si ladite compétence est confiée explicitement à un autre organe de la commune ».

163. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les exigences de l'article 4.4 de la Charte sont respectées.

### 3.3.5. Article 4.5

164. Selon cette disposition, en cas de délégation des pouvoirs aux communes ou aux provinces par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. Il convient d'indiquer d'emblée qu'en pratique, cette disposition s'applique uniquement aux communes, étant donné que les régions transfèrent ou délèguent rarement des compétences ou pouvoirs aux provinces (c'est généralement l'inverse).

165. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte spécifique concernant le respect de cette disposition en Belgique. Cependant, certains élus locaux ont formulé une plainte liée à ce sujet, dans le sens où, au fil des années, ils ont observé que les autorités supérieures géraient souvent les affaires publiques en légiférant beaucoup et en détail, privant ainsi les communes de la marge de manœuvre nécessaire lors de la mise en œuvre des politiques régionales et fédérales et de la possibilité de les adapter aux besoins des réalités locales. De même, l'association des communes de la Région wallonne (UVCW) a régulièrement demandé aux autorités régionales d'approuver une législation-cadre, plutôt qu'une législation trop détaillée.

166. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 4.5 de la Charte est respecté.

### 3.3.6. Article 4.6

167. L'analyse de l'article 4.6 mérite une analyse minutieuse, portant sur différents domaines et examinant la situation dans les trois régions (ainsi que dans la Communauté germanophone) et au niveau fédéral. Pour commencer, nous analyserons la situation au niveau national, puis au niveau régional.

**Consultation des collectivités locales par le gouvernement fédéral**

168. Il convient de souligner qu'il n'existe pas de dispositions constitutionnelles à ce sujet ni de lois fédérales spécifiques régissant cette question. Par conséquent, cet aspect de l'autonomie locale est géré exclusivement au niveau régional.

169. En ce qui concerne la consultation des collectivités locales par le gouvernement fédéral, les élus locaux ont formulé une plainte claire : il n'existe pas de mécanisme formel de consultation des collectivités locales par le **gouvernement fédéral**. En outre, il n'y a pas de concertation systématique. Selon les interlocuteurs locaux, il s'agit d'une lacune sérieuse, car il n'est pas rare que le gouvernement fédéral prenne des décisions ou initiatives qui ont un impact direct ou indirect dans le domaine des collectivités locales, telles que les négociations avec les syndicats de policiers et de pompiers, une question qui sera examinée plus en détail ci-après en lien avec l'article 9.2.

**Consultation des collectivités locales par les régions**

170. Cet aspect de l'autonomie locale est régi exclusivement au niveau régional, par des lois et règlements régionaux.

**Situation dans la Région de Bruxelles-Capitale**

171. Selon les élus locaux rencontrés par la délégation, dans la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas de procédure de consultation officielle et structurée entre le gouvernement régional et les collectivités locales (les communes et les centres publics d'aide sociale (CPAS)). La consultation (qui consiste souvent uniquement à communiquer des informations) est donc à la discrétion du gouvernement régional (dont dépendent la plupart des compétences qui concernent les communes). Cette consultation a parfois lieu, mais parfois non, et il semble ne pas y avoir de logique.

172. Les élus locaux de cette région ont indiqué qu'il existait également d'autres associations ou instances représentatives dans la région, telles que la Conférence des bourgmestres, la Fédération des secrétaires communaux et la Fédération des receveurs communaux. Cependant, la Conférence des bourgmestres n'est pas un forum de consultation efficace, selon certains interlocuteurs. Cet organe ne fonctionne pas correctement et devrait être remanié.

173. Cette situation est d'autant plus étrange que certains membres du parlement régional sont bourgmestres ou échevins. Il est donc d'autant plus important et nécessaire que le gouvernement régional rencontre et consulte régulièrement l'association « Brulocalis », qui représente les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

174. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a souligné que l'accord de gouvernement pour 2019-2024 prévoit la création d'une plateforme de consultation entre les Région et les communes sur toutes les questions ayant une incidence sur les intérêts ou la stratégie des communes.

**Situation dans la Région wallonne**

175. La Région wallonne présente un tableau quelque peu différent. Selon le représentant des associations de collectivités locales (l'Union de villes et communes de Wallonie (ci-après « UVCW ») et la Fédération des centres publics d'aide sociale (CPAS)), ces associations sont reconnues comme des instances ayant une fonction consultative depuis l'adoption du décret régional du 15 février 2017. En conséquence, la Région wallonne soumet à ces associations différents documents juridiques et initiatives pour examen, lorsque ces documents et initiatives ont trait aux collectivités locales, à leur fonctionnement, à leur financement ou (plus important encore) à toute question ou domaine géré par les collectivités locales, tel que la protection de l'environnement, le logement ou les contrats publics.

176. Ces documents comprennent les projets de décrets régionaux (textes législatifs régionaux), les projets d'arrêtés du gouvernement régional et les projets de circulaires (règlements internes). Lorsque le gouvernement soumet ces documents, il demande l'avis de l'UVCW, qui doit présenter un rapport. Les associations susmentionnées analysent les projets de documents envoyés par le gouvernement et doivent émettre un avis raisonné dans un délai de 45 jours. Le rapport de l'UVCW est obligatoire. Par conséquent, il existe un mécanisme institutionnel positif de consultation *obligatoire* des collectivités locales, par l'intermédiaire de leurs associations représentatives, et l'article 4.6 est pleinement respecté dans cette région.

177. Les propositions législatives (émanant directement d'un groupe parlementaire) ne sont en principe pas couvertes par les dispositifs présentés ci-dessus. Cependant, il est fréquent que le Parlement wallon demande également l'avis de l'UVCW et de la Fédération des CPAS (notamment au moyen d'audiences spécifiques). Bien que cette forme de consultation ne soit pas systématique, les élus locaux ont indiqué à la délégation que cette pratique s'est développée ces dernières années.

178. Dans la **Communauté française** (Fédération Wallonie-Bruxelles), il n'existe pas de mécanisme semblable à celui présenté ci-dessus.

**Situation dans la Région flamande**

179. En Flandre, l'Association des villes et communes flamandes (VUVS) est largement consultée par le gouvernement régional lorsque celui-ci prévoit d'adopter des lois et règlements ayant des incidences sur les collectivités locales.

180. Les élus régionaux ont confirmé que, lorsqu'il élabore de nouveaux règlements sur des questions qui concernent les communes, le gouvernement flamand demande l'avis des collectivités locales sur ces sujets, souvent de manière formelle. Bien que cet avis ne soit pas obligatoire, en pratique, il fait généralement partie du processus de décision. Par exemple, lors de l'élaboration de règlements sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, l'Association des villes et communes flamandes (VVSG en néerlandais), Excello.net et les directeurs financiers locaux flamands (VLOFIN en néerlandais) sont consultés.

**Communauté germanophone**

181. La Communauté germanophone présente une situation assez particulière en ce qui concerne le respect de l'article 4.6 de la Charte. En effet, cette Communauté est assez petite sur le plan territorial, et le nombre de communes, neuf seulement, est très faible (Eupen étant la capitale et le siège des institutions de la Communauté, à savoir le parlement et le gouvernement). Par conséquent, il existe une très forte proximité, à la fois « physique » et institutionnelle, entre les niveaux d'administration locale et « supérieur ».

182. En pratique, les contacts et consultations avec les collectivités locales sont très denses et permanents (par exemple dans le cas de l'urbanisme), au point que les élus locaux de cette communauté ont indiqué à la délégation qu'ils étaient parfois consternés par le nombre de questions sur lesquelles les institutions de la communauté sollicitaient leur avis et par le grand nombre de réponses ou d'avis qu'ils devaient préparer, ce qui demandait du temps.

183. Les communes sont donc fréquemment consultées par la Communauté germanophone pour toutes les questions qui les concernent directement ou indirectement (par exemple, les plans d'investissement de la communauté ou la gestion de crise). Ce point a été confirmé par les représentants du gouvernement et du parlement de cette communauté, qui ont fourni quelques chiffres. Ils ont par exemple indiqué que pendant la pandémie de covid-19, les institutions de la communauté ont organisé 63 conférences, et que tous les bourgmestres y ont assisté. Il en va de même pour la gestion de la crise ukrainienne : le gouvernement discute les mesures à prendre et les procédures à adopter avec les collectivités locales.

184. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que l'article 4.6 de la Charte est respecté en Flandre, dans la Région wallonne et dans la Communauté germanophone, mais pas dans la Région de Bruxelles-Capitale.

### 3.4. Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

**Article 5**
Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

185. Cet article soulève la question du nombre (et de la taille) des communes dans le pays, et des différents plans et stratégies gouvernementaux visant à modifier certaines caractéristiques de répartition territoriale. Pour commencer, l'article 7 de la Constitution belge dispose que « les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi ». Du point de vue du droit constitutionnel comparatif, la Constitution belge est l'une des rares constitutions qui aborde explicitement ce sujet (la Constitution espagnole en est une autre).

186. Le nombre de communes a été considérablement réduit en Belgique depuis les années 70, à une époque où l'autonomie locale était encore une question d'intérêt fédéral. Ainsi, on comptait en 1977 2 359 communes, contre seulement 581 aujourd'hui. Actuellement, le domaine de l'autonomie locale est une responsabilité entièrement régionale (à l'exception notable de la Communauté germanophone), et chaque région a son propre avis sur la question et ses propres priorités.

187. Bien qu'il incombe à la région de décider ou d'approuver la fusion de deux communes ou plus sur son territoire, il n'en va pas de même pour les provinces. Les provinces ne peuvent pas être supprimées par une décision ou une loi des régions, étant donné qu'elles sont protégées par la Constitution.

188. En général, la grande tendance à la fusion des communes est désormais terminée, mais les régions souhaitent encore encourager les collectivités locales à fusionner. Bien sûr, leurs politiques sont conditionnées par leur taille et par leur nombre de communes. Par exemple, la Communauté germanophone compte seulement neuf communes, et il n'y a donc pas de nécessité, d'intention ou de plan visant à promouvoir la fusion de ces collectivités. La Région de Bruxelles-Capitale compte 19 communes très proches les unes des autres et qui occupent densément le territoire. Par conséquent, cette région n'a pas de plan ou de programme non plus concernant la fusion des communes. La fusion des communes est donc encore un sujet d'intérêt politique, et reste une possibilité réaliste uniquement dans les Régions flamande et wallonne.

189. En ce qui concerne la **Flandre**, elle comptait 500 communes à la fin des années 1970, mais en 2014 ce nombre avait chuté à seulement 308. Quoi qu'il en soit, le gouvernement régional est convaincu depuis longtemps que d'autres fusions des communes sont non seulement possibles, mais nécessaires. Le gouvernement régional souhaite avoir des communes moins nombreuses, mais plus grandes, plus fortes et plus efficaces. Dans le même esprit, les représentants du gouvernement régional ont indiqué que certaines communes (notamment les plus petites) rencontraient des difficultés pour fournir des services de qualité. D'autres ont du mal à recruter des employés spécialisés.

190. Pour ces raisons, entre autres, il existe depuis longtemps un programme visant à réduire le nombre de communes et à encourager leur fusion volontaire. Les chiffres sont éloquents sur le succès de ce programme, étant donné qu'en 2014, on comptait 360 communes en Flandre, contre seulement 300 actuellement. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement flamand a souligné que la Région flamande soutient les fusions de communes au moyen de mesures d'incitation. Lorsque des communes souhaitent fusionner, le gouvernement flamand accorde une subvention globale de 500 euros par habitant, avec un maximum de 50 millions d'euros au total par processus de fusion. Le gouvernement flamand assume en outre une part de l'endettement des communes concernées. Ce chiffre ne semble toutefois pas satisfaire le gouvernement régional, dont les hauts représentants font état du nombre élevé de communes comptant peu d'habitants. C'est pourquoi le gouvernement flamand continue de promouvoir la fusion volontaire des communes (il reconnaît que les modèles à suivre sont le Danemark et les Pays-Bas). Des dizaines d'autres fusions seraient en cours d'examen. Selon les interlocuteurs de la délégation, 15 communes ont fait part de leur intérêt pour fusionner. Anvers et une commune voisine en font partie.

191. Le nombre, la taille et les caractéristiques territoriales des communes sont également un sujet de préoccupation dans la **Région wallonne**, et les hauts représentants du gouvernement ont indiqué que les communes de moins de 12 000 habitants rencontraient des difficultés pour fournir des services locaux de bonne qualité. La région a tenté d'alléger une partie de leur charge en procédant à une simplification administrative générale du système, mais la meilleure solution est un programme de fusions. Le gouvernement régional encourage donc la fusion volontaire des petites communes, afin d'obtenir des unités territoriales plus grandes.

192. Il existe en particulier une loi régionale (décret) qui prévoit des incitations pour les communes intéressées. Par exemple, lorsque deux communes voisines souhaitent fusionner, le gouvernement régional octroie une subvention globale de 500 euros par habitant aux deux communes qui fusionnent (avec un montant global maximum de 20 millions d'euros). En outre, le gouvernement régional assume également une partie de la dette des communes concernées. Cependant, il semble que très peu de communes aient décidé d'engager un processus de fusion, et très peu de fusions sont attendues, du moins dans un avenir proche.

193. Eu égard à l'article 5 de la Charte, il convient de souligner qu'en Flandre comme en Wallonie, les décisions concernant les fusions sont prises par les conseils communaux des deux collectivités locales concernées. Cependant, aucun référendum local n'est prévu ou organisé, ni en Flandre ni en Wallonie.

194. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la Belgique respecte pleinement l'article 5 de la Charte dans le sens où les fusions sont toujours réalisées avec l'accord des conseils communaux (et, surtout, à leur initiative), ce qui équivaut clairement à bien plus qu'une simple « consultation ». Cependant, il reste une marge d'amélioration potentielle, par l'organisation de référendums locaux dans les communes concernées.

### 3.5. Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

**Article 6**

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

#### 3.5.1. Article 6.1

195. Comme indiqué plus haut, le domaine des collectivités locales a été complètement transféré aux régions, à la suite des différentes réformes de l'État. Cet aspect de l'autonomie locale est donc sous l'entière responsabilité des régions, et est exclusivement régi par les lois et règlements des trois régions (plus la Communauté germanophone pour ses neuf communes). Par conséquent, il peut y avoir certaines divergences dans les choix législatifs opérés par chaque région.

196. Au-delà de ce scénario constitutionnel, toutes les législations régionales sur les collectivités locales définissent un cadre ou une structure organisationnelle de base (présentés plus haut). Dans ce contexte, les différentes législations régionales permettent aux communes de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. En règle générale, ces décisions organisationnelles doivent être adoptées par le conseil.

197. En **Flandre,** le décret de 2017 sur l'administration locale définit les compétences du conseil. Ces compétences comprennent la capacité à créer des conseils consultatifs et des structures de concertation (article 41.13), ainsi que la possibilité de créer des agences ou régies autonomes au sein de la structure communale, chargées de l'exécution d'activités spécifiques. Dans le même esprit, l'article 231 du décret régional prévoit qu'« une régie communale autonome est constituée par décision du conseil communal sur la base d'un rapport établi par le collège des bourgmestre et échevins. […] Le conseil communal fixe le statut de la régie communale autonome ».

198. Cependant, la délégation estime que ce texte législatif est extrêmement long (610 articles !) et très détaillé. Il régit de manière pratiquement exhaustive tous les aspects et éléments de la vie des communes et, en réalité, laisse peu de marge de manœuvre aux communes pour leur permettre d'adopter des décisions vraiment innovantes en matière d'organisation.

199. En **Wallonie**, des règles analogues s'appliquent. Par exemple, le conseil communal a le pouvoir d'adopter son règlement interne, conformément à l'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et en vertu de l'article L1122-34, il peut créer, en son sein, des commissions spécifiques qui ont pour mission de préparer les discussions du conseil. Enfin, le conseil peut également, en vertu de l'article L1122-35, instituer des conseils consultatifs (par « conseils consultatifs », il convient d'entendre

« toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargée par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées »).

200. Dans la **Région de Bruxelles-Capitale**, le conseil communal dispose d'un pouvoir organisationnel analogue. La loi régionale sur les collectivités locales (nouvelle loi communale) fournit différents exemples de ce pouvoir. Par exemple, en vertu de l'article 331 de cette loi, le conseil communal peut créer des « organes territoriaux intracommunaux » dans les communes de plus de 100 000 habitants.

201. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte pleinement l'article 6.1 de la Charte.

### 3.5.2. Article 6.2

202. Tout d'abord, il convient de décrire brièvement la structure des ressources humaines dans les collectivités locales belges. Cela permettra de mieux comprendre l'application de l'article 6.2 de la Charte, ainsi que certains éléments qui seront décrits plus loin, en connexion avec l'article 9.

203. Les collectivités locales disposent de différents types de personnel ; les principaux sont les « agents statutaires » ou fonctionnaires locaux, et les travailleurs ordinaires ou « agents contractuels », embauchés dans le cadre d'un contrat de travail. Ces deux types de personnel sont recrutés selon les règles administratives en vigueur, que les collectivités locales peuvent approuver elles-mêmes, sous le contrôle de l'autorité de tutelle (voir l'article 8 ci-après).

204. Bien que la règle générale dans l'administration publique belge soit que le personnel devrait être du « personnel statutaire » (ou des « fonctionnaires »), le fait est que, pour différentes raisons, les collectivités locales embauchent de plus en plus fréquemment des contractuels, au point que la règle générale est devenue l'exception. Actuellement, environ 70 % des employés des collectivités locales sont des agents contractuels, tandis que 30 % seulement sont des fonctionnaires. Ces pourcentages varient d'une région à l'autre. Ainsi, l'association wallonne UVCW a également indiqué que dans les collectivités locales de cette région, 75 % des membres du personnel étaient des contractuels, et que 25 % seulement étaient des fonctionnaires (personnel statutaire).

205. Par ailleurs, la législation sur les collectivités locales en vigueur demande aux communes d'assumer certaines fonctions, et de pourvoir des postes spécifiques. Dans les provinces, ces postes sont traditionnellement ceux de secrétaire (du conseil provincial) et de receveur. Dans le cas des communes, ces postes spéciaux sont ceux de secrétaire (du conseil communal) et de receveur. Cette obligation existe encore aujourd'hui et, en tout état de cause, les collectivités locales ont toujours plus de liberté pour assurer l'exercice de ces fonctions dans le cadre de leur mandat (en particulier dans la Région flamande et dans la Région de Bruxelles-Capitale).

206. En ce qui concerne la gestion quotidienne du personnel, les compétences des collectivités locales restent très vastes, à condition qu'elles respectent les limites imposées par la législation. Les collectivités locales recrutent librement les membres de leur personnel, gèrent leur carrière et peuvent également mettre fin à leurs fonctions. En l'occurrence, en **Flandre**, les communes et provinces peuvent nommer et congédier librement leur propre personnel. Elles disposent d'une autorité entière en tant qu'employeurs.

207. Les échelles de traitement sont déterminées par une décision du gouvernement flamand (2007) et les collectivités locales doivent s'y conformer. En outre, en tant qu'employeur, chaque commune peut assurer la formation et l'éducation de ses employés.

208. Lors du recrutement de nouveaux employés, la région peut imposer certains critères ou exigences, tels que l'obligation d'embaucher un certain pourcentage de personnes handicapées (comme dans la Région de Bruxelles-Capitale).

209. Malgré cette liberté générale, la délégation a entendu quelques plaintes à ce sujet. Ainsi, certains responsables locaux se sont plaints de ne pas avoir assez de liberté pour reconnaître et rémunérer les employés en cas de bonnes performances, en raison de la rigidité des règlements. Ils souhaiteraient avoir plus de latitude pour créer des incitations pour leurs employés et récompenser les bonnes performances.

210. D'autres élus locaux ont indiqué rencontrer des difficultés à embaucher du personnel local. Cela est parfois dû au profil spécialisé ou technique du poste[22]. Dans d'autres cas, cela semble lié au fait que les candidats doivent avoir une bonne maîtrise de différentes langues pour travailler dans les collectivités locales[23].

211. Enfin, l'association **wallonne** (UVCW) a formulé la plainte selon laquelle actuellement, il est de plus en plus difficile d'attirer et (surtout) de retenir les talents parmi le personnel des collectivités locales. Elle a également indiqué que, en vertu des règlements régionaux actuels[24], les collectivités locales ne disposaient pas de l'autonomie nécessaire pour mettre en place un système d'incitations et de récompenses, afin de stimuler et récompenser les bonnes performances de leurs employés.

212. Ces faiblesses du système actuel ont également été reconnues par de hauts responsables du gouvernement flamand. Ils ont assuré à la délégation qu'ils prévoyaient de modifier les règlements sur les collectivités locales afin de donner plus de liberté et de capacités aux communes pour gérer leur propre personnel.

213. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 6.2 de la Charte, bien que des améliorations puissent être apportées (voir les recommandations).

### 3.6. Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

**Article 7**
1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

#### 3.6.1. Article 7.1

214. En vertu de cette disposition, le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte spécifique concernant le respect de cette disposition en Belgique. Les élus locaux que la délégation a rencontrés ont affirmé qu'ils étaient libres d'exercer leur mandat, et qu'ils ne subissaient pas de pressions politiques ou d'influence indue des gouvernements des régions ou des communautés.

215. La seule plainte qu'ils ont formulée avait trait au fait que les bourgmestres sont de plus en plus la cible de discours de haine sur les réseaux sociaux ; à certains endroits, ils observent de l'intolérance ouverte, des expressions radicales, voir du harcèlement de la part des électeurs locaux. Cela découragerait apparemment certaines personnes de s'engager dans la vie politique locale. En tout état de cause, il s'agit d'une évolution sociologique qui dépasse le cadre de la Charte, bien que cette tendance soit regrettable.

216. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 7.1 de la Charte est respecté.

#### 3.6.2. Article 7.2

217. En vertu de cette disposition, les lois et règlements régissant le statut et l'exercice du mandat des élus locaux devraient permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

218. Comme beaucoup d'autres aspects de l'autonomie locale belge, cette question n'est pas régie par des règles fédérales, mais par des lois et règlements régionaux, ainsi que par les règlements, les règlements internes et les décisions adoptés par les collectivités locales concernées. Comme d'habitude, il est pertinent de présenter les informations selon la région concernée :

22 Ainsi, le bourgmestre de Genk a informé la délégation qu'il rencontrait des problèmes pour pourvoir environ 40 à 50 postes, qui restent vacants depuis longtemps (sur un effectif d'environ 1 200 employés).
23 Cela semble être le cas d'Eupen et d'autres communes de la Communauté germanophone.
24 « *Circulaire sur la révision des barèmes* ».

*a)* Dans la **Région wallonne**, l'article L1122-7 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que les conseillers communaux ne perçoivent aucun salaire, mais ils perçoivent un jeton de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil communal, des commissions et des sections. Le montant des jetons de présence est fixé par le conseil communal. Actuellement, ce montant est compris entre un minimum de 37,18 euros et un montant maximum égal au montant du jeton de présence perçu par les conseillers provinciaux. La commune peut majorer les jetons de présence du conseiller communal qui bénéficie d'autres traitements, pensions, indemnités ou allocations légaux ou réglementaires, d'un montant compensant la perte de revenus subie par l'intéressé. Le montant des jetons de présence, majoré du montant compensant la perte de revenus, ne peut jamais excéder le traitement d'un échevin d'une commune de 50 000 habitants.

*b)* En **Flandre**, des règles analogues s'appliquent aux membres « ordinaires » du conseil communal : ils ne perçoivent pas de rémunération, mais uniquement des jetons de présence. En vertu du décret flamand sur l'administration locale, « dans les limites et conformément aux conditions d'attribution déterminées par le Gouvernement flamand, le conseil communal détermine le montant des jetons de présence et des autres rémunérations accordées dans le cadre du fonctionnement administratif de l'agence ». Par conséquent, les membres du conseil communal perçoivent une indemnité s'ils assistent à la séance plénière du conseil communal ou d'une de ses commissions[25].

219. Le bourgmestre et les échevins, en revanche, perçoivent un salaire ou une rémunération, qui dépend du nombre d'habitants de la commune. En général, la délégation n'a pas entendu de plaintes spécifiques concernant le niveau de rémunération des bourgmestres ou des membres à plein temps du collège, mais certains élus locaux ont indiqué qu'il était difficile de vivre uniquement du salaire de bourgmestre dans les communes de moins de 50 000 habitants.

220. Il convient également de mentionner la situation des membres des différentes structures de coopération intercommunale qui ont été créées par les collectivités locales (par exemple, les agences intercommunales chargées de la collecte et du traitement des déchets). En vertu d'une modification récente de la législation régionale, les membres des organes exécutifs de ces structures ne seront pas rémunérés pour leur travail à l'avenir, ce qui, selon l'Association des Villes et Communes flamandes (VUVS en néerlandais), a créé beaucoup d'agitation parmi les élus locaux. Par ailleurs, cette modification sera au détriment de la professionnalisation de la gestion locale.

221. Dans la **Région de Bruxelles-Capitale**, les mêmes règles générales s'appliquent (voir l'article 12 de la nouvelle loi communale). Au parlement de cette région, la délégation a été informée qu'une initiative juridique visant à augmenter les rémunérations des bourgmestres ainsi que les indemnités journalières était en cours. Concernant l'adéquation de la rémunération des bourgmestres, certains élus locaux ont indiqué qu'il était difficile de vivre uniquement du salaire de bourgmestre dans les communes de moins de 50 000 habitants, et que la plupart des membres des collèges locaux avaient un autre emploi à temps partiel.

222. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 7.2 de la Charte.

### 3.6.3. Article 7.3

223. En Belgique, les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. Dans un souci de clarté, cette question sera présentée en distinguant plusieurs points :

1) Il est en principe possible pour un représentant local d'être en même temps membre de la Chambre des représentants du Parlement fédéral, car ce point ne figure pas parmi les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants, en vertu de l'article 64 de la Constitution.

2) La possibilité d'être en même temps membre d'une collectivité locale et membre des parlements ou institutions régionales est exclusivement déterminée par les lois et règlements régionaux, étant donné que, comme indiqué plus haut, il n'existe pas de législation fédérale nationale sur le statut des élus locaux. Dans le même esprit : a) en **Flandre**, un responsable politique local peut être bourgmestre ou échevin et membre du parlement régional ; b) dans la Région de **Bruxelles-Capitale**, une nouvelle loi empêchera de cumuler simultanément les mandats d'élu local et de membre du parlement régional, fédéral ou européen. Certains interlocuteurs ont estimé qu'il

25 Par exemple, dans le cas de Genk, les membres du conseil communal perçoivent une indemnité de 230 euros par jour s'ils assistent à la séance plénière du conseil.

s'agissait d'une mauvaise nouvelle ; c) dans la **Communauté germanophone**, il est incompatible d'être en même temps bourgmestre et membre du parlement de la communauté.

3) Dans toute la Belgique, un conseiller communal peut être en même temps membre du conseil provincial, mais pas membre de l'organe exécutif (collège provincial, députation permanente).

4) Les élus locaux ont fait part d'une tendance nationale claire : il y a de moins en moins de bourgmestres siégeant aux parlements national/régionaux/communautaires.

224. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 7.3 de la Charte est pleinement respecté en Belgique.

### 3.7. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

**Article 8**
1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

#### 3.7.1. Article 8.1

225. L'analyse du respect de l'article 8 de la Charte en Belgique repose sur la Constitution fédérale. En effet, elle contient une disposition fondamentale qui doit être soulignée à nouveau pour mieux comprendre la situation. Cette disposition est l'article 162, qui mentionne le sujet couvert par l'article 8 dans deux paragraphes différents : premièrement, il prévoit que « Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. La loi consacre l'application des principes suivants : […] 2)°l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, *sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine* ». Deuxièmement, l'article 162 énonce que « La loi consacre l'application des principes suivants : […] 6)°l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ».

226. Comme nous l'avons vu, la Constitution elle-même énonce des dispositions et principes pertinents sur le contrôle ou « contrôle administratif » des collectivités locales. Il ne s'agit pas ici du contrôle judiciaire des activités (réalisé par les juridictions ordinaires et administratives), mais du contrôle « administratif », à savoir le contrôle exercé par les niveaux « supérieurs » de gouvernement, à savoir l'État fédéral, les régions ou les communautés.

227. Ces deux dispositions fondamentales autorisent donc l'approbation des actes des collectivités locales (par une « administration supérieure ») et l'intervention de l'autorité de tutelle[26] (ou du pouvoir législatif fédéral) pour exercer ce contrôle. Traditionnellement, l'autorité de tutelle était l'État, mais à la suite du transfert du domaine des collectivités locales aux régions, l'autorité de tutelle pour les communes et les provinces est désormais la région, et la Communauté germanophone pour les neuf communes qui se trouvent sur son territoire.

228. Le contenu et les limites précises de ces dispositions de l'article 162 de la Constitution ont été interprétés par la Cour constitutionnelle et par le Conseil d'État. La jurisprudence de ces deux juridictions supérieures complète la formulation de ces deux dispositions. Par conséquent, l'article 162 doit être analysé à la lumière de cette jurisprudence.

229. Outre cette disposition constitutionnelle, ce sont les différentes lois régionales sur les collectivités locales qui régissent les types de contrôle, ainsi que les mécanismes et procédures de mise en œuvre de ce contrôle. L'article 8.1 de la Charte n'aborde pas l'étendue et l'ampleur des contrôles sur les collectivités locales ou leur type, mais se concentre plutôt sur leur aspect formel, en précisant que ce contrôle ne peut être exercé que selon les formes et procédures et dans les cas prévus par la loi.

26 "Supervisory authority" est une traduction anglaise d'un terme français historique dans ce domaine, "autorité de tutelle".

230. De ce point de vue, les rapporteurs estiment que l'article 8.1 de la Charte est respecté en Belgique.

### 3.7.2. Article 8.2

**Approche générale**

231. Il importe tout d'abord de préciser que le Royaume de Belgique n'a pas inclus cette disposition parmi celles qu'il a acceptées au moment de la ratification. Par conséquent, il existe une réserve indue concernant l'article 8.2, qui n'est donc pas contraignant pour la Belgique. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, il sera également analysé dans ce rapport.

232. Il est reconnu que, généralement, selon l'article 8.2. de la Charte, seul le contrôle de la légalité des activités et décisions adoptées par les collectivités locales est accepté. Selon le rapport explicatif de la Charte, « Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité »[27].

233. Le contrôle de la légalité est bien entendu admis et proclamé dans le droit national, même au niveau constitutionnel (voir l'article 162 ci-dessus). Il peut s'agir d'un contrôle a priori (article 162, paragraphe 2), à savoir que la collectivité locale a besoin de l'approbation d'un niveau d'administration supérieur (l'autorité de tutelle, généralement la région) avant d'adopter une décision, un plan ou un règlement donné.
Il peut également s'agir d'un contrôle *ex post*, ce qui signifie que, après que la collectivité locale a adopté un plan, décision ou règlement, l'autorité de tutelle peut le réviser, le modifier ou l'annuler, pour des motifs juridiques, de sa propre initiative (contrôle *ex officio*) ou à la demande d'une tierce partie (un autre organe gouvernemental ou une personne intéressée).

234. Cette forme de contrôle est appelée « tutelle ordinaire » et est exercée par la région.

235. Le contrôle de la légalité est admis par la Charte, et cet aspect de l'autonomie locale belge respecte pleinement les exigences de la Charte. En outre, lorsque la façon dont l'autorité de tutelle exerce le contrôle administratif ne satisfait pas la collectivité locale, celle-ci peut faire appel devant le Conseil d'État, et il appartiendra à cette assemblée supérieure de déterminer si la région, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, a respecté le contenu et les limites définis dans la Constitution et dans les lois et règlements en vigueur.

236. D'autre part, les élus locaux que la délégation a rencontrés ont indiqué que ce contrôle était très peu fréquent, que leurs plans et règlements étaient rarement modifiés ou rejetés par les régions, et que lorsque cela arrivait, c'était uniquement pour des motifs juridiques. Dans le cas de la Flandre, la délégation a été informée que ce contrôle administratif avait uniquement lieu lorsqu'une plainte était déposée par une personne ou une société concernée. En outre, un contrôle ex officio peut cependant être effectué, bien que dans la pratique la mesure ne soit habituellement prise qu'après une plainte. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, la délégation a été informée qu'il y avait eu un seul cas de contrôle administratif aboutissant à la suspension d'une décision locale ces dix dernières années.

237. Toutefois, il convient d'analyser un autre aspect du système belge, le contrôle de l'opportunité.

**Contrôle administratif « spécifique » concernant les tâches déléguées**

238. La deuxième partie de l'article 8.2. de la Charte prévoie que « le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales ». Cette forme de contrôle est donc admise par la Charte. La différence avec le type de contrôle précédent est qu'il ne porte pas sur les « compétences propres » des collectivités locales, mais sur les missions ou compétences qui sont « déléguées » par d'autres niveaux d'administration. En Belgique, cette situation existe également, et est généralement appelée « tutelle spécifique ».

239. Contrairement à la tutelle ordinaire, cette forme de tutelle peut être exercée par l'État fédéral, les communautés ou les régions, en fonction du niveau de gouvernement local qui a délégué les compétences aux collectivités locales. Cette tutelle est strictement limitée au contrôle de la manière dont les organes

27 Voir le rapport explicatif de la Charte.

locaux mettent en œuvre les compétences qui leur ont été attribuées par lesdits gouvernements territoriaux « supérieurs ».

240. Nous citerons ici un spécialiste local, qui fournit différents exemples de ce contrôle :

a. En vertu de la loi, les régions sont les organes compétents en matière de politiques urbaines et de protection de l'environnement. Une région donnée peut décider d'octroyer des compétences spécifiques dans ce domaine aux communes qui se trouvent dans la région. En cette capacité, la région peut superviser ou contrôler la façon dont les communes exercent les compétences reçues du gouvernement régional.

b. Les communautés, qui sont compétentes dans le domaine de l'éducation, peuvent exercer un certain contrôle sur la façon dont les collectivités locales exercent leurs compétences dans ce domaine, indépendamment du fait que les communautés sont les principaux subventionneurs des programmes éducatifs.

c. Enfin, les autorités fédérales peuvent contrôler la façon dont les collectivités locales exercent leurs compétences dans le domaine de la sécurité, de la délinquance sur la voie publique, etc.[28].

**Contrôle de l'opportunité**

241. Comme nous l'avons vu plus haut, l'article 162 de la Constitution belge n'interdit pas le contrôle de l'opportunité en ce qui concerne les décisions et activités des collectivités locales, mais le reconnaît clairement lorsque ce contrôle prévoit l'intervention de l'autorité de tutelle « pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ». En effet, le fait que le système belge de collectivités locales continue encore à admettre le contrôle de l'opportunité et que le contrôle administratif vise à vérifier que l'activité des collectivités locales est en conformité non seulement avec la loi, mais aussi avec l'intérêt général, est une caractéristique bien connue de ce système. Il s'agit d'un principe fondamental, consacré dans la Constitution depuis 1831, et cette caractéristique explique pourquoi la Belgique a formulé une réserve à ce sujet concernant l'article 8.2 de la Charte.

242. Toutefois, le contrôle de conformité avec « l'intérêt général » ne permet pas pour autant un contrôle sans discernement de l'opportunité pure. D'une part, ce contrôle est en pratique très rare, et d'autre part, les collectivités locales disposent de moyens juridiques pour défendre leur autonomie en déposant un appel devant la juridiction administrative, afin de vérifier que la région a bien respecté les éléments constitutionnels fondamentaux. Dans le même esprit, et comme l'a écrit un spécialiste local, « le Conseil d'État a déclaré que l'intérêt général était en concept objectif qui ne saurait être confondu avec le simple "bon vouloir" de l'autorité de tutelle. Pour ces raisons, lorsque l'autorité de tutelle régionale, fédérale ou communautaire intervient sur une action ou une décision d'une collectivité locale donnée, elle doit motiver ces interventions de manière minutieuse et exhaustive, selon les critères de l'intérêt général »[29].

243. En tout état de cause, il semble que la tutelle administrative sur les collectivités locales ne donne pas lieu à des débats substantiels ou particuliers concernant la compatibilité de la tutelle et de l'autonomie locale en Belgique. On peut affirmer que le principe de tutelle sur les collectivités locales n'a pratiquement pas évolué depuis 1831 et qu'il est largement accepté dans les coutumes institutionnelles de la Belgique.

244. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique ne respecte pas encore les exigences de l'article 8.2 de la Charte, bien que cette disposition ne soit pas contraignante pour la Belgique.

### 3.7.3. Article 8.3

245. Comme indiqué plus haut, l'exercice du contrôle administratif sur les collectivités locales n'est pas une compétence sans limites. Il doit respecter des règles, procédures et principes, dont certains relèvent de la Constitution (à savoir les concepts d'autonomie locale et de proportionnalité).

246. D'autre part, dans le cadre du contrôle administratif, les collectivités locales disposent de moyens juridiques pour défendre leur autonomie en déposant un appel devant la juridiction administrative, afin de vérifier que ce contrôle a bien respecté les éléments constitutionnels fondamentaux. Le Conseil d'État contrôle le respect de cette disposition et est l'organe qui garantit que le principe de proportionnalité est

28 Jacques BOUVIER, *Local government* …op cit,. page 62.
29 Ibid.

respecté. Quelques exemples de cette fonction du Conseil d'État seront présentés plus loin, lors de l'examen de l'article 9.

247. Cependant, il convient de formuler ici une remarque importante concernant le système de nomination des bourgmestres en vigueur en Flandre, qui a été présenté en détail plus haut. Dans sa Recommandation 409 (2017), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a exprimé sa préoccupation au sujet de la législation flamande, en vertu de laquelle le bourgmestre proposé par le conseil communal doit être validé par le gouvernement flamand, alors que le bourgmestre proposé est membre du conseil communal, qui a été préalablement élu au suffrage direct par les citoyens. Le Congrès a ajouté que cette forme de validation pourrait constituer un contrôle disproportionné des collectivités locales par le gouvernement régional flamand et une violation de l'esprit du préambule et de l'article 8.3 de la Charte. En outre, le Congrès a recommandé que les autorités belges compétentes suppriment le système de nomination par le ministre flamand de l'Intérieur. Comme nous l'avons vu plus haut, au moment de cette visite de suivi, la législation restait la même, et, même si de nouvelles dispositions juridiques entreront en vigueur en 2024 lors des prochaines élections locales, l'élément principal de la loi reste inchangé. Le gouvernement régional gardera le pouvoir d'accepter ou de refuser la nomination du bourgmestre proposé par le conseil. Par conséquent, pour des raisons de cohérence, les rapporteurs considèrent que cette situation est contraire à l'article 8.3 de la Charte.

248. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte les exigences de l'article 8.3 de la Charte, mais qu'il existe une violation de cette disposition en Flandre.

### 3.8. Article 9 – Ressources financières des collectivités locales

**Article 9**

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

#### 3.8.1. Article 9.1

249. Il convient tout d'abord de formuler certaines remarques générales avant d'analyser la question des finances locales en Belgique. Première remarque : depuis l'origine du Royaume, les collectivités locales sont dotées d'un domaine d'autonomie fiscale. Ainsi, la Constitution belge de 1831 (article 170.4) confirme effectivement que les provinces et les communes disposent d'un réel pouvoir fiscal et que celui-ci ne peut être exercé que par le conseil, provincial ou municipal.

250. Deuxième remarque : comme bien d'autres aspects de l'autonomie locale dans ce royaume, les finances locales relèvent de la compétence régionale, et non pas fédérale (pour les neuf communes de la Communauté germanophone, cette responsabilité incombe à ladite Communauté, et non pas à la Région wallonne). L'État n'a pas de responsabilités explicites dans ce domaine, bien qu'il puisse prendre des décisions qui, de manière directe ou indirecte, ont un impact sur les finances locales, comme nous le verrons plus loin.

251. Troisième remarque : malgré cette potentielle diversité, il existe des caractéristiques structurelles et des sources de revenus communes pour les finances locales, ce qui permet de dresser un tableau d'ensemble. Les principales sources de revenus des communes peuvent être décrites comme suit :

1. Transferts accordés par la région. Cette source de revenus est analysée plus loin, en connexion avec l'article 9.7.

2. Fiscalité locale. On recense trois types de fiscalité locale : les taxes additionnelles locales sur les impôts levés par l'État, à savoir un montant ajouté à certains impôts levés par l'État ou la Région, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la taxe foncière ; les impôts réellement « locaux », levés par les communes de leur propre initiative et différents des impôts susmentionnés ; et les droits et redevances locaux. Toutes ces sources sont décrites plus loin, en connexion avec l'article 9.3.

3. Autres sources de revenus : dans cette section, différentes sources de revenus peuvent être recensées, dont le montant et l'importance varient d'un endroit à l'autre, telles que :

    - les amendes et sanctions pour les délits mineurs, tels que le stationnement illicite, conformément aux règlements locaux approuvés par le conseil communal. Les collectivités locales reçoivent également une part des amendes pour infraction au Code de la route perçues par les autorités « supérieures » ;

    - les revenus de droit privé, tels que les revenus provenant de la vente ou de la location de propriétés communales, les bénéfices économiques générés par les entreprises locales, la vente de publications, les revenus du tourisme, etc. ;

    - l'emprunt et l'accès aux marchés des capitaux. Cette source de revenus est présentée plus en détail ci-dessous, en connexion avec l'article 9.8 de la Charte ;

    - d'autres sources diverses et mineures, telles que les dons.

252. Il est difficile de déterminer l'importance respective de chacune de ces trois sources, car leur poids peut varier d'une région à l'autre et, de plus, les montants effectifs provenant de ces sources fluctuent naturellement chaque année (ce point est particulièrement clair dans le cas des subventions aux investissements). En tout état de cause, selon les spécialistes locaux, « on peut affirmer que le système de fiscalité communale reste la source essentielle de financements locaux » et représente plus de 50 % des recettes communales dans les trois régions[30].

253. L'autonomie locale en matière de finances implique que chaque collectivité locale a la responsabilité d'assurer un contrôle équitable et efficace de ses dépenses. Dans la Région wallonne, certains postes spécifiques dans les collectivités locales sont chargés de cette fonction, notamment le receveur dans les provinces et communes. Chaque commune dispose également d'un service d'audit interne. En outre, les communes peuvent être auditées par les régions.

254. Dans la Région flamande, le contrôle financier interne dans chaque commune est assuré par le directeur financier, qui publie un « état financier » chaque année. Les états financiers des communes doivent être approuvés par le gouvernement flamand, ou par le ministre compétent. En outre, il existe un audit indépendant, réalisé par le gouvernement flamand par l'intermédiaire d'une agence chargée des audits (un contrôle systématique des 300 communes flamandes est assuré). Cette agence ne vérifie pas toutes les dépenses ou certaines dépenses en particulier, mais procède plutôt à un contrôle des normes de qualité suivies lors des audits internes.

255. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 9.1 est respecté en Belgique.

### 3.8.2. Article 9.2

256. Il est important de noter que la Belgique a introduit une réserve « indue » à l'article 9.6 et que, par conséquent, cette disposition n'est pas contraignante pour la Belgique. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, nous analyserons la situation relative à cette disposition.

30 Voir : Jacques BOUVIER, *op cit*, page 59.

257. Tous les élus locaux que la délégation a rencontrés ont formulé la même plainte, qui est sérieuse. Elle porte sur les coûts des pensions de retraite des fonctionnaires locaux. Pour mieux comprendre ce problème, il convient de mentionner que le paiement des pensions de retraite des travailleurs ordinaires (dans les secteurs privé et public) et des pensions des fonctionnaires d'État est assuré par l'État, par l'intermédiaire de la Sécurité sociale. Les pensions sont une compétence fédérale, y compris celles des fonctionnaires d'État.

258. Comme expliqué plus haut, les ressources humaines des collectivités locales sont composées de « travailleurs ordinaires » (agents contractuels) et de « fonctionnaires » (agents statutaires). Récemment, le gouvernement fédéral a décidé que les pensions des fonctionnaires locaux devraient être payées par les communes où ils travaillaient avant leur retraite, tandis que l'État continuerait de verser les pensions de retraite aux travailleurs « ordinaires » des communes.

259. Cette réforme a eu des conséquences très sérieuses sur les budgets des collectivités locales, car elle représente une somme d'argent très importante. De plus, les collectivités locales n'ont pas reçu de financements proportionnels de l'État pour cette dépense et, enfin, elles n'ont pas été consultées par le gouvernement fédéral au moment de l'adoption de cette décision.

260. Apparemment, ce problème a été en partie causé par une pratique selon laquelle, dans de nombreuses communes, certains travailleurs « ordinaires » (agents contractuels) ont été promus ou ont obtenu le statut de « fonctionnaires » à la fin de leur carrière, en guise de récompense. Par conséquent, lorsqu'ils ont atteint l'âge de la retraite, leurs contributions de sécurité sociale n'étaient pas suffisantes pour couvrir les coûts de leurs pensions en tant que fonctionnaires, qui ont dû être assumés par les communes.

261. En raison de cette mesure, les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à une charge financière insoutenable, pour une responsabilité qu'elles n'ont pas eu l'occasion de discuter avec le gouvernement fédéral.

262. Ce problème semble particulièrement préoccupant dans la Région de Bruxelles-Capitale. La délégation a été informée que dans cette région, cette dépense s'était élevée à 80 millions d'euros en 2021. En outre, la charge financière va s'accroître chaque année pour des raisons naturelles, et selon les prévisions de la Cour des comptes, le coût des pensions va continuer d'augmenter plus rapidement que la masse salariale. De même, on estime qu'en 2025, les 19 communes devront payer environ 100 millions d'euros en pensions de retraite à leurs fonctionnaires. Selon l'association régionale des collectivités locales « Brulocalis », l'impact financier de cette situation représentera une menace bien plus grande pour les finances locales que les conséquences de la pandémie.

263. Tous les élus locaux que la délégation a rencontrés ont convenu que le système de pensions des fonctionnaires locaux n'était pas viable. Au moment de la visite, il s'agissait de la plainte la plus importante et la plus sérieuse formulée par les élus locaux dans le domaine des finances locales. En outre, les régions ne prennent apparemment pas en compte l'augmentation des coûts des pensions des fonctionnaires locaux lorsqu'elles calculent le fonds des communes.

264. Les élus locaux ont proposé qu'au moins une partie de cette charge financière soit assumée par l'État, ou par les régions. Cependant, la réponse des régions à ce problème a été inégale et est conditionnée par leur propre richesse financière. Il semble que seule la Région flamande ait pris une mesure, en décidant d'assumer la moitié des coûts que les communes flamandes devront payer à ce sujet l'année prochaine. Les élus régionaux ont indiqué à la délégation que cette mesure supposait un effort financier d'environ 1,3 milliard d'euros pour les prochaines années. La délégation a également appris que toutes les régions n'ont apparemment pas les moyens de prendre cette décision. Par exemple, dans la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas d'initiative ou de plan pour aider les communes à faire face à la charge financière constituée par le versement des pensions de retraite ; cette mesure serait trop coûteuse, ont reconnu les élus régionaux. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a informé les rapporteurs que la région a inclus un soutien aux pensions dans son accord sectoriel 2021-2025 et qu'elle accorde aux communes un montant 250 euros par an et par équivalent temps plein afin de financer la pension légale de leurs employés statutaires et la pension complémentaire de leurs personnels contractuels.

265. D'autre part, les associations de collectivités locales ont dénoncé le fait que le principe de la neutralité budgétaire est encore violé par le niveau fédéral, car il impose aux communes des devoirs et des tâches pour lesquels elles ne reçoivent pas les moyens financiers nécessaires. Ces associations ont donné différents exemples de la situation susmentionnée : le financement de la police et des services d'urgence.

266. En général, le gouvernement fédéral (ministère de l'Intérieur) est le niveau qui mène les négociations sociales avec les syndicats et les associations de travailleurs dans le domaine du statut des fonctionnaires, des pensions et des salaires. Ces questions sont négociées au niveau fédéral pour l'ensemble du pays. Par exemple, le gouvernement fédéral mène les négociations collectives et négocie les conditions de travail et les salaires de l'ensemble de la police avec leurs syndicats nationaux ; or, 80 % des policiers sont locaux et travaillent dans les communes. La situation est la même pour les pompiers. Les collectivités locales doivent donc payer une augmentation de salaire pour laquelle elles n'ont pas été consultées.

267. Les élus locaux ont fait remarquer que les représentants des collectivités locales étaient rarement consultés concernant la préparation de ces négociations. Le paradoxe est que le niveau fédéral est celui qui négocie avec les syndicats et qui est susceptible de faire des concessions aux employés locaux, mais qu'en fin de compte, ce sont les collectivités locales qui doivent payer les salaires de ces employés, étant donné qu'ils travaillent pour les collectivités locales et reçoivent leurs rémunérations de celles-ci. Par conséquent, les élus locaux se sont plaints du fait que le gouvernement central faisait des concessions dont il n'assumait pas la charge financière et régissait la structure sociale et salariale de régimes qu'il ne gérait pas.

268. Les associations se sont plaintes du fait que ce comportement du gouvernement fédéral entraînait un transfert de charges du niveau fédéral vers le niveau local, un point qui a été dénoncé ces dernières années[31]. Dans le cas de la Région wallonne, l'UVCW a affirmé que cet état de fait aurait une incidence négative sur les budgets des communes d'environ 295 millions d'euros en 2022. La plainte des associations locales est soutenue par le ministre régional[32].

269. Par conséquent, le financement de la police locale représente également une difficulté pour de nombreuses communes.

270. Au niveau régional, le principe de la neutralité budgétaire semble être davantage respecté. C'est le cas dans la Région wallonne, de l'avis des élus locaux. Dans la Région flamande, selon les dirigeants régionaux, les communes doivent recevoir une compensation chaque fois que le gouvernement flamand prend des mesures ou des décisions qui ont un impact financier sur elles. Compte tenu de ces faits, les associations locales concluent raisonnablement que les communes belges se voient confier des tâches et des responsabilités pour lesquelles elles ne disposent pas de fonds adéquats.

271. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs estiment qu'il y a une violation partielle de l'article 9.2 de la Charte, bien que cette disposition ne soit pas contraignante pour le Royaume.

### 3.8.3. Article 9.3

272. Comme indiqué plus haut, la fiscalité locale est une source de revenus importante pour les communes belges. Il existe deux types de fiscalité locale : a) les taxes additionnelles locales sur les impôts levés par l'État ou les régions. Dans ce cas, un pourcentage est ajouté à celui de l'État ou de la région. La taxe foncière en est un exemple ; b) les impôts « locaux » autonomes, définis et mis en œuvre par les communes de leur propre initiative. Ces deux types d'impôts doivent être examinés séparément. Outre ces deux types d'impôts locaux, les collectivités locales perçoivent aussi des redevances pour des services spécifiques aux citoyens.

**« Taxes additionnelles » locales sur les impôts**

273. Elles constituent de loin la principale source de recettes fiscales des collectivités locales. Il s'agit en réalité de « suppléments » ajoutés à un impôt régional ou national.

274. L'existence de l'impôt de base est indépendante des autorités municipales, qui ne définissent en aucune manière ce type de taxes. Les collectivités locales ne collectent pas non plus ces impôts, car ils sont recouvrés par la région ou l'État, qui verse ensuite la « part du gâteau » qui revient à chaque commune. Les collectivités locales disposent toutefois d'une marge de décision, étant donné qu'elles sont libres de déterminer le montant ou le pourcentage de ces taxes additionnelles. Il existe deux principaux types de taxes additionnelles locales, que nous présenterons l'une après l'autre.

*Les centimes additionnels au Précompte immobilier (Onroerende Voorheffing). Tous les propriétaires de biens immobiliers doivent payer une taxe annuelle. Le montant de cette taxe est calculé en fonction de la*

31 Voir : K. Van Omermeire & J. Flagothier : « Veille fédérale et régionale, année 2021 et prospective 2022-2024 », https://www.uvcw.be/finances/articles/art-7163

32 Voir l'entretien du ministre wallon des collectivités locales pour le journal « Le Vif » (édition du 3 mai 2022) : « Il est temps que le fédéral arrête de dégrader les finances locales ».

*valeur locative annuelle présumée (revenu cadastral/kadastraal inkomen) attribuée au bien par les collectivités locales. Il varie selon la région et la commune où se trouve le bien. Dans la Région flamande, la taxe s'élève généralement à 3,97 % de la valeur locative annuelle ; dans la Région de Bruxelles-Capitale, elle s'élève à 2,25 %, et dans la Région wallonne, à environ 1,25 %. En sus de ce pourcentage, les centimes additionnels communaux augmentent le taux effectif, qui s'élève entre 18 % et 50 % ou plus, en fonction de la commune où se situe le bien.*

275. Les centimes additionnels au précompte immobilier constituent de loin la plus importante source de recettes budgétaires des communes (en Flandre, ils représentent presque 45 % de l'ensemble des recettes budgétaires locales).

*Les communes (ainsi que les régions) peuvent imposer des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques national. La commune est libre de déterminer le taux de la taxe additionnelle, dans les limites d'une fourchette définissant un minimum et un maximum. Les taux varient de 0 % à 8,5 %, et le taux moyen se situe entre 4 % et 7 % (7,5 % en Flandre). En général, les recettes issues de ces deux taxes additionnelles représentent environ 85 % de l'ensemble des recettes fiscales des communes.*

276. Les associations de collectivités locales ont formulé différentes plaintes concernant le système actuel de taxes additionnelles locales aux impôts nationaux ou régionaux : premièrement, les recettes varient d'une année à l'autre, ce qui les rend instables ; deuxièmement, les administrations « supérieures » peuvent prendre des décisions de politique économique générale telles que des allègements fiscaux modifiant les taux d'imposition ou décident de réductions ou d'exemptions d'impôts. Ces décisions ont un impact ultérieur clair sur les recettes locales, étant donné que la part des impôts revenant aux collectivités locales est réduite. Cependant, les collectivités locales ne sont pas impliquées lors de l'adoption de ces décisions, et ne sont même pas consultées à ce sujet. Troisièmement, elles ont enregistré une baisse considérable des recettes due à la pandémie de covid-19 et à la crise qui s'est ensuivie.

**Impôts locaux « propres » ou véritables**

277. En Belgique, les communes disposent d'un large pouvoir d'imposition. Elles peuvent percevoir des taxes sur tout acte ou événement local, à condition que les autorités supérieures n'aient imposé aucune restriction les concernant. La décision de lever un impôt est prise par le conseil municipal. Ces dispositions sont contenues dans la Constitution belge, selon laquelle : « aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil ». La compétence relative à ces décisions d'imposition appartient au conseil.

278. Parmi les impôts locaux les plus fréquents perçus par les communes, figure la taxe sur les résidences secondaires. De nombreuses communes ont décidé de prélever cette taxe, qui concerne les maisons qui ne constituent pas la résidence principale ou permanente de personnes physiques. En général, les personnes qui possèdent une résidence secondaire (en plus de leur propre résidence principale ou permanente) doivent payer une taxe annuelle. La taxe payée varie selon la commune et la région, en fonction de l'importance touristique de l'endroit où se situe la résidence secondaire.

279. En outre, les communes peuvent percevoir des taxes environnementales, telles que des taxes sur la collecte des déchets (taxe directe ou indirecte sur l'achat de sacs poubelle) ou sur les activités nuisibles à l'environnement.

280. Les communes peuvent également percevoir des taxes sur les commerces de nuit, ou sur les bâtiments abandonnés. Par exemple, dans le cas de la taxe sur les commerces de nuit, le montant de la taxe (au moins en Flandre) va de 2 000 à 3 000 euros, en fonction de la superficie occupée par l'entreprise.

281. Comme on l'a vu, le pouvoir fiscal général dont disposent les communes peut être régi ou limité par des lois et règlements fédéraux ou régionaux. La manière dont les régions interfèrent avec l'autonomie budgétaire des communes varie selon les régions. Par exemple, dans la Région wallonne, il existe une nomenclature de domaines ou d'événements taxables, approuvée chaque année par le gouvernement régional (au moyen d'une circulaire). Selon l'association de collectivités locales régionale (UVCW), cela constitue une limitation de la capacité fiscale des communes. Même si la région souhaite homogénéiser la fiscalité locale sur son territoire, elle doit respecter un élément fondamental permettant l'autonomie fiscale locale.

282. Toujours en Wallonie, et en vertu de la législation régionale, la décision du conseil communal de percevoir des impôts locaux spécifiques et l'adoption de la réglementation locale correspondante nécessitent

toutes deux l'approbation de l'organe ou du ministère régional compétent. Dans le même esprit, la législation wallonne prévoit que « sont soumis à l'approbation du gouvernement les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier ». De plus, « l'approbation peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général » (article L3131-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation).

283. La mise en œuvre des pouvoirs fiscaux propres aux communes (leur pouvoir de lever des taxes dans des domaines taxables) peut parfois entrer en conflit avec les politiques économiques ou fiscales de l'État ou de la région. Dans ce contexte, un État ou une région pourrait vouloir réduire ou restreindre l'autonomie fiscale des communes. Cette tension constitue un très bon exemple de la nature et de l'ampleur de l'autonomie locale en Belgique et a donné lieu à ce jour à des évolutions juridiques très intéressantes.

284. Ainsi, le Conseil d'État, l'une de principales juridictions belges statuant sur l'action des pouvoirs publics, s'est déjà intéressé à cette question plusieurs fois. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement flamand a mentionné la décision du Conseil d'État relative à un litige entre la Région wallonne et la commune de Lessines, qu'il a considéré comme une question de principe. La commune de Lessines souhaitait lever une taxe locale sur les commerces de nuit, mais la région n'était pas d'accord pour deux motifs : premièrement, la région avait approuvé un règlement interne régional (circulaire) définissant les taxes que les communes pouvaient lever ou non, et la décision de la commune enfreignait ce règlement ; deuxièmement, la politique fiscale régionale décourageait les communes de lever des taxes supplémentaires.

285. Le refus de la région (agissant en tant qu'« autorité de tutelle » d'approuver le règlement fiscal communal a été contesté devant le Conseil d'État par la collectivité locale, qui a invoqué, entre autres motifs, son autonomie locale. Dans son arrêt[33], le Conseil d'État a déclaré que la circulaire ne pouvait pas avoir de nature réglementaire, et qu'il ne s'agissait pas d'une véritable règle juridique. Le Conseil d'État a commencé son raisonnement en rappelant qu'« en vertu des articles 41 et 162, alinéa 2, de la Constitution, les intérêts communaux sont exclusivement réglés par les conseils communaux, dans le respect des principes établis par la Constitution ».

286. Le Conseil d'État a ensuite indiqué que « le contrôle exercé par les autorités de tutelle étant une exception au principe constitutionnel de l'autonomie locale, les pouvoirs de celles-ci doivent s'interpréter restrictivement, d'autant plus lorsqu'il s'agit de la tutelle spéciale d'approbation ». Enfin, le Conseil d'État a déclaré que « l'établissement d'un impôt communal est, en vertu des dispositions précitées de la Constitution, une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général. »

287. Par conséquent, le Conseil d'État a annulé la décision de refus du ministre régional. Cet arrêté est très important, car il confirme et réitère la jurisprudence de cette juridiction supérieure en matière d'autonomie locale et, plus précisément, dans le domaine de l'autonomie fiscale locale.

288. Le Conseil d'État a statué sur un litige similaire dans ses arrêts n° 251.180 du 30 juin 2021[34] et n° 252.629 du 13 janvier 2022[35], comme les représentants du Conseil d'État l'ont indiqué à la délégation.

**Droits et redevances**

289. Les collectivités locales peuvent percevoir des redevances (*retributies* en néerlandais) pour l'utilisation de biens ou d'installations publics ou pour la fourniture de certains services locaux, tels que la délivrance de permis. Le nombre et le type de ces redevances peuvent varier d'une région à l'autre, et d'une commune à une autre. À titre d'exemples de droits et redevances qui sont appliqués à peu près partout, citons la redevance sur les terrasses des bars et restaurants ou la redevance sur les commerçants ambulants et les marchés. En outre, dans la Région wallonne, il existe une redevance sur l'utilisation des routes locales (redevance de voirie), qui doit être acquittée par les distributeurs-fournisseurs de gaz et d'électricité qui utilisent les infrastructures locales telles que les routes, les chemins, etc. Cela s'applique également dans la Région de Bruxelles-Capitale.

33 Conseil d'État, arrêt n° 249.447 du 11 janvier 2021 (XV^e^ Chambre), *Ville de Lessines vs Région Wallone.*
34 Conseil d'État, arrêt *La ville de Lessines vs. La Région Wallone*.
35 Conseil d'État, arrêt *La société à responsabilité Saveurs d'Orient vs. La Ville de Mouscron* (dans cette affaire, une société a fait appel contre un règlement fiscal local, concernant une taxe locale sur les commerces de nuit).

290. Au vu de ce qui précède, l'autonomie fiscale des communes est assez importante, et est protégée par les juridictions (notamment le Conseil d'État). La Belgique respecte donc l'article 9.3 de la Charte.

### 3.8.4. Article 9.4

291. En vertu de cette disposition de la Charte, les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

292. Concernant cet article, il convient de noter que le système de financement local est suffisamment diversifié, comme décrit dans le présent rapport en connexion avec les différents alinéas de l'article 9.

293. En ce qui concerne l'évolutivité du système, nous expliquerons plus loin que les dotations globales que les régions transfèrent aux communes sont actualisées chaque année proportionnellement au taux d'inflation, et que dans certaines régions il existe même un complément au-delà de ce plafond. De plus, il existe des mécanismes généraux de péréquation, qui sont décrits ci-après (article 9.5).

294. En outre, dans certaines régions, des dispositifs spécifiques sont en place pour aider les communes dont les finances sont particulièrement grevées ou déséquilibrées. Par exemple, dans la Région wallonne, les communes et les centres publics d'aide sociale (CPAS) confrontés à de graves difficultés financières structurelles peuvent demander une aide financière au Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Cette aide sera également présentée plus en détail ci-après.

295. Enfin, la délégation a entendu quelques plaintes concernant le respect des principes énoncés dans ces dispositions (charge des pensions locales, réduction des recettes en raison de décisions budgétaires de l'État ou des régions, etc.), mais elles ne constituent pas selon nous une violation ouverte de cette disposition, ou du moins pas dans l'ensemble du pays. Dans le même esprit, il convient de rappeler que certaines associations de collectivités locales (telles que l'association wallonne) ont reconnu que les institutions régionales reconnaissaient le principe de neutralité budgétaire, selon lequel la région compense les communes pour les incidences financières négatives que les décisions régionales pourraient avoir sur les collectivités locales. Ce principe est appliqué dans la pratique, bien qu'il ne soit pas encore reconnu dans la Constitution ou dans la législation régionale en vigueur.

296. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 9.4 de la Charte.

### 3.8.5. Article 9.5

297. La péréquation fiscale entre les collectivités locales, au sens de l'article 9.5 de la Charte, n'est pas inconnue du système belge. Là encore, cet aspect est assuré et géré par les régions elles-mêmes, et non par l'État. Par conséquent, des instruments de péréquation financière sont établis et mis en œuvre dans les trois régions.

298. Ainsi, dans la **Région de Bruxelles-Capitale**, il existe un fonds spécifique appelé « Dotation aux communes », au moyen duquel la région s'efforce de compenser et de redistribuer les moyens financiers entre les communes les plus pauvres. Ce mécanisme de péréquation est réparti entre les communes selon de multiples critères, tels que le nombre de crèches, le taux de chômage ou la densité de population. Selon les dirigeants régionaux, le système actuel utilise des critères trop nombreux et trop complexes. Ils ont informé la délégation qu'ils travaillaient actuellement à la simplification du système actuel et au renforcement du système de péréquation budgétaire.

299. Dans le cas de la **Région flamande**, il existe un fonds spécifique doté de 3,8 milliards d'euros, qui est spécifiquement utilisé pour réaliser la péréquation budgétaire entre les communes flamandes. Les sommes provenant de ce fonds sont distribuées aux différentes communes selon une douzaine de critères techniques. Les communes pauvres et rurales reçoivent en conséquence plus d'argent que les autres.

300. Dans la **Région wallonne**, il existe une dotation spécifique appelée « dotation Péréquation fiscale ». Elle introduit une certaine solidarité dans le fonds régional général en permettant d'accorder des dotations supplémentaires aux communes dont le potentiel fiscal est faible[36]. Cette dotation est constituée de deux tranches, l'une de 22 % liée à la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et l'autre de 8 % liée

36 Voir : Articles L1332-11 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

aux centimes additionnels au précompte immobilier. Ce fonds supplémentaire redistribue les sommes parmi les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal général de la région pour un exercice donné. Le poids de chaque commune dans la répartition de ce fonds supplémentaire est établi selon une formule qui prend en compte plusieurs critères. En ce qui concerne la tranche de péréquation liée au précompte immobilier, elle est répartie parmi les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen de la région pour un exercice donné. Le montant spécifique octroyé à chaque commune est également établi selon une formule qui prend en compte plusieurs critères.

301. Toujours dans cette région, il existe une dotation supplémentaire destinée aux communes et visant la péréquation. Il s'agit de la dotation « Densité de population ». Cette dotation spécifique vise à compenser les dépenses encourues par certaines communes en raison de leur faible densité de population, par exemple pour l'entretien d'un vaste réseau routier. Cette dotation est uniquement accessible aux communes dont la densité de population est inférieure à la densité de population de la Région wallonne (calculée selon le nombre d'habitants au kilomètre carré et la superficie de la commune en hectares). La part que chaque commune reçoit est déterminée selon une formule qui prend en compte plusieurs critères.

302. Enfin, dans la **Communauté germanophone**, le nombre moins important de communes et la proximité avec l'administration « supérieure » permettent à la communauté de corriger directement les déséquilibres fiscaux parmi les neuf communes présentes sur ce territoire.

303. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 9.5 de la Charte.

### 3.8.6. Article 9.6

304. Il convient tout d'abord de rappeler que la Belgique a introduit une réserve « indue » à l'article 9.6 également et que, par conséquent, cette disposition n'est pas contraignante pour la Belgique. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, nous analyserons également la situation relative à cette disposition.

305. Il est généralement reconnu que cette disposition de la Charte n'est pas respectée en Belgique et qu'il n'existe pas de plans ou d'initiatives pour changer la situation. En général, les collectivités ne sont pas consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Ce point est ressorti de manière très claire pendant les différentes réunions organisées par la délégation. Cette situation prévalait au moment de la ratification de la Charte, et l'article 9.6 ne pouvait donc pas être ratifié par la Belgique. Malheureusement, la situation reste plus ou moins la même.

306. Les élus locaux se sont plaints d'exemples fréquents dans lesquels le niveau fédéral discute ou adopte des décisions et des lois sur des questions qui concernent directement ou indirectement les finances des collectivités locales, sans que celles-ci soient consultées au préalable. Ces cas ont été présentés plus haut.

307. Hormis la question de la négociation des salaires de plusieurs fonctionnaires qui travaillent au niveau local et sont payés par les collectivités locales (décrite plus haut), les élus locaux ont souligné que lorsque le gouvernement réalise une réforme fiscale (par exemple, un programme de réduction des impôts), cette réforme a en fin de compte une incidence significative sur les finances des collectivités locales, étant donné qu'une part importante de leurs recettes provient de taxes additionnelles aux taxes nationales, telles que le précompte immobilier. Non seulement les collectivités locales ne sont pas consultées, mais elles ne reçoivent pas de compensation pour ces réductions.

308. Par conséquent, les rapporteurs estiment que la Belgique ne respecte pas les exigences de l'article 9.6 de la Charte, bien que cette disposition ne soit pas contraignante pour le pays.

### 3.8.7. Article 9.7

309. Il convient tout d'abord de rappeler que la Belgique a également introduit une réserve « indue » à l'article 9.7 et que, par conséquent, cette disposition n'est pas contraignante pour la Belgique. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, nous analyserons la situation relative à cette disposition.

#### Dotations globales

310. En Belgique, la dotation la plus importante dont bénéficient les communes est une dotation globale, octroyée par la région correspondante. Comme indiqué plus haut, le financement des collectivités locales est une responsabilité régionale. Cela signifie que les régions sont responsables de la plupart des questions relatives aux finances locales, et sont également chargées de veiller à ce que les finances des collectivités

locales soient suffisantes, proportionnelles aux tâches et aux compétences qui leur sont attribuées et suffisamment diverses et saines, etc.

311. Le nombre, le type et les caractéristiques des transferts que les régions octroient à leurs collectivités locales dépendent de chaque région, et il n'existe pas de loi fédérale sur cette question. En général, chaque région dispose d'un « fonds local », c'est-à-dire d'une dotation globale qui est distribuée et transférée chaque année depuis le budget de la région vers les budgets des différentes collectivités locales présentes sur son territoire. Les élus régionaux que la délégation a rencontrés ont assuré que les collectivités locales étaient libres de dépenser ces sommes comme elles le souhaitaient, bien qu'elles les utilisent généralement pour couvrir leurs dépenses opérationnelles. Les fonds des communes sont essentiels pour stabiliser les finances locales et assurer l'autonomie locale.

312. Le montant de ce fond principal est actualisé et augmenté chaque année en fonction de l'inflation. En plus de cette mise à jour générale, une région peut décider d'ajouter un certain pourcentage sous forme de « bonus » ou d'amélioration.

313. Dans la **Région flamande**, les élus régionaux ont indiqué que le fonds des communes disposait d'un montant d'environ 3 milliards d'euros et qu'il avait été augmenté de 3,5 % chaque année, soit un taux le plus souvent bien supérieur à celui de l'inflation. Hormis ce fonds « principal », le gouvernement flamand a créé de nouvelles dotations générales, dont une dotation versée en fonction des contributions que les collectivités locales doivent payer pour honorer les coûts des pensions (qui passera de 130 millions d'euros en 2020 à 367 millions d'euros en 2026) et une dotation versée en fonction du nombre d'hectares d'espaces verts dont disposent les communes (qui passera de 63 millions d'euros en 2021 à 127 millions d'euros en 2025).

314. Au total, les représentants du gouvernement régional ont indiqué que les contributions financières de la région en faveur des communes s'élèveraient à environ 20 milliards d'euros pour le mandat 2019-2024 (contre 15 milliards d'euros pour le mandat 2014-2019, selon leurs chiffres).

315. Dans la Région de **Bruxelles-Capitale**, le financement régional général s'élève à environ 27 % des revenus totaux des communes. Les élus locaux ont affirmé que le fonds local régional avait été augmenté de 12 % en 2017 et qu'il avait depuis été réévalué de 2 % par an.

316. Dans le cas de la **Région wallonne**, la dotation régionale de base (appelée « fonds des communes ») constitue une source de revenus majeure pour les 253 communes se trouvant dans la région[37]. En 2021, le montant global de ce fonds s'élevait à environ 1,3 milliard d'euros. En général, cette dotation représente environ 25 % des recettes ordinaires des communes. Le montant global de ce fonds est actualisé chaque année en fonction du taux d'inflation, majoré de 1 % (il est indexé), et ce dernier aspect est très apprécié de l'association locale. Par ailleurs, la Région wallonne inclut également dans le fonds régional un montant global d'environ 11,2 millions d'euros. Ce montant est lié à la taxe que les collectivités locales pouvaient imposer auparavant sur les antennes de téléphonie mobile (supprimée en 2014). Par conséquent, le gouvernement régional compense en quelque sorte les collectivités locales pour la perte de ce revenu grâce à ce montant supplémentaire.

317. Toujours dans cette région, il existe un fonds distinct et spécifique attribué aux communes germanophones (fonds des communes germanophones). En 2021, ce fonds était doté d'environ 22,7 millions d'euros.

318. Une plainte générale formulée par les élus locaux est que le montant de la part du fonds régional qu'une commune donnée reçoit à la fin de l'année ne correspond pas toujours au montant calculé par cette collectivité locale au début de l'année, car la région octroie parfois une somme équivalente à 11 mois, et d'autres fois à 13 mois.

319. Hormis cette dotation principale, chaque région peut disposer de fonds plus restreints et sectoriels. Par exemple, jusqu'en 2014, la Région flamande comptait à un moment jusqu'à huit fonds différents (*fonds sectoriels*), qui ont aujourd'hui été fusionnés en un seul fonds local (bien qu'il existe encore un fonds « rural »).

320. La structure de ces finances locales est plus ou moins la même dans les trois régions : par exemple, dans les collectivités locales flamandes, environ 40 % des recettes proviennent des recettes fiscales, et 60 % proviennent des recettes non fiscales, principalement les fonds et dotations attribués par les régions.

37 Pour plus de détails, veuillez consulter la page suivante : https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2414

**Subventions**

321. Les collectivités locales peuvent également recevoir des « subventions », qui sont attribuées par les administrations « supérieures » (États, régions ou communautés). Les autres niveaux de pouvoir peuvent certainement prendre l'initiative de financer directement, dans certaines circonstances, des travaux d'investissement dont les collectivités locales profiteront et qu'elles géreront à l'avenir.

322. Contrairement aux dotations globales, que les communes peuvent dépenser comme elles le souhaitent (à condition que les dépenses correspondent au budget local ordinaire), les subventions sont octroyées à des fins spécifiques, qui supposent généralement un investissement dans la communauté locale (par exemple, construction, entretien ou amélioration de la voirie locale). Cependant, il ne s'agit pas d'une règle absolue, car la région peut décider d'instaurer une subvention pour aider les communes à financer des dépenses opérationnelles exceptionnelles liées à des situations de crise.

323. Ce type de subvention peut être assuré par chacun des différents niveaux de pouvoir (niveau fédéral, État, régions, communautés) selon leurs compétences et pouvoirs respectifs. Les subventions sont généralement octroyées par les régions, bien qu'en pratique elles puissent provenir d'autres administrations, en fonction du projet concerné. Par exemple, la Communauté française peut subventionner la construction d'une bibliothèque située dans la Région wallonne ou dans la Région de Bruxelles-Capitale, et la Communauté germanophone peut faire de même dans les neuf communes germanophones.

324. L'État peut également subventionner des initiatives locales. Certains fonds fédéraux investis dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale pour soutenir le rôle de capitale du pays que cette région est amenée à assumer sont un bon exemple de ce type de financement.

325. Les neuf communes situées dans la Communauté germanophone constituent un cas à part : elles peuvent demander des subventions à la Région wallonne ou à la Communauté germanophone. Par exemple, cette Communauté dispose d'un fonds spécifique pour la construction et l'amélioration d'écoles. Parfois, la construction d'un projet donné nécessite des subventions de la Région wallonne et de la Communauté germanophone : c'est le cas pour une piste cyclable, car ce projet relève de la compétence des deux gouvernements : les routes (Région wallonne) et la mobilité (Communauté germanophone).

326. L'aide financière apportée par la région aux communes peut également prendre la forme de subventions dans le cas de situations d'urgence. Par exemple, à la suite des inondations qui se sont produites dans le pays en septembre 2021, la Communauté germanophone a apporté une aide aux neuf communes sous la forme d'une dotation budgétaire dédiée d'un montant de 30 millions d'euros. En Flandre, le gouvernement régional a créé plusieurs subventions ad hoc destinées aux collectivités locales pour les aider à couvrir les coûts supplémentaires engendrés par la crise de la covid-19 et la crise ukrainienne.

327. Les différents fonds structurels de l'UE peuvent représenter une autre source potentiellement importante de subventions, octroyées dans le cadre de la politique régionale de l'UE.

328. En ce qui concerne l'analyse de l'article 9.7, la délégation n'a en général pas eu connaissance de plaintes notables. Il semble que les communes disposent d'une grande liberté pour dépenser les sommes qu'elles reçoivent des dotations globales régionales.

329. Par conséquent, les rapporteurs estiment que la Belgique respecte les exigences de l'article 9.7 de la Charte, bien que cette disposition ne soit pas contraignante pour le pays.

### 3.8.8. Article 9.8

330. Les communes peuvent avoir accès à l'emprunt comme source supplémentaire de revenus lorsque leurs parts des dotations régionales et leurs propres revenus sont insuffisants. Les investissements dans les infrastructures locales peuvent notamment être financés par l'emprunt. La règle d'or est que toutes ces opérations doivent être décidées par le conseil local, au niveau communal ou provincial.

331. Les communes peuvent s'adresser au secteur privé ou demander un crédit à une organisation publique ou quasi-publique. Par exemple, dans la Région wallonne, il existe une autorité publique spécifique, le Centre régional d'aide aux communes (CRAC). Les communes ou provinces confrontées à un déficit structurel peuvent obtenir en crédit extraordinaire d'aide à long terme par l'intermédiaire du compte CRAC sous certaines conditions. En fonction du type d'aide, les conditions du crédit peuvent varier.

332. La législation régionale définit les différents critères, conditions et limites éventuelles que les opérations d'emprunt locales doivent respecter, ainsi que les types de collectivités locales pouvant recourir à l'emprunt (par exemple, la Région wallonne reconnaît également la possibilité de contracter des emprunts aux autorités et organes créés en vue de la coopération intercommunale[38]).

333. Les gouvernements régionaux surveillent de près la dette des collectivités locales et leurs opérations d'emprunt, en veillant à ce qu'elles respectent les lois et règlements régionaux en la matière. La législation régionale peut prévoir que la décision d'emprunt de la commune soit soumise à l'approbation du ministre régional, lorsque l'opération dépasse certaines limites légales.

334. Les régions peuvent aussi créer des mécanismes financiers spécifiques pour aider les communes ayant des besoins particuliers à remplir leurs devoirs et obligations, comprenant éventuellement la possibilité de contracter un emprunt. Par exemple, fin 2021, la Région wallonne a approuvé un plan spécifique appelé « Plan Oxygène ». Concrètement, à partir de l'exercice 2022, et afin d'équilibrer leur budget, les communes pourront emprunter pendant cinq ans pour faire face à l'augmentation des dépenses relatives au coût des pensions ou aux domaines de la police et des services d'urgence. La région, par l'intermédiaire du CRAC, prend en charge le paiement des intérêts ainsi que, pour certaines communes, 15 % du montant emprunté. Les communes vont donc s'endetter afin de financer les pensions du personnel, la police et les services d'urgence ainsi que le revenu d'intégration sociale (RIS). On estime que ces dépenses sont toutes dues à des motifs structurels, et qu'elles ne devraient qu'augmenter avec le temps.

335. Outre ce tableau général, la délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte des élus locaux ou de leurs associations concernant cette source de revenus des communes.

336. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte l'article 9.8 de la Charte.

### 3.9. Article 10 – Droit d'association des collectivités locales

**Article 10**
1. Les 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.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

#### 3.9.1. Article 10.1

337. Les collectivités locales belges ont le droit de coopérer et de s'associer en constituant des groupements et d'autres types de structures et d'organes collectifs avec d'autres collectivités locales belges (et parfois, avec des collectivités locales situées à l'étranger, voir ci-après). Ainsi, les communes belges peuvent créer des associations ou nouer des partenariats entre elles pour réaliser des tâches d'intérêt commun et pour assurer des services locaux communs. La coopération intercommunale concerne principalement les domaines des infrastructures économiques et techniques, des services communaux, des services sociaux, des transports, de la protection civile, des services culturels, de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées, de l'approvisionnement en gaz, de la gestion des déchets et du développement économique.

338. Selon les élus locaux, la coopération intercommunale est extrêmement développée dans toute la Belgique, et il existe des centaines de structures de coopération. Cette coopération se produit principalement entre des communes appartenant à la même région. Des règles communes peuvent être recensées en la matière.

339. Premièrement, cet aspect de l'autonomie locale est également régi exclusivement au niveau régional et, par conséquent, par les différents règlements et lois régionaux. Par conséquent, chaque région peut avoir une politique différente pour encourager ou canaliser la coopération intercommunale.

340. Par exemple, **en Flandre**, les dirigeants régionaux ont indiqué qu'il existait de nombreuses structures de coopération intercommunale (environ 190 partenariats), mais que cette coopération ne suivait pas un

38 Article L1512-4 du Code wallon de la décentralisation.

schéma rationnel (fonctionnel ou territorial). En 2021, le gouvernement régional a approuvé un nouveau décret sur la coopération intercommunale. Ce décret a créé différents « districts » ou régions de coopération (au nombre de quinze), et les communes sont encouragées à coopérer avec d'autres entités se trouvant dans la même zone géographique. Avec cette initiative, le gouvernement régional souhaite « intensifier » la coopération intercommunale, éviter la dispersion territoriale et renforcer la coopération intercommunale.

341. Dans la Région de **Bruxelles-Capitale**, les caractéristiques territoriales particulières de la région (qui compte 19 communes sur un territoire relativement restreint de 161 km$^2$) rendent inévitable la coopération intercommunale, par exemple dans le domaine de la gestion des réseaux d'égouts. Les forces de police, pour ce qui les concerne, ont été fusionnées dans les communes. Il existe actuellement six zones de police, qui sont gérées par des conseils dans lesquels les communes concernées sont représentées. Les infrastructures sportives et autres constituent un autre domaine habituel de coopération, en raison de la grande proximité des populations (piscines, infrastructures sportives) ; les communes participantes cherchent à mutualiser les dépenses.

342. En **Wallonie**, les représentants du gouvernement ont indiqué à la délégation qu'ils préparaient une législation régionale pour réformer la coopération intercommunale, sur le modèle de l'intercommunalité française. À l'avenir, il sera possible de créer dans cette région des « communautés de communes », qui constituent la forme la plus approfondie et la plus complexe de coopération intercommunale en France. En attendant, des projets pilotes sont mis en place, par exemple pour l'accueil de réfugiés.

343. Deuxièmement, les formes et mécanismes de coopération intercommunale varient selon le degré et l'ambition de la coopération. La forme la plus souple de coopération est la coopération informelle. Les communes participantes peuvent ensuite souhaiter établir une coopération plus forte ou plus stable, qui prend généralement la forme d'un « accord de partenariat ». Enfin, deux ou plusieurs communes peuvent décider de créer une structure, une autorité ou un organe permanents, disposant d'une personnalité, d'organes de gestion et d'une organisation interne propres, etc.

344. Par exemple, **en Flandre**, il existe des « associations interlocales », qui constituent la forme la plus légère de coopération intercommunale et qui n'ont pas de personnalité juridique. Il existe également des associations de projet, qui sont créées pour réaliser un projet (de petite ampleur) d'intérêt communal clairement défini ; elles ont une personnalité juridique. Enfin, il existe des « associations prestataires de services » et des « associations chargées de mission ». Ces partenariats constituent la forme la plus forte et la plus stable de coopération. On les rencontre dans des domaines tels que l'approvisionnement en eau ou en énergie et la collecte des déchets.

345. Troisièmement, la législation régionale prévoie des éléments tels que : a) la rémunération des élus locaux (communaux) siégeant dans les comités de gestion des structures de coopération ; b) la possibilité pour lesdites structures d'avoir recours à l'emprunt ; c) la possibilité d'assumer simultanément deux ou plusieurs fonctions dans différentes structures de coopération, etc.

346. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte pleinement l'article 10.1 de la Charte.

### 3.9.2. Article 10.2

347. En Belgique, les collectivités locales ont assurément le droit d'adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. Comme pour les autres domaines de l'autonomie locale, cette dimension doit être analysée strictement au niveau régional. Contrairement à la plupart des pays, la Belgique ne dispose pas d'une association nationale des communes ou des provinces. Par contre, il existe dans chacune des trois régions une grande (ou unique) association de communes (voire de provinces). Elles ont généralement le statut juridique d'association sans but lucratif.

348. Ces associations ont un champ d'action strictement régional : dans la Région flamande, l'association locale est l'Association des villes et communes flamandes (*Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*, VVSG)[39]. Cette association rassemble l'ensemble des 300 communes qui existent aujourd'hui en Flandre. C'est donc la seule association de ce type active au niveau régional.

39 Voir : https://www.vvsg.be

349. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'association est « Brulocalis »[40], tandis que dans la Région wallonne, il s'agit de l'« Union des villes et communes wallonnes » (UVCW)[41]. Dans la Communauté germanophone, toutefois, il n'y a pas d'association représentant les collectivités locales. Le faible nombre de collectivités permet cependant une communication directe entre les communes et les institutions de la communauté.

350. En ce qui concerne les provinces, en 1973, les provinces existantes ont décidé de créer une association pour promouvoir leurs intérêts communs : l'association des provinces belges été née. En 1991, les provinces flamandes et les membres flamands du conseil de la province du Brabant ont créé leur propre association, l'Association des Provinces flamandes[42].

351. Les missions des associations régionales de collectivités locales sont équivalentes dans les trois régions. Elles visent à protéger les droits et les intérêts de toutes les communes ou provinces affiliées ; à plaider en faveur des communes et des provinces et à les représenter au niveau régional et fédéral ; à fournir des rapports et des consultations, chaque fois qu'elles sont consultées par les régions sur toute question concernant les collectivités locales ; à leur fournir des services de conseil, des formations pour le personnel communal ainsi qu'un soutien et une assistance technique. Ces associations sont généralement financées grâce aux frais d'adhésion.

352. Outre la liberté générale de constituer ou de rejoindre des associations représentatives régionales dont elles disposent, les collectivités locales belges ont la capacité d'adhérer à des associations internationales. Par conséquent, ces associations peuvent participer à des institutions et organisations internationales liées à leur domaine d'activités en tant que membres fondateurs ou membres, sur décision du conseil communal ou provincial.

353. Ainsi, les associations belges œuvrent activement dans des associations internationales de collectivités locales, telles que le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CEMR), l'association européenne de collectivités locales et régionales la plus ancienne et la plus étendue. L'Association des Provinces flamandes est membre de la CEPLI (Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires), etc.

354. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Belgique respecte pleinement les exigences de l'article 10.2 de la Charte.

### 3.9.3. Article 10.3

355. Comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 5), le Royaume de Belgique a signé et/ou ratifié plusieurs traités internationaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière au niveau local, tels que la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) ; le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (STE n° 159) ; le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169) ; ainsi que le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206). Étant donné que ces traités portent sur un domaine qui relève de l'entière compétence des régions, tous ces traités, ou la plupart d'entre eux, ont également été ratifiés par les régions.

356. Par conséquent, il existe d'amples fondements juridiques et institutionnels permettant une coopération étendue avec les communes d'autres États voisins (principalement la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne).

357. Par exemple, dans le cas de la Flandre, cette région a approuvé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que les trois protocoles additionnels à cette Convention. La Flandre est également liée par le règlement de l'UE du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), tel que modifié. Par conséquent, la Flandre et/ou les collectivités locales et intermédiaires flamandes participent actuellement à différents GECT (par exemple, à l'Euregio Meuse-Rhin).

40 Voir : https://brulocalis.brussels/
41 Voir : https://www.uvcw.be/
42 Voir : https://cepli.eu/association-of-flemish-provinces-vvp-13464346

358. La coopération transfrontalière est également forte dans le cadre de l'Union Benelux, dont la Flandre est partenaire. Ce cadre permet différentes formes de coopération, par exemple par la création du groupement Benelux de coopération territoriale. Les communes flamandes n'ont pas besoin de l'approbation du gouvernement flamand, sauf pour la création d'un GECT, car le règlement susmentionné du 5 juillet 2006 tel que modifié l'exige.

359. En général, la délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte concernant la mise en œuvre de cette liberté ou de ce droit consacré dans la Charte, et de nombreuses communes belges participent à des dispositifs de coopération intercommunale à l'échelle internationale, parmi lesquels les jumelages avec des villes étrangères sont bien sûr fréquents.

360. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte ou évaluation négative relative à cette liberté. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 10.3 de la Charte est respecté en Belgique.

### 3.10. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

**Article 11**
Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

361. L'analyse de la protection légale de l'autonomie locale dans le Royaume de Belgique doit donc porter sur deux aspects distincts : d'une part, l'accès des collectivités locales aux juridictions ordinaires, et d'autre part, l'accès de ces entités à la Cour constitutionnelle pour défendre le principe de l'autonomie locale.

362. Concernant le premier aspect, les collectivités locales belges ont bien qualité pour agir devant les juridictions ordinaires et administratives en vue de défendre leurs droits, leurs biens et leurs intérêts, exactement au même titre que n'importe quelle autre personne morale. Dans le système belge, les communes et les provinces ont bien qualité pour agir devant les juridictions en vue d'assurer le libre exercice de leurs compétences et de défendre leurs intérêts et leurs biens. Elles peuvent saisir des juridictions civiles ou administratives. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte de la part de dirigeants ou de représentants des collectivités locales à ce sujet.

363. La juridiction administrative revêt un intérêt particulier aux fins du présent rapport. Le Conseil d'État est la seule juridiction administrative générale en Belgique, et il existe d'autres juridictions spécialisées. Par exemple, si une commune constate qu'une décision d'un organe régional qui lui est adressée est illégale, elle peut déposer une plainte devant le Conseil d'État.

364. Les collectivités locales ont qualité pour agir et disposent d'un accès ordinaire au Conseil d'État (section du contentieux), comme toute personne morale, et cette juridiction supérieure examine leur « *locus standi* » (qualité pour agir), dans le sens où elles doivent montrer un « intérêt à agir ». En règle générale, cette exigence est appliquée de manière large par le Conseil d'État.

365. En outre, dans certaines procédures judiciaires engagées par des personnes et des entreprises (par exemple dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme), le Conseil d'État invite la commune concernée à être partie aux procédures ou tiers intervenant. En pratique, le « *locus standi* » s'applique aussi au bourgmestre ainsi qu'au collège des bourgmestre et échevins de la commune. Le Conseil d'État interprète aussi largement l'« intérêt à agir » requis lorsque le plaignant est un habitant de la commune, agissant pour défendre des intérêts collectifs locaux.

366. Lors d'une procédure judiciaire engagée devant le Conseil d'État, la collectivité locale concernée peut assurément invoquer les principes de l'autonomie locale consacrés dans la Charte (ou à l'article 162 de la Constitution). La violation de ces principes représente une plainte fréquente formulée dans les procédures judiciaires qui opposent, par exemple, une commune et une région dans le contexte d'un contrôle intergouvernemental ou du contrôle administratif (tutelle).

367. Le Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts dans lesquels le concept et les principes de l'autonomie locale ont été interprétés et appliqués. Par conséquent, cette jurisprudence revêt une importance capitale pour comprendre la manière dont le principe de l'autonomie locale est appliqué et protégé en Belgique. De fait, certaines décisions rendues par le Conseil d'État dans ce domaine sont citées dans différentes sections du présent rapport.

368. Le Conseil d'État est très prudent lorsqu'il s'agit de reconnaître l'« effet direct » de la Charte, et ne reconnaît pas un tel « effet direct » pour de nombreuses dispositions de la Charte en raison de sa formulation large.

369. Le Conseil est peu disposé à reconnaître un tel « effet direct » lorsqu'une disposition donnée n'entraîne pas une obligation claire pour l'État. Néanmoins, cette juridiction supérieure a reconnu un tel effet à certains articles de la Charte, par exemple l'article 4.6 (consultation des collectivités locales). Dans d'autres cas, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur la plainte sur la base de la seule Charte, mais s'est également appuyé sur les dispositions constitutionnelles ou légales.

370. La jurisprudence du Conseil d'État revêt une importance cruciale pour comprendre et mettre en œuvre le système de contrôle interterritorial en Belgique (tutelle), en vertu duquel la région a le pouvoir de contrôler les décisions, les plans et les mesures approuvés par les collectivités locales. Par exemple, une collectivité locale souhaite mettre en œuvre une décision ou un plan, mais la région refuse de donner son accord ; dans d'autres cas, une commune envisage d'introduire une taxe locale, mais l'autorité de tutelle refuse d'accepter la proposition ; la commune assigne alors la région devant le Conseil d'État, et ladite juridiction doit déterminer si le contrôle exercé par la région est proportionnel et s'il respecte l'autonomie locale. Par conséquent, la jurisprudence du Conseil d'État est essentielle pour comprendre le contenu et les limites réels des principes de l'autonomie locale.

371. Un autre domaine où l'activité judiciaire du Conseil d'État est très importante est la mise en œuvre de la législation relative aux communes dotées de facilités linguistiques (notamment dans les six communes situées en Flandre, dans la périphérie de la Région de Bruxelles-Capitale), qui s'est avérée très controversée (voir la section 4.3 ci-après). Il existe une chambre spécifique au sein du Conseil d'État qui traite ces questions (l'assemblée générale).

372. En ce qui concerne l'accès des collectivités locales à la Cour constitutionnelle, il n'y a pas de problème majeur concernant leur qualité pour agir, étant donné qu'elles ont le droit de saisir cette juridiction. En outre, les citoyens peuvent également agir au nom d'une commune, en qualité de « suppléant », et les associations de collectivités locales peuvent aussi introduire des recours devant la Cour, étant donné que leur « qualité pour agir » est également reconnue.

373. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle constitue donc le deuxième pilier qu'il convient d'examiner pour connaître en détail la compréhension, la mise en œuvre et la protection du principe de l'autonomie locale en Belgique et, par conséquent, de la Charte. En effet, la Cour constitutionnelle n'a pas besoin d'utiliser le concept d'« effet direct » pour vérifier l'application effective d'un traité international, étant donné qu'elle peut procéder à un « examen indirect » de la conformité de la législation avec ces traités, y compris la Charte. La Cour constitutionnelle a également reconnu l'existence du principe de subsidiarité, bien qu'il ne soit pas explicitement consacré dans la Constitution.

374. À ce jour, les collectivités locales ont introduit environ 80 recours devant la Cour constitutionnelle (ce chiffre inclut les communes ou les provinces ou leurs associations). En général, elles demandent l'annulation d'une règle juridique ou d'une décision, considérée comme inconstitutionnelle. Si un recours en annulation réussit, la loi est annulée par la Cour constitutionnelle et l'organe ou le parlement concerné doit en élaborer une nouvelle. En outre, au cours de la procédure, la Cour peut suspendre la loi contestée, en tant que mesure provisoire.

375. Par ailleurs, les communes peuvent avoir « accès » indirectement à la Cour constitutionnelle au moyen d'une « question préjudicielle », par laquelle une juridiction inférieure compétente pour statuer sur une plainte déposée par (ou impliquant) une collectivité locale formule à la Cour une question pertinente pour régler l'affaire en cours dans cette juridiction (par exemple, une question sur la constitutionnalité d'une loi qui est décisive pour statuer sur l'affaire). Selon les services de la Cour constitutionnelle, à ce jour, 153 affaires impliquant une collectivité locale d'une manière ou d'une autre ont fait l'objet de questions préjudicielles.

376. Dans toutes les procédures susmentionnées, les principes de l'autonomie locale peuvent être invoqués, et ils le sont dans la pratique (en particulier dans le domaine des finances locales, comme les pompiers, la police, les pensions locales, etc.). Ce point est facilité par la position de la Cour vis-à-vis de l'application indirecte des traités dans le système juridique belge, et notamment de la Charte.

377. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a rendu plusieurs arrêts pertinents, dans lesquels le principe de l'autonomie locale a été invoqué et appliqué dans un contexte précis. Parmi cette jurisprudence, il convient de mentionner :

- l'arrêt nº 173/2004 du 2 novembre 2004, qui règle un recours en annulation introduit par la province de Namur. Les articles 41 et 160 ont été interprétés « à la lumière » de la Charte ;

- l'arrêt nº 89/2010 du 29 juillet 2010, qui règle un recours en annulation introduit par plusieurs communes de la Région de Bruxelles-Capitale contre une ordonnance passée par le parlement régional régissant le stationnement et la police dans la région. Toutefois, la Cour n'a pas constaté de violation du principe de l'autonomie locale ;

- l'arrêt nº 109/2011 du 16 juin 2011, qui a répondu à une question préjudicielle introduite par le Conseil d'État, concernant une disposition légale dans la Région flamande qui établissait un organe dont les activités étaient susceptibles de porter atteinte à l'autonomie des communes ;

- l'arrêt du 14 février 2019 (arrêt nº 28/2019). Cette décision mérite d'être mentionnée, en particulier dans cette partie du rapport. Cette dernière décision porte sur une disposition de la législation régionale flamande concernant les collectivités locales, à savoir l'article 194 du décret régional du 15 juillet 2005, qui, dans des circonstances exceptionnelles, permet à un habitant d'agir devant les tribunaux au nom de la collectivité locale pour défendre ses droits et intérêts, à condition que le conseil communal ait refusé d'engager un recours en justice. La Cour a analysé la constitutionnalité de cette disposition (à la demande d'une juridiction inférieure), à la lumière de l'article 11 de la Charte. La Cour a conclu que cette disposition était constitutionnelle et qu'elle respectait ladite disposition de la Charte.

378. Les arrêts du 8 mai 2014 (arrêt nº 73/2014) et du 21 décembre 2017 (arrêt nº 145/2017) sont également pertinents.

379. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a également eu un impact très important sur le régime juridique régissant les « communes dotées de facilités linguistiques ». Dans ce domaine, il convient de souligner les arrêts nº 57 et 58/2014, tous deux du 3 avril 2014 (voir la section 4.3 ci-après).

380. Compte tenu de ce qui précède, la délégation estime que le système belge d'autonomie locale respecte pleinement les exigences énoncées à l'article 11 de la Charte.

## 4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

381. Lors de l'analyse de la démocratie locale et régionale en Belgique, d'autres questions ne sont pas directement mentionnées dans le texte de la Charte, mais ont une incidence importante sur l'autonomie locale. Nous aborderons ici deux questions importantes : premièrement, l'impact de la pandémie de covid-19 sur les collectivités locales et régionales, et les enseignements tirés de la crise sanitaire ; deuxièmement, la vitalité de la démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique.

### 4.1. Le médiateur et les droits de l'homme au niveau local

382. En Belgique, il existe un médiateur national, mais il ne reçoit pas (et n'est pas habilité à recevoir) de réclamations des collectivités locales, ou en lien avec les activités des collectivités locales, car il se concentre uniquement sur l'administration fédérale. Par conséquent, la question de la situation des droits de l'homme au niveau local est exclusivement régie et gérée au niveau local et/ou régional. Cette caractéristique renforce l'idée que, du moins en ce qui concerne l'autonomie locale, la Belgique intègre au moins trois situations ou scénarios différents.

383. Il existe un médiateur dans chaque région, ainsi que dans la Communauté germanophone. Chaque médiateur régional est compétent pour recevoir des réclamations concernant le respect des droits de l'homme par les collectivités locales, ou pour initier des enquêtes portant sur les droits de l'homme au niveau local. Dans la Région flamande, le médiateur régional a été institué depuis déjà 23 ans, et est habilité à recevoir des réclamations ayant trait aux collectivités régionales et locales et à enquêter à ce sujet.

384. Dans le domaine particulier et sensible de l'utilisation des langues, les médiateurs régionaux ou locaux ne reçoivent pas beaucoup réclamations ; cela est dû à deux raisons. D'une part, l'utilisation des langues est strictement réglementée par la loi (il existe deux grandes régions monolingues, une petite région bilingue et une petite communauté germanophone) et le médiateur a peu de pouvoirs sur ce sujet, selon nos interlocuteurs. En outre, il existe une commission spécifique qui traite ces questions, la Commission de politique linguistique. Cet organe reçoit les réclamations sur l'utilisation des langues et les arrangements

existants. De plus, cette commission publie des rapports et émet des conseils, qui ne sont pas contraignants, mais qui sont généralement suivis par le Conseil d'État.

385. Les villes peuvent également, de leur propre initiative, mettre en place un médiateur local spécifique, mais ce n'est pas une obligation. Seules la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale ont imposé une fonction de médiateur au niveau local, rendant ainsi le médiateur régional automatiquement compétent pour les communes qui n'ont pas mis en place leur propre médiateur local.

386. Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, seules deux villes ont mis en place cette fonction, et il en va de même dans la Région wallonne. En Flandre et en Wallonie, il n'y a pas d'obligation de mettre en place un médiateur local. Dans ces régions, seules 50 communes ont volontairement fait appel au médiateur régional pour assurer des médiations au niveau local, notamment dans les grandes villes flamandes (Anvers, Gand, Bruges) et dans certaines communes wallonnes et bruxelloises. Ces médiateurs locaux disposent de compétences spécifiques pour traiter les réclamations au niveau local.

387. Sur les 581 communes belges, plus de 500 ne proposent encore aucune fonction de médiateur.

388. Dans la pratique, les réclamations relatives aux travaux et activités des communes que le médiateur reçoit portent fréquemment sur des sujets tels que les taxes, les allocations scolaires, la gestion des enseignants et du personnel, la protection de l'environnement, l'urbanisme, l'accès aux logements sociaux, ou (en Flandre) les subventions pour les énergies vertes. Par ailleurs, au pire moment de la pandémie de covid-19, un problème important est apparu en raison de l'isolement des personnes âgées dans les maisons de retraite et le fait que les membres de leur famille ne pouvaient pas leur rendre visite. Il y a également eu des réclamations concernant les mesures adoptées au niveau local (et régional), qui supposaient une restriction des libertés personnelles.

### 4.2. L'impact de la pandémie de covid-19 sur les collectivités locales

389. Comme dans d'autres pays européens, la pandémie de covid-19 a eu un impact important sur les collectivités locales belges. La réalisation des deux parties de la visite, respectivement en mars et en mai 2022, a permis à la délégation du Congrès d'obtenir des informations de première main et actualisées sur l'impact que la crise de la covid-19 a eu à ce jour sur les collectivités locales et régionales en Belgique. Outre ces informations factuelles et de première main, qui seront présentées ci-dessous, il convient de mentionner certains aspects pertinents.

390. En Belgique, la protection de la santé fait l'objet d'une répartition complexe des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées, ce qui est devenu un problème public depuis le début de la pandémie. Selon certains médias, cette répartition complexe des compétences, ainsi que le grand nombre d'organes et d'autorités qui sont chargés, en principe, de la santé et de questions connexes pourraient avoir compliqué la réponse du pays à la pandémie (la Belgique a d'ailleurs enregistré un taux élevé de mortalité due à la covid-19 pendant la première vague au printemps 2020).

391. En principe, la protection de la santé (services médicaux des hôpitaux publics) est un domaine qui relève des communautés. Cependant, la lutte contre la pandémie fait appel à différentes compétences dans des domaines connexes (assurance maladie, hôpitaux universitaires, dépistage et tests, maisons de retraite, etc.). Ce fait augmente considérablement le nombre d'autorités et de ministères qui sont effectivement chargés, d'une manière ou d'une autre, de la lutte contre la pandémie. Le nombre d'autorités susceptibles d'être compétentes d'une manière ou d'une autre pour prendre des décisions relatives à la pandémie de covid-19 pourrait aller jusqu'à douze ministères ou autorités, selon le point de vue adopté, comprenant le ministre fédéral de la santé et les ministres des régions et communautés, plus la situation particulière de Bruxelles-Capitale[43].

392. Le grand nombre d'autorités, de départements et de ministères qui disposent, d'une manière ou d'une autre, de compétences pour lutter contre la pandémie a exacerbé le point de vue critique d'une partie de la population sur la complexité de la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral, les régions, les communautés et les collectivités locales. En parallèle, cette situation a dilué la responsabilité de la gestion de la pandémie. Pour certains aspects de la pandémie (port du masque, obligation de confinement, etc.), des règles différentes s'appliquaient dans chaque région, ce qui, selon certains, n'était pas raisonnable au vu de la taille du pays.

43 Voir : Jean FANIEL : « Une répartition complexe des compétences », *Santé conjuguée*, décembre 2020, nº 93.

393. Cette situation complexe a nécessité la création de structures de dialogue et de décision intergouvernementales, ou le recours à des structures existantes. Cependant, là aussi, les organes intergouvernementaux sont nombreux : le Centre gouvernemental de coordination et de crise (CGCCR), le Conseil national de sécurité (CNS), le Centre régional de crise et de coordination de l'Autorité flamande (CCVO, dans la Région flamande), le Conseil régional de sécurité (dans la Région de Bruxelles-Capitale), la Cellule d'évaluation (Celeval), le Comité de concertation (souvent appelé CODECO), etc. La situation était si complexe que certains médias expliquaient à leurs lecteurs « qui faisait quoi » lors de la lutte contre la pandémie[44].

394. Dans ce domaine, cependant, l'organe le plus important a été le Comité de concertation (CODECO). Cet organe a été créé lors de la réforme de l'État de 1980 pour régler les éventuels conflits entre le gouvernement fédéral et une ou plusieurs entités fédérées, ou entre plusieurs entités fédérées. Il est présidé par le Premier ministre et est constitué de représentants des différents organes exécutifs. Dans le cas de la pandémie, cet organe comprenant plusieurs membres est constitué des différents ministres qui, à chaque niveau de gouvernement, sont compétents en matière de santé et dans des domaines connexes. Il s'est réuni plusieurs fois depuis le début de la crise de la covid-19 pour décider de certaines mesures entre les réunions de Conseil national de sécurité, ou pour préparer ces réunions.

395. Cependant, la prise de décision au sein du CODECO a parfois été loin d'être facile, car les différents ministres compétents affichaient au départ des points de vue radicalement opposés. En outre, les décisions du CODECO sont loin d'établir des règles homogènes dans l'ensemble du pays, étant donné que les entités fédérées ont gardé une marge de manœuvre pour adopter leurs propres règles[45].

396. Comme dans d'autres pays, la pandémie a eu un impact économique très négatif sur les finances locales. Le premier impact sur les collectivités locales, le plus visible, est que la pandémie a provoqué une nette diminution des recettes locales, en raison des effets économiques du confinement et du ralentissement économique qui s'est ensuivi. Cette diminution a été due principalement à la réduction des recettes (taxes, redevances, etc.) dérivées de multiples activités économiques.

397. Les différentes associations ont élaboré des documents exhaustifs fournissant des chiffres et des pourcentages relatifs à cette situation[46].

398. En revanche, la pandémie a également entraîné une augmentation des dépenses locales. Par exemple, les collectivités locales étaient censées réaliser différentes activités telles que la désinfection des locaux et des infrastructures publics, et intensifier leurs efforts envers les personnes sans emploi et les personnes ayant besoin d'une aide humanitaire.

399. Un autre sujet de préoccupation, lié à une autre situation de crise, est l'invasion militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Cette guerre a donné lieu à un grand nombre de personnes déplacées et de réfugiés en Europe. Dans le cas de la Belgique, cette situation a engendré – comme dans d'autres parties d'Europe – des problèmes de manque de ressources et de moyens financiers, que les communes essaient de résoudre de manière solidaire. Comme pour d'autres domaines d'action publique, cette question est décentralisée vers les régions et les communautés, selon la tâche à accomplir.

400. Là encore, les gouvernements régionaux et communautaires aident les communes à faire face à ce problème. Par exemple, le 9 mai 2022, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a accordé une subvention de 10 millions d'euros aux 19 communes bruxelloises pour les aider à créer des lieux d'hébergement pour les réfugiés ukrainiens. En Belgique, le nombre d'enregistrements de réfugiés ukrainiens pourrait s'élever à 200 000, selon différentes estimations, et la région de Bruxelles devrait accueillir au moins 10 % de ce nombre, du moins en théorie.

44 Voir : https://www.rtbf.be/article/coronavirus-en-belgique-cns-comite-de-concertation-celeval-qui-fait-quoi-qui-decide-quoi-10554937

45 Par exemple, en décembre 2021, la Région de Bruxelles-Capitale était la seule entité fédérée qui exigeait un confinement obligatoire de 7 jours à tout visiteur étranger qui n'était pas vacciné et détenait un certificat de test PCR négatif.

46 Voir : Brulocalis : « Les budgets communaux sous haute tension. Inventaire des pertes de recettes et d'augmentation des charges pour les communes », mai 2022.

### 4.3. La démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique

#### 4.3.1. Activités précédentes du Congrès

401. Le fait que l'on parle plusieurs langues dans le Royaume de Belgique (voir plus haut) donne lieu à une diversité linguistique unique et riche, qui a une incidence importante et très sensible sur le fonctionnement de plusieurs niveaux et unités du gouvernement ainsi que sur les relations entre les citoyens et les autorités publiques, en particulier les collectivités locales, qui sont les plus proches des citoyens.

402. Différents arrangements ont été adoptés ou mis en place en Belgique pour organiser cette diversité linguistique depuis 1966. Toutefois, ces arrangements n'ont pas été sans conflits, notamment dans les communes dotées d'arrangements linguistiques spéciaux ou « facilités » (*faciliteitengemeenten,* en néerlandais)[47]. L'emploi des langues à des fins administratives dans les communes à « facilités » linguistiques constitue une dérogation ou une exception au dispositif général et est réglementé par un ensemble complexe de lois et règlements nationaux et régionaux (circulaires ministérielles).

403. Au niveau fédéral, la principale source législative consiste en ce qu'on a appelé les « *lois coordonnées sur l'emploi des langues en matières administratives* » promulguées le 18 juillet 1966 et amendées ultérieurement (ci-après « les lois de 1966 »). En réalité, ces lois s'appliquent à toutes les institutions publiques de Belgique et énoncent des dispositions spécifiques à l'usage des collectivités locales (articles 9 à 31). Des dispositions générales s'appliquent aussi aux communes (articles 57 et suivants). Des dispositions plus spécifiques encore portent sur les spécificités des communes « périphériques » proches de Bruxelles (articles 23 à 31). Dans certaines des communes dotées de « facilités linguistiques », la majorité des habitants sont francophones. Par conséquent, des dispositions linguistiques spéciales ont été prises pour veiller à ce que les habitants francophones aient plus facilement accès à l'administration publique locale, en employant leur langue maternelle[48].

404. L'application par le gouvernement flamand du cadre juridique dans ces collectivités locales a donné lieu à plusieurs plaintes, formulées par des collectivités locales et des élus locaux, qui ont été adressées au Congrès[49]. En réponse à ces plaintes, le Congrès a mené différentes missions d'enquête en Belgique, qui ont abouti à l'élaboration de recommandations.

405. Ainsi, comme indiqué plus haut (section 2.4), en 2008, une mission d'enquête a été menée en Belgique concernant le refus par les autorités régionales flamandes de nommer trois bourgmestres dans des « communes à facilités » (pour des motifs linguistiques). Cette mission a donné lieu à la Recommandation 258 (2008) du 2 décembre 2008. Cette mission d'enquête a été menée après que le Bureau de la Chambre des pouvoirs locaux a été informé du refus du ministre de l'Intérieur flamand de nommer trois bourgmestres, bien qu'ils aient été démocratiquement élus dans leurs communes. En vertu de la législation en vigueur à l'époque, le gouvernement régional flamand pouvait refuser la nomination du bourgmestre proposé pour le motif général que le candidat ne satisfaisait pas aux exigences morales nécessaires pour devenir bourgmestre.

406. Une deuxième mission d'enquête portant sur la même question a été menée en 2017. Dans ce cas, la plainte a été déposée par des élus locaux des six communes flamandes à « facilités » de la périphérie de Bruxelles. Dans ces collectivités locales (toutes des communes à « facilités »), les élus locaux alléguaient qu'ils ne pouvaient pas parler français lors des séances ordinaires du conseil communal. Lors de ces réunions, les habitants francophones ne pouvaient pas non plus s'exprimer dans leur langue maternelle. Selon eux, cette interdiction affectait leur capacité à remplir leurs fonctions d'élus politiques et constituait également une non-application de la Recommandation du Congrès du 2 décembre 2008. En outre, la plainte

47 Ces six communes se trouvent sur le territoire de la Région flamande, près de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit des communes suivantes : Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem. À la suite de la révision constitutionnelle de 1970, ces communes (qui comptent une majorité d'habitants francophones) ont été ajoutées au territoire de la Région flamande, et le régime juridique régissant ces collectivités locales a été promulgué lors de la réforme de l'État de 1988.

48 Une analyse complète de la situation juridique et politique de ces communes est disponible dans l'exposé des motifs de la Recommandation 409 (2017) du Congrès du 19 octobre 2017 ainsi que dans celui de la mission d'enquête correspondante.

49 Le gouvernement régional flamand a approuvé différentes circulaires, connues sous le nom du responsable politique qui les a approuvées (les circulaires *Peeters, Martens* et *Keulen*). Ces circulaires définissent en détail les devoirs et les droits linguistiques des habitants et des fonctionnaires locaux dans ces communes, ainsi que les procédures et modalités d'application de ces « facilités » linguistiques. Une allégation formulée de longue date par les habitants francophones est que le gouvernement flamand, en approuvant ces circulaires, a tenté d'interpréter de manière étroite et restrictive les facilités ou libertés linguistiques inhérentes à ces communes.

mentionnait le problème de la non-nomination du bourgmestre démocratiquement élu de la commune de Linkebeek, en raison du refus du ministre flamand de la gouvernance locale et provinciale[50].

407. Cette mission d'enquête a donné lieu à la Recommandation 409 (2017) du 19 octobre 2017[51]. Dans cette recommandation, le Congrès demandait aux autorités belges de supprimer le système de nomination des bourgmestres par le ministre flamand de l'Intérieur. Il demandait également aux autorités nationales de réviser les modalités d'application des lois linguistiques dans les « communes à facilités » afin de permettre l'emploi à la fois du français et du néerlandais par les conseillers communaux dans l'exercice de leurs mandats locaux.

408. À l'occasion de la présente visite de suivi, la délégation a pu constater que le cadre juridique reste le même que celui adopté en 2012, du moins en ce qui concerne la nomination des bourgmestres dans ces communes. Cette année-là, la loi spéciale du 19 juillet 2012 a introduit une nouvelle procédure de nomination des bourgmestres des communes périphériques[52].

409. Du point de vue de la Charte, cette modification de la législation est très positive et mérite d'être saluée. Cette loi a introduit un nouvel article 13 bis dans la nouvelle loi sur les communes, et permet à un conseiller communal dont la nomination en tant que bourgmestre a été refusée par le Parlement flamand d'introduire un recours visant spécifiquement à obtenir l'annulation de ce refus. Le Conseil d'État (son Assemblée générale, une chambre bilingue) peut annuler le refus de l'exécutif régional. Si le Conseil d'État annule la décision de l'exécutif régional, il s'ensuit automatiquement que la personne proposée est proclamée bourgmestre, par la seule vertu de cette décision (article 13bis, paragraphe 7).

410. Le 3 avril 2014, la Cour constitutionnelle belge a rendu deux arrêts différents confirmant que ce texte législatif était conforme à la Constitution belge (arrêts n° 56/2014 et 57/2014).

411. Cette loi reposait sur deux principes : premièrement, pour éviter la survenue de problèmes tels que ceux qui se sont produits dans le passé, un compromis a été trouvé, conduisant à la création d'un processus juridique spécifique. L'objectif général pour arriver à ce compromis était de garantir la « paix communautaire », un aspect très particulier et spécifique à la Belgique. Deuxièmement, depuis la 6e réforme de l'État, les recours administratifs concernant les six communes à facilités et les personnes physiques et morales qui y résident ont été confiés à l'Assemblée générale du Conseil d'État. Cette assemblée bilingue est donc le seul organe compétent sur cette question spécifique.

### 4.3.2. Nouvelles évolutions

412. À l'occasion de la présente visite de suivi, la délégation a pu vérifier l'existence de nouvelles évolutions dans le domaine de la diversité linguistique, qui sont résumées ci-après.

413. En ce qui concerne la **nomination des bourgmestres**, la délégation a été informée que les dispositions juridiques approuvées en 2012 (présentées ci-dessus) ont été mises en œuvre à l'occasion des élections locales d'octobre 2018. Après ces élections, le ministre de l'Intérieur flamand a refusé la nomination de tous les candidats proposés par leurs conseils communaux pour devenir bourgmestres de Linkebeek, Wezembee-Oppem, Drogenbos et Rhode-Saint-Genèse, en raison d'allégations de violation de la législation linguistique. Cependant, les personnes concernées ont déposé un recours devant le Conseil d'État, qui a confirmé leurs recours en juillet 2019. Par conséquent, ils sont en fin de compte devenus bourgmestres de ces communes en vertu d'un arrêt du Conseil d'État[53].

414. Précisément en raison d'un de ces arrêts, la délégation a eu connaissance d'une affaire juridique intéressante : le 1er avril 2022, le tribunal de première instance francophone à Bruxelles a ordonné à la Région flamande de compenser un échevin de Rhode-Saint-Genèse (M. Kuczynski), pour les dommages collatéraux (sept mois de salaire) engendrés par la non-nomination d'un bourgmestre dans cette commune. Pour rappel, lorsqu'un bourgmestre n'est pas nommé par le gouvernement flamand, il reste premier échevin, ce qui empêche de fait la nomination d'un autre échevin (ce qui était précisément le cas du plaignant). Étant

50 Sa non-nomination ainsi que celle d'autres candidats à la suite des élections locales de 2012 ont fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, mais ces recours ont été rejetés : Affaires *Damien Thiery* (affaire n° 5640), *François van Hoobrouck d'Aspre* (affaire n° 5641) et *Véronique Caprasse* (affaire n° 5642).

51 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux : *Le fonctionnement des organes de démocratie locale dans un contexte de diversité linguistique dans les communes « à facilités » autour de Bruxelles en Région flamande.* 33e session, rapport CPL33(2017)02final du 19 octobre 2017.

52 Loi spéciale du 19 juillet 2012, portant modification de plusieurs lois.

53 Voir, entre autres, l'arrêt du Conseil d'État n° 245.055 du 2 juillet 2019 A. 227.628/Abis-25 (Assemblée générale), *Yves Ghequière vs Région flamande.*

donné que le bourgmestre proposé n'a pu réellement devenir bourgmestre de Rhode-Saint-Genèse qu'à la suite d'un arrêt du Conseil d'État, la personne qui devait devenir échevin n'a pu prendre ses fonctions qu'après cet arrêt. En effet, M. Kuczynski a engagé une action en responsabilité contre la Région flamande et le tribunal lui a donné raison, indiquant « une faute » de la part de l'administration flamande. La région a accepté cette décision et n'a pas fait appel.

415. D'autres évolutions récentes ont trait à la possibilité pour les habitants francophones des communes à « facilités » d'obtenir la **délivrance de documents officiels en français** par l'administration communale, qui constitue l'un des éléments centraux de ces « facilités ».

416. De manière récurrente, ces habitants (et leurs représentants politiques) se sont plaints du fait que, en vertu de l'interprétation du gouvernement flamand, ils devaient demander expressément à chaque fois que les documents officiels soient délivrés en français par les services de l'administration locale. En revanche, les habitants francophones et leurs élus locaux soutenaient que cette demande ne devrait être formulée qu'une fois et que l'expression de ce souhait devrait rester perpétuellement valide.

417. En 2014, le Conseil d'État n'a donné raison à aucune des deux parties et a opté pour une position intermédiaire, en déclarant que la déclaration formelle des habitants devrait être valide pendant quatre ans[54]. Après cette décision importante, la règle semblait être que les habitants francophones ne devaient présenter une déclaration formelle que tous les quatre ans ; cette déclaration était valide pendant quatre ans et pendant cette période, tous les documents leur étaient délivrés en français, sans nécessité de formuler une demande expresse à chaque fois. Cette jurisprudence ne semblait toutefois pas être définitive ou consolidée.

418. Cependant, dans deux décisions très médiatisées rendues le 22 septembre 2021, le Conseil d'État a annulé une décision du ministre de l'Intérieur flamand, et a réitéré sa jurisprudence : une seule déclaration, valide pendant quatre ans, suffit[55]. La jurisprudence semble désormais suffisamment claire et consolidée. En outre, le Conseil d'État a refusé de soumettre une question préliminaire à la Cour constitutionnelle compte tenu de la clarté des questions juridiques en cause.

419. Par ailleurs, les élus locaux de certaines communes à « facilités » se sont plaints que lors de l'**application au quotidien de ce régime spécial**, les habitants et l'administration communale sont confrontés à certaines situations insatisfaisantes, engendrées par l'application stricte de la nature unilingue de la Région flamande et par les visions différentes de la commune et de la région concernant l'application des facilités linguistiques.

420. Par exemple, ils ont signalé que lorsque les habitants francophones appellent un numéro d'urgence pour des services supra-communaux (pompiers, etc.), ils se trouvent souvent confrontés à l'incapacité de leur interlocuteur néerlandophone de les comprendre et de discuter du problème en français. Cette difficulté constitue un obstacle susceptible d'avoir de graves conséquences pour la santé et la sécurité des habitants, de même que le manque de médecins et de personnels hospitaliers néerlandophones dans la Région de Bruxelles-Capitale peut avoir de graves conséquences pour la santé et la sécurité des résidents néerlandophones de cette région. Deuxièmement, l'« Omgevingsloket », un outil numérique (obligatoire) mis au point par la Flandre pour demander un permis d'urbanisme, n'est traduit que de manière limitée et les habitants francophones ont des difficultés à l'utiliser.

421. Ils ont également souligné que dans le domaine de la communication entre la commune et les habitants, les communes flamandes ont l'interdiction d'utiliser l'anglais dans les communications écrites ou orales, ce qui, selon ces interlocuteurs, est très regrettable étant donné que beaucoup d'étrangers vivent dans ces communes.

422. Enfin, la situation décrite dans les précédentes recommandations du Congrès (les conseillers communaux et les habitants ne peuvent pas intervenir à l'oral en français pendant les réunions du conseil communal ou de ses commissions) reste la même : rien n'a changé, ni dans la loi ni dans la pratique.

54 Arrêt du Conseil d'État dans l'affaire « Caprasse », du 20 juin 2014.
55 Arrêt du Conseil d'État n° 251.571 du 22 septembre 2021, A. 222.937/Abis-16, (Assemblée générale), *Commune de Drogenbos vs Région flamande.*

## 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 5.1. Conclusion

423. Après six réformes de l'État successives, la Belgique est devenue un pays entièrement fédéral, et l'un des plus décentralisés d'Europe. Si la complexité et la subtilité des arrangements territoriaux et institutionnels accomplis constituent un aspect bien connu du droit constitutionnel belge, elles sont le résultat d'un vaste compromis politique global visant à établir un équilibre délicat, avec pour objectif général d'assurer la paix sociale dans la cohabitation des groupes culturels et linguistiques présents dans le pays. Un système subtil et complexe d'équilibre des pouvoirs vise à éviter la prépondérance d'un groupe sur un autre.

424. D'une manière générale, les responsables politiques locaux et régionaux et tous les élus que la délégation a rencontrés ont déclaré être satisfaits de la situation actuelle de « paix intercommunautaire ».

425. La situation de l'autonomie locale en Belgique est évaluée en des termes très positifs par les élus locaux et par les associations de collectivités locales. En général, ils sont satisfaits (ou très satisfaits) de l'ampleur de l'autonomie locale, de l'utilité sociale et politique des communes et du niveau de compétences dont elles disposent.

426. Tous les acteurs que la délégation a rencontrés, que ce soit au niveau local, communautaire ou régional, conviennent du fait que l'autonomie dont jouissent les collectivités locales (en particulier les communes) est très élevée.

427. Cette évaluation diffère dans le cas des provinces : leur niveau de compétences a été réduit (notamment en Flandre), leur utilité sociale et institutionnelle diminue et leur existence est ouvertement remise en question par de nombreuses personnes. La Constitution prévoit même la possibilité de remplacer les provinces existantes par d'autres types d'organes représentatifs.

428. L'avenir des provinces est incertain. Certains partis politiques souhaiteraient les supprimer. Cependant, cette question fait encore l'objet de nombreux débats politiques et, à ce jour, peu de responsables politiques ont un avis définitif et formel à ce sujet. Par exemple, l'accord de gouvernement pour la Flandre pour la législature 2019-2024 ne prend pas position sur l'avenir des provinces. Il ne prévoit pas d'extension des compétences des provinces, mais pas non plus de réduction (le choix politique est de garder le statu quo).

429. À la suite des réformes constitutionnelles successives réalisées au cours des dernières décennies, notamment depuis 2001, les collectivités locales relèvent aujourd'hui de la compétence exclusive des trois régions (et de la Communauté germanophone dans le cas des neuf communes qui s'y trouvent). Par conséquent, la Belgique est l'un des rares pays d'Europe où il n'y a plus de politique nationale en matière d'administration locale.

430. Les régions, et non pas l'État, sont responsables de presque tous les éléments pertinents concernant les collectivités locales : législation, finances, ressources humaines, etc. Il est communément admis que les régions ont renforcé les collectivités locales et l'autonomie locale.

431. Il incombe également aux régions d'exprimer leur accord sur la ratification de traités internationaux ayant trait aux collectivités locales, tels que la Charte et son Protocole additionnel.

432. Globalement, tous les acteurs conviennent du fait que le transfert du domaine des collectivités locales aux régions n'a pas engendré de conséquences négatives pour les collectivités locales et que les régions ont renforcé l'autonomie locale.

433. Les principales doléances des responsables locaux portent sur les finances locales et sur l'absence de consultation préliminaire, d'une manière générale et en particulier sur les questions financières. Concrètement, ils se plaignent du fait que le niveau fédéral prend généralement différentes décisions politiques et économiques qui ont des incidences négatives claires sur le budget local, sans même tenir compte de leur avis.

434. De même, ils ont indiqué que la décision du gouvernement fédéral de transférer aux collectivités locales le paiement des pensions de retraite de leurs fonctionnaires avait des effets dévastateurs sur les finances des collectivités locales.

435. Le présent rapport contient une analyse détaillée du respect de la Charte en Belgique. En général, cet examen est très positif et la grande majorité des dispositions de la Charte sont respectées. Cependant, le rapport relève un respect seulement partiel des articles suivants : 3.2, 4.6 (violation dans la Région de Bruxelles-Capitale) et 8.3 (violation en Flandre).

436. En outre, une violation a été constatée concernant les articles suivants : 8.2, 9.2 et 9.6. Toutefois, ces dispositions ne sont pas contraignantes pour la Belgique.

437. En particulier, les rapporteurs ont constaté que peu de progrès avaient été accomplis sur la question de la nomination des bourgmestres par le gouvernement régional en Flandre.

438. Par ailleurs, il convient de mentionner le nombre de « réserves » formulées par la Belgique au moment de la ratification de la Charte, qui peut être considéré comme trop élevé. Certaines d'entre elles pourraient être levées, comme celle concernant l'article 9.7, étant donné que cette disposition semble être respectée à présent.

439. Enfin, les rapporteurs estiment que peu de progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès.

### 5.2. Recommandations

440. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités belges (au niveau territorial pertinent) :

441. à profiter de la septième réforme de l'État à venir pour introduire dans la Constitution belge le principe de l'autonomie locale de manière plus explicite et plus claire ;

442. à défaut, à modifier les législations existantes relatives à l'administration locale (lois générales sur les collectivités locales) afin d'introduire expressément le principe de l'autonomie locale ;

443. à renforcer le dialogue et la consultation entre les niveaux fédéral et local, notamment lorsque le premier décide de transférer aux collectivités locales des tâches et des responsabilités qui pourraient représenter une charge financière significative pour ces entités. La meilleure option serait de créer au niveau fédéral un organe bilatéral composé de représentants de l'État et de représentants des collectivités locales, ou au moins une structure de concertation, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels sur les questions qui concernent les communes belges, notamment dans le domaine des négociations relatives au droit du travail pour les agents de la police locale, les pompiers et d'autres fonctionnaires locaux payés par les communes ;

444. à établir aux niveaux pertinents et de manière explicite le principe de la neutralité budgétaire, selon lequel les décisions et règles des niveaux fédéral ou régional qui ont un impact sur les compétences et les activités des communes devraient être accompagnées de financements adéquats ;

445. à éviter de décentraliser vers les collectivités locales des tâches ou des responsabilités sans mettre en place des ressources financières suffisantes. Les transferts de compétences doivent être accompagnés des financements correspondants ;

446. à encourager le niveau fédéral et/ou les régions à assumer une part importante de la charge financière que représente le paiement des pensions des employés de l'administration locale disposant du statut de fonctionnaire ;

447. à créer (dans la Région de Bruxelles-Capitale) un organe bilatéral permanent composé de représentants des régions et de représentants des collectivités locales, pour permettre un dialogue et une consultation institutionnels permanents et stables ;

448. à modifier (en Flandre) le régime juridique actuel de nomination des bourgmestres, avec pour objectif de supprimer la nomination des bourgmestres par l'exécutif régional et d'établir une nomination automatique par le conseil communal. Au minimum, la loi devrait réglementer de manière plus claire et restrictive les motifs pour lesquels une décision de refus peut être adoptée par ledit gouvernement ;

449. à défaut, à modifier (en Flandre) le régime juridique futur de nomination des bourgmestres qui sera en vigueur pour les prochaines élections locales de 2024, avec pour objectif spécifique de supprimer la

nomination des bourgmestres par l'exécutif régional et d'établir une nomination automatique par le conseil communal. Au minimum, la loi devrait réglementer de manière plus claire et restrictive les motifs pour lesquels une décision de refus peut être adoptée par ledit gouvernement ;

450. à encourager la Flandre à appliquer pleinement les Recommandations 258 (2008) et 409 (2017) du Congrès ;

451. dans la Région flamande, à encourager le gouvernement régional à traduire dans une circulaire la jurisprudence du Conseil d'État sur la question du droit des résidents francophones des communes à « facilités » d'avoir accès aux documents officiels locaux dans la langue de leur choix pendant une période de quatre ans après la soumission d'une déclaration formelle. Cette circulaire pourrait être actualisée le cas échéant ;

452. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement flamand a souligné qu'il n'existe pas à ce jour de jurisprudence établie concernant l'utilisation des registres linguistiques. Le Gouvernement flamand travaille encore à l'élaboration de nouveaux arguments juridiques dans les procédures judiciaires concernées (actuellement dans l'affaire opposant le Gouvernement flamand et la commune de Kraainem – affaire G/A 234.099). L'avis du Conseil d'État sur ces nouveaux arguments juridiques est attendu ;

453. à élargir la liberté et la marge de manœuvre des collectivités locales dans le domaine des ressources humaines, afin qu'elles puissent mettre en place un système d'incitations et de primes pour récompenser les bonnes performances de leurs employés ;

454. à achever les procédures en cours concernant la ratification du Protocole additionnel à la Charte, afin que le niveau fédéral puisse ratifier ledit Protocole dans les plus brefs délais ;

455. à lever certaines réserves à la Charte formulées par la Belgique au moment de sa ratification, en particulier dans le cas des dispositions de la Charte qui sont déjà respectées dans la pratique, telles que l'article 9.7. À cette fin, le niveau fédéral devrait engager les procédures de consultation régionale appropriées sur cette question ;

456. à encourager la tenue de référendums locaux dans les communes concernées lorsque le gouvernement régional souhaite fusionner ces collectivités ; à modifier la législation pour rendre les référendums locaux obligatoires ou adopter la politique correspondante ;

457. à clarifier la répartition des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, en ce qui concerne les communes qui se trouvent sur le territoire de ladite communauté.

**ANNEXE 1 – Programme de la 1ère partie de la visite de suivi du Congrès en Belgique**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BELGIQUE**

**Bruxelles, Rhode-Saint-Genèse**

**(8-10 mars 2022)**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

| | |
|---|---|
| M. Matthias GYSIN | Rapporteur sur la démocratie locale<br>Chambre des pouvoirs locaux, GILD[56]<br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Conseiller municipal (Duggingen)<br>Suisse |
| M. Magnus BERNTSSON | Rapporteur sur la démocratie régionale<br>Chambre des régions, PPE/CCE<br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Membre du Conseil régional (Västra Götaland)<br>Suède |

Expert :

| | |
|---|---|
| M. Angel M. MORENO | Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Espagne) |

Secrétariat du Congrès :

| | |
|---|---|
| Mme Stéphanie POIREL | Cheffe de la division des commissions statutaires<br>Secrétaire de la commission de suivi |

Interprètes :

Mme Catherine DE WILDE
M. Peter GROENINCK

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront l'anglais, le néerlandais et le français.

56 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

**Mardi 8 mars 2022**
**Bruxelles**

- **RENCONTRE AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION BELGE DU CONGRÈS**

**M. Jean-Paul BASTIN**, président de la délégation, bourgmestre de Malmedy
**M. Marc COOLS**, conseiller communal d'Uccle
**M. Karl-Heinz LAMBERTZ**, président du Parlement de la Communauté germanophone
**M. Joris NACHTERGAELE**, membre du Parlement de la Région flamande

- **VILLE DE BRUXELLES**

**M. Philippe CLOSE**, bourgmestre

- **MÉDIATEURS**

**Mme Marlene HARDT**, médiatrice de la Communauté germanophone
**M. Marc BERTRAND**, médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles
**M. Bart WEEKERS**, médiateur de la Flandre
**Mme Catherine DE BRUECKER**, médiatrice de la Région de Bruxelles-Capitale

- **COUR CONSTITUTIONNELLE**

**M. Luc LAVRYSEN**, président (NL)
**M. Pierre NIHOUL**, président (FR)
**Mme Bernadette RENAULD**, secrétaire juridique
**M. Jan THEUNIS**, secrétaire juridique

**Mercredi 9 mars 2022**
**Bruxelles**

- **PARLEMENT FLAMAND**

**Mme Liesbeth HOMANS**, présidente
**M. Kris VAN DIJCK**, président de la commission des affaires intérieures
**Mme Ellen VAN ORSHAEGEN**, cheffe de cabinet
**M. Gerit VERMEYLEN**, directeur
**M. Willy DIRKX**, secrétaire de commission
**M. Dries BERGEN**, responsable des relations européennes et internationales
**Mme Anja HOMMERS**, Protocole

- **CONSEIL D'ÉTAT**

**M. Roger STEVENS**, premier président
**M. Johan LUST**, président de la Chambre
**Mme Pascale VANDERNACHT**, président de la Chambre
**Mme Elisabeth WILLEMART**, conseillère d'État
**M. Eric THIBAUT**, auditeur général adjoint
**M. Jùrgen NEUTS**, premier auditeur

- **PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE / FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES**

**M. Rudy DEMOTTE**, président

**Jeudi 10 mars 2022**
**Rhode-Saint-Genèse**

- **RHODE-SAINT-GENÈSE**

**M. Pierre ROLIN**, bourgmestre

**ANNEXE 2 – Programme de la 2e partie de la visite de suivi du Congrès en Belgique**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BELGIQUE**
**Bruxelles, Eupen, Genk**
**(10-10 mai 2022)**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

| | |
|---|---|
| M. Matthias GYSIN | Rapporteur sur la démocratie locale<br>Chambre des pouvoirs locaux, GILD[57]<br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Conseiller municipal (Duggingen)<br>Suisse |
| M. Magnus BERNTSSON | Rapporteur sur la démocratie régionale<br>Chambre des régions, PPE/CCE<br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Membre du Conseil régional (Västra Götaland)<br>Suède |

Expert :

| | |
|---|---|
| M. Angel M. MORENO | Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Espagne) |

Secrétariat du Congrès :

| | |
|---|---|
| Mme Stéphanie POIREL | Cheffe de la division des commissions statutaires<br>Secrétaire de la commission de suivi |

Interprètes :

Mme Catherine DE WILDE
Mme Silke ENDRES
M. Peter GROENINCK

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront l'anglais, le néerlandais, le français et l'allemand.

57 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

**Mardi 10 mai 2022**
**Bruxelles**

- **PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

**M. Rachid MADRANE**, président
**Mme Carla DEJONGHE**, membre du Parlement
**M. Hugues TIMMERMANS**, Secrétaire général
**M. Michel BEERLANDT**, directeur général
**M. Jean-Luc ROBERT**, directeur du service juridique
**M. Ludwik KURZEJA**, responsable des relations européennes & internationales
**M. Stéphane DURVIAUX**, chef de Cabinet

- **GOUVERNEMENT FLAMAND**

**M. Jan JAMBON**, ministre-président du gouvernement flamand, ministre flamand des Affaires étrangères, de la Culture, de la Numérisation et de la Gestion facilitaire
**M. Bart SOMERS**, vice-ministre-président du gouvernement flamand, ministre de l'Intérieur, des Affaires administratives, de l'Intégration civique et de l'Égalité des chances
**M. Matthias DIEPENDAELE**, Ministre flamand des Finances et du Budget, du Logement et du Patrimoine immobilier

- **GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**

**M. Bernard CLERFAYT**, ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, de la transition numérique, des pouvoirs locaux et du bien-être animal

**Mercredi 11 mai 2022**
**Namur, Eupen**

- **RÉUNION CONJOINTE AVEC LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT WALLONS**

**M. Christophe COLLIGNON**, ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville
**M. Jean-Claude MARCOURT**, président du Parlement

- **MAIRIE D'EUPEN**

**Mme Claudia NIESSEN,** bourgmestre
**M. Bernd LENTZ**, directeur de l'administration de la ville

- **RÉUNION CONJOINTE AVEC LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE**

**M. Oliver PAASCH,** ministre-président de la Communauté germanophone, ministre des Pouvoirs locaux et des Finances
**M. Karl-Heinz LAMBERTZ**, président du Parlement

- **MAIRIE DE GENK**

**M. Wim DRIES**, bourgmestre