

# CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

---

## Recommandation 131 (2003)<sup>1</sup> sur la démocratie locale en Belgique

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

### 1. Rappelle:

a. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au CPLRE qui le charge de préparer des rapports pays par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats;

b. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) qui établissent les principes directeurs concernant l'élaboration des rapports précités;

c. qu'il a déjà préparé plusieurs rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>;

2. Prend note du rapport sur la situation de la démocratie locale en Belgique établi par M<sup>me</sup> Halvarsson (Suède, L), rapporteur, vice-présidente de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux, sur la base des travaux du professeur Schefold, expert, vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, à la suite d'une visite préparatoire en décembre 2002 et à deux visites officielles en janvier et février 2003;

3. Remercie tous les représentants du niveau fédéral, des régions et communautés, les élus et les représentants locaux et leurs associations, les universitaires, qui ont accepté de rencontrer la délégation du Congrès (rapporteur, expert, secrétariat) durant ses visites, de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour les activités du Congrès et de leur aimable et précieux concours dans la préparation de ce rapport;

4. Souhaite adresser aux autorités fédérales, régionales, communautaires et locales belges les considérations et recommandations suivantes.

5. Concernant la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: la Charte), le Congrès:

a. rappelle que la Belgique a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985, mais observe avec regret qu'à ce jour la Charte n'a pas encore été ratifiée; note toutefois que la procédure de ratification est très avancée après le «consentement» donné par: la Chambre des représentants et le Sénat, la communauté française, le Parlement wallon, la communauté

germanophone, la région de Bruxelles-capitale et la Commission communautaire française (Cocof);

b. recommande que:

i. le Parlement flamand, qui a reçu du Gouvernement flamand en février 2003 le projet de ratification, puisse donner son accord dans les meilleurs délais;

ii. la Belgique simplifie les méthodes d'approbation des traités internationaux, notamment ceux concernant les autorités locales;

6. S'agissant des aspects législatifs de l'autonomie locale et des réformes engagées, le Congrès

a. rappelle:

i. la longue tradition d'autonomie locale en Belgique remontant à la législation de 1836;

ii. que la Belgique est devenue un Etat fédéral, régi par la Constitution coordonnée du 17 février 1994, et que les transferts de compétences ont été opérés par la loi spéciale du 8 août 1980 modifiée surtout par la loi spéciale du 13 juillet 2001. Ces lois ont transféré les compétences en matière d'autonomie locale du Gouvernement fédéral aux régions, tout en maintenant certaines compétences de l'Etat fédéral et en confiant d'autres compétences aux trois communautés;

iii. la Résolution 1301 (2002) adoptée le 26 septembre 2002 par l'Assemblée parlementaire (Doc. 9536) sur la protection des minorités en Belgique;

b. recommande de mieux tenir compte de la complexité de la position des autorités locales par rapport à l'Etat fédéral, aux régions et aux communautés. Cette situation rend la tâche des bourgmestres et gouverneurs de provinces souvent difficile, compte tenu de la complexité des législations applicables et du fait qu'ils doivent mettre en œuvre à la fois des législations et des arrêtés émanant des niveaux fédéral, régional, des communautés, et du niveau local;

7. Concernant les finances locales, le Congrès:

a. rappelle que:

i. la régionalisation implique que les ressources financières des autorités locales proviennent principalement des régions et des communautés (financées elles-mêmes par l'Etat fédéral) et en partie directement de l'Etat fédéral;

ii. le «Fonds des communes» et le «Fonds des provinces» (désormais gérés par les régions), destinés à financer les dépenses générales des pouvoirs locaux (sur la base de critères tenant compte de la situation individuelle des autorités locales) ne paraissent pas suffisants pour les doter de ressources propres au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte. De plus, la méthode de répartition des fonds, tributaire de «contrats» entre les régions et les autorités locales, réduit la possibilité pour celles-ci de disposer librement de ces ressources;

iii. l'autonomie fiscale des communes est assurée par leur possibilité de prélever des impôts locaux sur le revenu et l'immobilier (précompte). Le niveau de prélèvement varie cependant d'une région à l'autre;

b. recommande que l'autonomie financière des autorités locales soit mieux protégée et garantie par la Constitution et l'article 9 de la Charte, étant entendu que cette demande est largement soutenue dans le cadre des débats politiques et juridiques actuellement en cours en Belgique;

8. S'agissant de la tutelle (contrôle administratif) exercée par les régions et les communautés sur les communes et les provinces, le Congrès:

a. rappelle que:

i. l'exercice de la tutelle peut devenir problématique pour les autorités locales, dans la mesure où les gouvernements des régions et des communautés peuvent avoir un intérêt direct lors du contrôle de décisions relatives à des questions concrètes;

ii. la fédéralisation de la Belgique soulève un problème typique de compétition entre le fédéralisme et l'autonomie locale. Il est en effet caractéristique que pour certaines questions délicates, comme celle des langues, la loi maintienne des compétences au niveau fédéral;

iii. ces questions sont d'importance, car elles peuvent mettre en danger l'autonomie locale;

iv. l'article 8, paragraphe 2, de la Charte prévoit que «le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels», tandis que l'article 162 de la Constitution belge prévoit une tutelle des autorités locales, non seulement en cas de violation des lois, mais aussi pour atteinte à l'«intérêt général», atteinte qui, en région wallonne par exemple, a été élargie à l'«intérêt régional»;

v. la Constitution belge devrait – et, selon l'avis de beaucoup dans le débat politique belge, pourrait – être interprétée dans le sens de la Charte, puisque la Belgique a déjà signé cette dernière;

b. recommande qu'une application restrictive du contrôle concernant l'«intérêt général» soit privilégiée dans la mise en œuvre des lois ainsi que dans la pratique, du fait du transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les régions;

9. S'agissant de l'étendue de l'autonomie locale, le Congrès:

a. rappelle que:

i. la définition des compétences des communes et provinces belges («tout ce qui est de l'intérêt provincial et municipal») diffère de celle énoncée dans la Charte, bien que les objectifs soient les mêmes;

ii. dans la concurrence entre communes et provinces, certains textes récents (en particulier l'avant-projet de décret sur les provinces wallonnes), semblent vouloir

exclure certaines compétences provinciales, mais plutôt en faveur de la région;

iii. les autorités locales devraient pouvoir disposer de compétences dans les domaines qui n'ont pas fait d'objet d'une loi;

b. recommande, compte tenu du conflit de compétences existant entre les autorités communales et provinciales, que des réflexions soient engagées en vue de clarifier les domaines de compétences respectifs des communes et des provinces;

10. S'agissant de la responsabilité et de la nomination des organes exécutifs locaux, le Congrès:

a. rappelle que:

i. sa Recommandation 113 (2002), adoptée le 6 juin 2002 (rapport de M. A. Knape (CPL (9) 2) sur «les relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale», souligne notamment que l'article 3, paragraphe 2, de la Charte prévoit que les conseils ou assemblées peuvent disposer «d'organes exécutifs responsables devant eux». Ainsi, la Charte met en place un mécanisme général de responsabilité de l'exécutif devant les organes représentatifs, et ce, quel que soit le mode d'élection ou de désignation de l'exécutif;

ii. le système actuel de nomination du bourgmestre par le pouvoir exécutif (le roi ou, en pratique, le ministre de l'Intérieur et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le gouvernement régional) est retenu dans un nombre sans cesse réduit de pays européens. Mais ce système, de même que l'élection des échevins par le conseil communal, par exemple, est compatible avec la Charte, dans la mesure où la pratique montre que le conseil communal exerce une influence importante dans leur processus de nomination et de contrôle;

iii. l'élection directe des bourgmestres, soit par le conseil communal, soit directement par les citoyens, est une meilleure solution, d'ailleurs retenue par de nombreux pays européens. Ce système est celui envisagé par le projet de décret préparé par la Flandre;

iv. la question soulevée par la possibilité d'un vote de défiance d'un conseil communal contre un bourgmestre (qui serait élu directement par les citoyens) pose des problèmes difficiles, pouvant néanmoins être résolus dans le sens de la Charte;

b. recommande, en conséquence, que la Belgique adopte la procédure d'élection des bourgmestres soit par le conseil communal, soit directement par les citoyens;

11. S'agissant de la participation des citoyens, le Congrès:

a. rappelle que le recours aux référendums dans les communes et les provinces est très peu utilisé du fait de conditions difficiles de mise en œuvre;

b. recommande en conséquence un assouplissement des règles prévues pour l'organisation des référendums aux niveaux local et provincial;

12. S'agissant des limites territoriales des autorités locales et provinciales, le Congrès:

*a.* rappelle que les limites territoriales peuvent être modifiées par un décret régional, à l'exception de certaines communes (où les problèmes linguistiques sont particulièrement délicats) pour lesquelles de telles modifications ne peuvent être réalisées que par une législation fédérale, après avis du ou des gouvernement(s) régionaux concernés;

*b.* recommande qu'une clarification intervienne à cet égard, afin de permettre également la consultation des autorités locales concernées, comme le prévoit l'article 5 de la Charte;

13. S'agissant du droit d'association, le Congrès:

*a.* rappelle que:

*i.* les communes et provinces des différentes régions belges sont représentées par des associations actives et influentes pour la protection et la promotion de leurs intérêts respectifs ainsi que pour leur représentation au niveau international. La preuve en a été fournie par leur disponibilité, en particulier celle de l'Union des villes et communes belges, à contribuer à la préparation du présent rapport;

*ii.* la Belgique a une longue tradition de coopération entre les autorités locales, en particulier par le biais des «associations intercommunales». Toutefois, le transfert de la tutelle aux Régions soulève des problèmes à cet égard et paraît entraîner une forte limitation de la coopération entre communes belges appartenant à des régions différentes;

*iii.* la non ratification du Protocole n° 1 à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales limite les possibilités pour les autorités locales de coopérer avec des collectivités locales d'autres Etats;

*b.* recommande que:

*i.* les mesures nécessaires soient prises pour faciliter la coopération entre les autorités locales belges au-delà des limites territoriales des régions;

*ii.* la Belgique ratifie dans les meilleurs délais les Protocoles n° 1 et n° 2 à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

14. S'agissant des provinces, le Congrès:

*a.* rappelle que:

*i.* à la suite de la régionalisation, le rôle des provinces reste évident concernant la mise en œuvre des lois et en tant qu'instrument commun de l'Etat fédéral, de la région et de la communauté;

*ii.* les révisions de la Constitution rendent nécessaires de nouvelles dispositions législatives, en particulier en ce qui concerne les gouverneurs de provinces dont la nomination

et la révocation sont maintenant de la compétence des régions;

*iii.* plusieurs compétences de la région wallonne ont déjà été transférées à la communauté germanophone (située entièrement en région wallonne) et des projets de nouveaux transferts de compétence sont en discussion, notamment la tutelle par la communauté germanophone des communes germanophones, ce qui pourrait rapprocher la position de cette communauté de celle d'une province;

*b.* recommande que des débats approfondis se poursuivent afin de clarifier les compétences et le rôle futur des provinces;

15. Concernant l'évolution générale de la démocratie locale en Belgique, le Congrès:

*a.* rappelle que:

*i.* le fédéralisme belge, conférant une forte autonomie aux régions (et communautés), s'inscrit dans une politique de décentralisation, conforme aux principes du projet de charte européenne de l'autonomie régionale, et par conséquent au principe de subsidiarité;

*ii.* la fédéralisation a permis de créer un cadre au pluralisme linguistique et d'offrir aux citoyens des garanties pour leur propre mode de vie, en créant des solutions juridiques certes complexes, mais fonctionnant sans violence;

*iii.* le système des garanties, malgré sa complexité, permet une coexistence pacifique et assure une gestion des conflits par des organes spécifiques, en particulier la Cour d'arbitrage;

*b.* recommande en particulier:

*i.* que des débats approfondis se poursuivent afin de clarifier certaines normes juridiques, notamment certaines lois et décrets concernant le libre choix de la langue et la protection des éventuelles minorités;

*ii.* un développement de la coopération transfrontalière pour les autorités locales, non seulement au-delà des limites communales et nationales, mais aussi au-delà des limites territoriales régionales et linguistiques.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 20 mai 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CPL (10) 2 révisé, projet de recommandation présenté par M<sup>me</sup> B. Halvarsson, rapporteur).

2. Année d'adoption par le CPLRE d'une recommandation ou d'une résolution sur la démocratie locale et régionale: 1995 (Roumanie), 1997 (Albanie, Italie, Turquie, Fédération de Russie), 1998 (Croatie, Bulgarie, Lettonie, Moldova, Royaume-Uni, Ukraine), 1999 (Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Saint-Marin), 2000 (Moldova, Estonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», République tchèque, France), 2001 (Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Chypre, Irlande, Ukraine, Bosnie-Herzégovine, République fédérale de Yougoslavie), 2002 (Grèce, Moldova, Hongrie, Pologne, Espagne, Malte), 2003 (en préparation: Azerbaïdjan, Portugal, Moldova, Géorgie, Fédération de Russie).