

**27<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 14-16 octobre 2014**

**CG(27)7FINAL**  
15 octobre 2014

## **Démocratie locale et régionale en Belgique**

Rapporteurs<sup>1</sup> : Henrik HAMMAR, Suède (L, PPE/CCE)  
Urs WÜTHRICH-PELLOLI, Suisse (R, SOC)

Recommandation 366 (2014) .....	2
Exposé des motifs .....	5

### *Résumé*

Le présent document constitue le premier rapport de suivi de la situation de la démocratie locale et régionale en Belgique depuis la ratification de la Charte par cet Etat en 2004. Le rapport souligne que les fondements constitutionnel et législatif de l'autonomie sont pleinement appliqués dans l'ensemble du pays et la portée de l'autonomie locale est globalement respectée, notamment en ce qui concerne la protection des limites territoriales, les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local, le droit d'association des collectivités locales et la protection légale de l'autonomie locale. De plus, l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'Etat est ici saluée ainsi que l'introduction en 2006 d'une procédure de désignation automatique et de plein droit des bourgmestres élus en Région wallonne. Le rapport regrette cependant le chevauchement de certaines compétences entre le niveau communal et provincial dans les Communautés Française et Flamande. S'agissant des ressources financières, les ressources des communes et provinces sont insuffisantes, notamment du fait de la crise économique et des mesures d'austérité qui en ont résulté. En particulier, il apparaît que les autorités locales belges rencontrent des difficultés financières liées aux charges que représentent les pensions des agents. Les processus de consultation des autorités locales mériteraient également d'être améliorés.

Il est recommandé aux autorités belges de poursuivre la mise en œuvre de la Sixième Réforme et de procéder à une clarification des compétences des communes et provinces dans l'ensemble du pays. Les autorités belges sont invitées à renforcer la procédure de consultation avec les communautés et les régions, plus particulièrement en ce qui concerne les pouvoirs locaux de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale. Les autorités communautaires et régionales sont également encouragées à accorder une attention particulière à la situation financière des communes et provinces, en veillant à ce que leurs ressources soient diversifiées et suffisantes. Par ailleurs, il est recommandé au pouvoir fédéral de prendre des mesures structurelles visant à équilibrer les charges des pensions des agents. Enfin, les autorités belges sont invitées à reconsidérer la ratification des dispositions de la Charte non encore ratifiées et à envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ainsi que du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

---

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

# La démocratie locale et régionale en Belgique

## RECOMMANDATION 366 (2014) <sup>2</sup>

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

a. l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à s'inspirer du Cadre de référence précité dans le contexte de leurs politiques et réformes ;

d. l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Belgique.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Belgique a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 15 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er décembre 2004. Les dispositions non ratifiées portent sur les articles 3, deuxième paragraphe, 8, deuxième paragraphe, et 9, deuxième, sixième et septième paragraphes. Conformément à l'article 13 de la Charte, le Royaume de Belgique a considéré qu'il entendait limiter la portée de la Charte aux provinces et aux communes. Conformément au même article, les dispositions de la Charte ne s'appliquent pas aux Centres publics d'Aide sociale (CPAS) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;

b. la Belgique a également signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207) le 16 novembre 2009, mais ne l'a pas encore ratifié. En outre, la Belgique a signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STCE n°106. Elle n'a pas ratifié à ce jour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ni la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;

c. la Commission de suivi du Congrès a nommé Henrik HAMMAR (Suède, L, EPP/CCE) et Urs WÜTHRICH-PELLOLI (Suisse, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Belgique ;

d. la délégation du Congrès a effectué deux visites, respectivement le 8 et 9 octobre 2013 (Bruxelles et Tervuren) et une seconde s'est déroulée à Bruxelles du 4 au 6 février 2014.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe, les autorités belges à tous les niveaux territoriaux et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite.

---

2. Discussion et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2<sup>ème</sup> séance (voir le document [CG\(27\)7FINAL](#) exposé des motifs), rapporteurs Henrik HAMMAR, Suède (L, PPE-CCE) et Urs WÜTHRICH-PELLOLI, Suisse (R, SOC).

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

*a.* la démocratie locale et régionale en Belgique, est d'une manière générale conforme aux engagements pris au titre de la Charte, le fondement légal de l'autonomie locale est pleinement respecté dans toutes les régions de la Belgique, en particulier les articles 2, 5, 7, 10 et 11 de la Charte ;

*b.* l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'Etat;

*c.* l'introduction en 2006 d'une procédure de désignation automatique et de plein droit des bourgmestres élus en Wallonie ;

*d.* l'adoption d'une loi spéciale en juillet 2012, validée par deux arrêts de la Cour constitutionnelle le 3 avril 2014 qui permet au bourgmestre, en cas de refus de nomination, d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat, qui peut rendre une décision définitive de nomination ;

*e.* la nomination d'un bourgmestre en décembre 2013 par le Ministre de l'Intérieur flamand pour la commune de Wezembeek-Oppem et la nomination d'une bourgmestre par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat en juin 2014 pour la commune de Crainhem lesquelles étaient sans Bourgmestres de plein exercice depuis 2006 ;

*f.* le souhait exprimé par les autorités de la Région flamande, de la Région wallonne, de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles Capitale de reconsidérer les dispositions de la Charte non encore ratifiées en vue d'une ratification éventuelle.

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation sur les points suivants :

*a.* le chevauchement de certaines compétences entre le niveau communal et provincial ;

*b.* les difficultés financières que rencontrent les autorités locales dans les trois régions en raison notamment du poids représenté par les charges liées aux versements par les pouvoirs locaux des pensions de leurs agents ;

*c.* les ressources financières insuffisantes par rapport aux compétences que doivent exercer les communes et provinces belges.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités belges :

*a.* de poursuivre la mise en œuvre de tous les volets de la Sixième Réforme de l'Etat selon le calendrier indiqué ;

*b.* de clarifier les compétences des autorités locales belges afin de renforcer leur pouvoir de gestion à la lumière de l'article 3.1 de la Charte et de renforcer, en fait et en droit, l'autonomie locale et provinciale de la Belgique (article 4.2);

*c.* à envisager l'introduction, en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale, d'un système d'élection des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens qui implique une automaticité de désignation des bourgmestres ;

*d.* de renforcer et de systématiser les procédures de consultation des autorités locales sur les sujets qui les concernent directement notamment en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 4.6) ;

*e.* de réexaminer la charge financière constituée par les pensions versées aux agents par les pouvoirs locaux qui représentent une part significative des dépenses locales en Belgique (contrairement aux pensions versées au niveau régional qui sont prises en charge par le niveau fédéral) et de recommander au niveau fédéral de prendre des mesures structurelles visant à équilibrer ces charges (article 6.2 et 9.1);

*f.* d'encourager les autorités communautaires et régionales à accorder une attention particulière à la situation financière des communes et des provinces, en veillant à ce que celles-ci bénéficient de ressources financières diversifiées et suffisantes provenant de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux au sens des articles 9.3 et 9.4 de la Charte dans toutes les entités de Belgique ;

*g.* de reconsidérer la ratification des dispositions de la Charte non encore acceptées ;

*h.* d'envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) et du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

# La démocratie locale et régionale en Belgique

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

1.	Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application.....	7
1.1.	Situation internationale et relations avec les pays voisins .....	7
1.2.	Situation politique interne et élections (parlementaires, provinciales et locales) .....	8
1.3.	Rapports et recommandations précédents .....	9
2.	Structure des autorités locales et régionales.....	10
3.	Les réformes de l'Etat en Belgique.....	13
3.1.	Contexte historique .....	13
3.2.	La 6e réforme de l'Etat .....	14
3.2.1.	Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) .....	14
3.2.2.	Le transfert des compétences .....	15
3.2.3.	La réforme de la loi de financement .....	17
3.2.4.	Le refinancement et l'autonomie constitutive de la Région bruxelloise.....	17
3.2.5.	La réforme du Sénat.....	18
4.	L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale .....	18
4.1.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale en Région flamande (Vlaanderen) à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	20
4.1.1.	Articles 2 et 3 - Principe et concept de l'autonomie locale .....	21
4.1.2.	Article 4 - Portée de l'autonomie locale .....	22
4.1.3.	Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	24
4.1.4.	Article 6 - Structures administratives .....	25
4.1.5.	Article 7 - Exercice des responsabilités .....	27
4.1.6.	Article 8 - Contrôle administratif.....	28
4.1.7.	Article 9 - Ressources financières .....	31
4.1.8.	Article 10 - Droit d'association .....	36
4.1.9.	Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale .....	36
4.2.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale en Région wallonne et dans la Communauté germanophone à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	37
4.2.1.	Articles 2 et 3 -Principe et concept de l'autonomie locale .....	38
4.2.2.	Article 4 - Portée de l'autonomie locale.....	40
4.2.3.	Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	42
4.2.4.	Article 6 - Structures administratives.....	43
4.2.5.	Article 7- Exercice des responsabilités.....	44
4.2.6.	Article 8 –Contrôle administratif .....	45
4.2.7.	Article 9 - Ressources financières.....	47
4.2.8.	Article 10 - Droit d'association .....	50
4.2.9.	Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale.....	51
4.3.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale dans la Région de Bruxelles Capitale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	52

4.3.1. Articles 2 et 3 - Principe et concept de l'autonomie locale .....	55
4.3.2. Article 4 - Portée de l'autonomie locale.....	56
4.3.3. Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	58
4.3.4. Article 6 - Structures administratives.....	59
4.3.5. Article 7 - Exercice des responsabilités.....	60
4.3.6. Article 8 - Contrôle administratif .....	62
4.3.7. Article 9 - Ressources financières.....	64
4.3.8. Article 10 - Droit d'association.....	67
4.3.9. Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale.....	67
5. Le statut de la ville-capitale .....	67
6 La situation particulière des municipalités à facilités .....	70
7. Conclusions .....	72
Annexe - Programme des visites du Congrès en Belgique (8 et 9 octobre 2013 et du 4 au 6 février 2014).....	76

## 1. Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Belgique a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Charte ») le 15 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur en Belgique le 1er décembre 2004. Les dispositions non ratifiées portent sur les articles 3, deuxième paragraphe, 8, deuxième paragraphe, et 9, deuxième, sixième et septième paragraphes. Conformément à l'Article 13 de la Charte, le Royaume de Belgique a considéré qu'il entendait limiter la portée de la Charte aux provinces et aux communes. Conformément au même article, les dispositions de la Charte ne s'appliquent pas aux Centres publics d'Aide sociale (CPAS) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

3. La Belgique a également signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207) le 16 novembre 2009, mais ne l'a pas encore ratifié. En outre, la Belgique a signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STCE n 106. Elle n'a pas ratifié à ce jour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ni la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

4. La situation de la démocratie locale et régionale en Belgique a déjà fait l'objet d'un rapport ainsi que de la Recommandation 131 adoptée par le Congrès en 2003.

5. Une visite d'enquête, relative à la non-nomination de trois bourgmestres par les autorités flamandes, a été menée en Belgique en 2008. Cette visite a donné lieu à la Recommandation 258 (2008).

6. La Commission de suivi du Congrès a nommé Henrik HAMMAR (Suède, L, EPP/CCE) et Urs WÜTHRICH-PELLOLI (Suisse, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Belgique.

7. Une première visite sur place a eu lieu les 8 et 9 octobre 2013 (Bruxelles et Tervueren) et une seconde s'est déroulée à Bruxelles du 4 au 6 février 2014. Lors de ces visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions chargées des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires à la fois au niveau fédéral, mais également aux niveaux régionaux (Flandres, Wallonie, Région de Bruxelles-Capitale). Elle a, en outre, rencontré les représentants des Communautés (Communauté française, Communauté flamande et Communauté germanophone). Le programme détaillé de ces visites se trouve en annexe du présent rapport

8. Ce rapport a été préparé sur la base des informations recueillies lors des deux visites en Belgique, d'extraits de la législation pertinente et d'autres documents et renseignements fournis par les représentants des autorités belges, par des organisations internationales et par des experts.

9. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe, les autorités belges à tous les niveaux territoriaux et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite.

### 1.1. Situation internationale et relations avec les pays voisins

10. La Belgique a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949 et fait partie des membres fondateurs de l'Organisation. Au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le pays est représenté par une délégation composée de sept représentants ainsi que de sept suppléants.

11. La Belgique est également membre fondateur de l'Union Européenne ainsi que de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle abrite les principales institutions de ces deux organisations. Le pays partage ses frontières avec la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas.

12. La Belgique entretient des relations particulières avec les Pays-Bas et le Luxembourg, avec qui elle forme le « Benelux ». Il s'agit d'une structure de coopération essentiellement économique, mais également active dans les domaines de la sécurité, des transports et de l'aménagement du territoire.

13. L'engagement européen constitue l'axe prédominant de la politique étrangère de la Belgique pour des raisons à la fois historiques, géographiques et institutionnelles. La Belgique a assuré la présidence du Conseil de l'Union européenne au deuxième semestre 2010.

14. La Belgique est, en outre, Etat membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le pays est ainsi candidat à un siège au Conseil des droits de l'homme pour la période 2015-2018 et brigue également un des dix sièges de membres non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour le biennium 2019-2020.

15. D'après la Constitution belge, le Roi est compétent pour diriger les relations internationales. Toutefois, les Communautés et les Régions sont compétentes pour mener des relations internationales dans les matières relevant de leurs compétences au niveau interne et peuvent également conclure certains traités.

## **1.2. Situation politique interne et élections (parlementaires, provinciales et locales)**

16. Le Royaume de Belgique est devenu indépendant en 1830, suite à la défaite de l'armée néerlandaise. Dans un premier temps la Belgique s'est constituée en tant qu'Etat unitaire. Le pays, qui se caractérise par une pluralité culturelle et linguistique, a dû tenir compte des revendications de la population souhaitant être mieux représentée au niveau institutionnel. Ainsi, des lois linguistiques sont votées de 1873 à 1963 et des réformes d'Etat se succèdent. En 1993, suite à la Quatrième Réforme d'Etat, l'Etat belge devient un Etat fédéral à part entière, où les trois Communautés et les trois Régions acquièrent toutes leurs compétences. L'Etat belge est une monarchie constitutionnelle et parlementaire, dont le fonctionnement est défini par la Constitution belge. Le Roi des Belges est à la tête de l'Etat. C'est la Constitution qui fixe son statut ainsi que la succession héréditaire. Le 21 juillet 2013, le Roi Albert II a abdicé en faveur de son fils, le Prince Philippe, après vingt ans de règne.

17. En Belgique, il existe cinq niveaux de pouvoir interne : communal, provincial, régional, communautaire et fédéral. Chacun de ces niveaux a sa propre assemblée. Une caractéristique concernant les élections en Belgique est que le vote est obligatoire.

18. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement Fédéral, composé de deux Chambres : la Chambre des Représentants et le Sénat. Tous les députés de la Chambre des Représentants sont élus directement en un seul tour, par représentation proportionnelle, pour un mandat de quatre ans. Le groupe linguistique néerlandais disposait de 88 sièges lors de la législature 2010-2014 et le groupe linguistique français de 62 sièges. Suite aux élections du 25 mai 2014 et à la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le groupe linguistique néerlandais dispose de 87 sièges et le groupe linguistique français de 63 sièges. En ce qui concerne le Sénat, sa composition et son rôle, comme exposé plus loin dans ce rapport, ont été profondément modifiés par la 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat. Avant l'entrée en vigueur de celle-ci, le Sénat comptait 40 membres élus au suffrage direct (25 sénateurs élus par le collège néerlandophone et 15 sénateurs élus par le collège francophone). 21 sénateurs étaient désignés par les parlements des communautés et 10 sénateurs étaient cooptés. Les élections des sénateurs avaient lieu le même jour que celle des députés.

19. La 53<sup>e</sup> législature de la Chambre des Représentants a pris fin le 25 mai 2014. Elle a résulté d'élections législatives anticipées organisées le 13 juin 2010 dans un contexte de crise institutionnelle et politique, notamment due à l'absence de consensus concernant le statut bilingue de l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde (BHV). Cette crise a abouti à la démission du Premier Ministre Yves Leterme en avril 2010. Suite à ces élections législatives anticipées, le parti Nieuw-Vlaamse Alliantie (Alliance néo-flamande) arrive en tête dans le groupe linguistique néerlandais et obtient 27 sièges. Concernant, le groupe linguistique français, le Parti Socialiste arrive en tête et obtient 26 sièges. Pour le Sénat, le parti Nieuw-Vlaamse Alliantie arrive en tête et obtient 14 sièges, suivi par le Parti Socialiste qui obtient 13 sièges. Ces élections n'ont pas permis de résoudre la crise politique, qui s'est poursuivie jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé en décembre 2011, dirigé par le nouveau Premier Ministre Elio Di Rupo (Parti Socialiste), 541 jours après les élections. La Belgique est restée sans gouvernement durant 541 jours.

20. La sixième réforme de l'État convenue entre huit partis politiques en octobre 2011 prévoit que le Sénat sera composé de 60 sénateurs après les élections législatives fédérales belges de 2014, dont 50 provenant des entités fédérées. Parmi ces 50 sénateurs, 29 devront être néerlandophones et provenir du Parlement flamand, 20 devront être francophones ; dont 10 provenant du Parlement de la Communauté française, 8 du Parlement de la Région Wallonne, 2 du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitales. Un sénateur sera germanophone, provenant du Parlement de la Communauté germanophone. Enfin, 10 sénateurs seront cooptés (sur la base des résultats des élections de la Chambre des Représentants).

21. Le pouvoir exécutif au niveau fédéral est exercé par le gouvernement fédéral, qui se compose du Roi, du Premier Ministre, des Ministres et des Secrétaires d'Etat. Constitutionnellement, le Roi dispose d'un important pouvoir, mais ce pouvoir est en réalité exercé par le gouvernement ; d'après la Constitution « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable. » (article 106 de la Constitution belge).

22. Chaque communauté dispose de son Parlement, dont les membres sont élus au suffrage universel direct au scrutin proportionnel. Le Parlement flamand compte 124 sièges (dont 6 pour les néerlandophones bruxellois), le Parlement de la Communauté germanophone compte 25 sièges et le Parlement de la Communauté française compte 94 sièges. Ce dernier est composé de députés wallons et bruxellois. Les membres de ce Parlement ne sont pas élus à l'issue d'une élection communautaire, mais proviennent des Parlements régionaux.

23. Les élections régionales visent également à élire les membres des quatre Parlements régionaux et/ou communautaires. Ces élections ont lieu tous les cinq ans, les dernières ont eu lieu le 25 mai 2014.

24. Les élections du conseil provincial au suffrage universel direct ont lieu tous les 6 ans, en même temps que les élections communales. Le nombre de conseillers provinciaux à élire dépend de la population de la province au premier janvier de l'année de l'élection. La Région wallonne et la Région flamande sont divisées chacune en cinq provinces, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale n'en comporte aucune. La circonscription électorale pour la province est le district (subdivision des arrondissements administratifs). Les dernières élections provinciales se sont tenues le 14 octobre 2012.

25. Les élections communales ont également lieu tous les six ans et se sont tenues le 14 octobre 2012, en même temps que les élections provinciales. Les membres du conseil communal sont élus directement par les citoyens. Depuis le 1er janvier 2002, les Régions sont compétentes pour édicter la quasi-totalité des règles d'organisation de leurs institutions locales, c'est pourquoi les modalités de fonctionnement d'un conseil communal peuvent varier d'une région à l'autre.

### **1.3. Rapports et recommandations précédents**

26. En 2003, le Congrès a adopté un rapport d'information sur la démocratie locale et régionale en Belgique, dans lequel il avait recommandé que le Parlement flamand puisse donner son accord à la ratification de la Charte et que la Belgique simplifie les méthodes d'approbation des traités internationaux, notamment ceux concernant les autorités locales.

27. A la suite de ce rapport de 2003, la Belgique a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 25 août 2004. L'acte de ratification comprend un certain nombre de déclarations listées ci-dessus (cf. paragraphe 2). Il est à noter que la Belgique n'a pas fait l'objet à ce jour d'un rapport de suivi général de la démocratie locale et régionale.

28. Six points semblaient poser problème au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale ; un trouble dans la gestion des affaires publiques, des dysfonctionnements dans la participation des administrés à la vie politique locale, un problème de proportionnalité de la décision de non-nomination et l'absence de procédure disciplinaire diligentée à l'encontre de trois bourgmestres, l'absence de recours formé par les bourgmestres à l'encontre de la décision de refus de nomination prise par le Ministre de l'Intérieur flamand, la tutelle exercée par les autorités flamandes et le non-respect de la Recommandation 131 (2003).

29. En 2008, une visite d'enquête a également été organisée en Belgique. Cette visite avait pour objet d'étudier la situation de trois bourgmestres démocratiquement élus dans des communes « à facilités linguistiques ». Le Ministre de l'Intérieur flamand refusait alors leur nomination.

30. La Recommandation 258 (2008) a relevé cinq manquements à la Charte européenne de l'autonomie locale : un trouble de gestion des affaires publiques, une atteinte au préambule de la Charte en raison d'une entrave à la participation des citoyens belges francophones à la vie politique locale, une atteinte à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte liée au refus de nommer trois bourgmestres par le ministre de l'Intérieur flamand à titre de sanction, une contradiction avec l'esprit de la Charte et plus précisément des articles 4 et 8 concernant la tutelle exercée par les autorités flamandes sur les collectivités locales.

31. Le Congrès a notamment recommandé que le ministre flamand de l'Intérieur nomme sans délai les trois bourgmestres, l'usage des deux langues, français et néerlandais, lors des séances du conseil communal, l'adoption du système de l'élection des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens. Le Congrès avait également encouragé le réexamen des dispositions de la Charte non ratifiées parmi lesquelles figurent : les articles 3, alinéa 2, 8, alinéa 2, et 9, alinéas 2, 6 et 7.

## 2. Structure des autorités locales et régionales

32. La Belgique est un Etat fédéral composé de trois communautés et de trois régions. Les provinces et les communes constituent les niveaux infrarégionaux.

*Les communautés :*

33. Le terme même de communauté renvoie à la langue et la culture qui fédèrent la population qui la composent. Chaque communauté dispose d'une langue officielle : le néerlandais (Communauté néerlandaise), le français (Communauté française) et l'allemand (Communauté germanophone).



34. La Communauté française exerce ses compétences dans les provinces wallonnes et à Bruxelles. La Communauté flamande exerce ses compétences dans les provinces flamandes et à Bruxelles ; la Communauté germanophone exerce ses compétences dans les communes de la région de langue allemande, toutes situées dans la province de Liège.

35. Les compétences des communautés sont donc relatives à la culture, l'enseignement, l'emploi des langues et les matières dites « personnalisables » qui comprennent la politique de santé et l'aide aux personnes.

36. Le Parlement flamand est constitué de tous les conseillers élus directement au niveau de la région flamande et de six membres néerlandophones du parlement de la région de Bruxelles-Capitale. Le Parlement flamand vote des décrets : les lois communautaires et régionales flamandes. Le Gouvernement de la communauté flamande exerce le pouvoir exécutif. Il est composé de dix ministres au maximum et d'un Ministre-Président. Par contre, la communauté française et la communauté germanophone ont des parlements et des gouvernements distincts des régions.

*Les régions :*

37. La Belgique se compose de 3 régions :

- La Région flamande avec une population de 6.306.638<sup>3</sup>. Selon l'article 5 de la Constitution belge : "... La Région flamande comprend les provinces suivantes : Anvers, le Brabant

3. Chambre des représentants — Service des relations publiques et internationales, 1008 Bruxelles, 2011

flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg...”). La langue parlée est le néerlandais.

- La Région wallonne avec une population de 3.525.540<sup>4</sup>. Selon l'article 5 de la Constitution : “... La Région wallonne comprend les provinces suivantes : le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur ...”). Les langues parlées sont le français et l'allemand.
- La Région de Bruxelles-Capitale avec une population de 1 119 0885. Elle comprend 19 municipalités. C'est une région bilingue (néerlandais et français).



38. Dans les communautés et les régions, le pouvoir législatif est exercé par un parlement et le pouvoir exécutif par un gouvernement.

39. Les membres des parlements régionaux sont élus par la population tous les cinq ans. Ainsi, les régions sont dotées d'un organe législatif, le parlement régional et d'un organe exécutif, le gouvernement régional. En Flandre, les institutions des régions et des communautés ont fusionnées. Il y a donc un seul parlement et un seul gouvernement pour les deux entités fédérées.

40. Les régions ont des compétences dans les domaines qui touchent à l'occupation du territoire dans le sens large du terme. Les trois régions exercent donc leurs compétences en matière économique, d'emploi, d'agriculture, de politique de l'eau, de logement, de travaux publics, d'énergie, de transport, d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de conservation de la nature, de commerce extérieur, de tutelle sur les provinces et les communes.

*Les provinces :*

41. Les provinces sont le niveau politique intermédiaire entre les régions et les communes. Elles sont au nombre de dix. Les provinces suivantes : Hainaut (chef-lieu : Mons), Liège (Liège), Luxembourg (Arlon), Namur (Namur), et Brabant wallon (Wavre) font partie de la Région wallonne. Les provinces d'Anvers (Anvers), du Limbourg (Hasselt), de Flandre orientale (Gand), de Flandre occidentale (Bruges), et du Brabant flamand (Louvain) font partie de la Région flamande. L'arrondissement de Bruxelles-Capitale ne fait partie d'aucune province. Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la province de Brabant a été supprimée et remplacée par deux nouvelles provinces : le Brabant flamand et le Brabant wallon. La partie du Brabant située en Région wallonne est la province du Brabant wallon, celle située en Région flamande est la province du Brabant flamand.

42. Les provinces sont des institutions autonomes mais elles sont soumises à l'État fédéral, aux communautés et en ordre principal aux régions. Les provinces ont un Conseil provincial. Les membres de celui-ci sont élus directement et pour six ans. Le Conseil provincial prend les décisions d'ordre général, vote les règlements provinciaux et établit le budget provincial. Le Collège provincial (Région wallonne) ou la Députation (Région flamande) exécute les décisions du Conseil provincial et assure la gestion quotidienne. En Région wallonne, le conseil provincial choisit en son sein un collège provincial de 6 membres et nomme l'un d'entre eux à la présidence du Collège. En Région flamande, la Députation est un collège constitué de six membres, élus parmi et par le conseil provinciale. Elle est présidée par le gouverneur. Le gouverneur n'est pas élu, mais est nommé ou révoqué par le gouvernement flamand ou wallon, sur avis conforme du Conseil des ministres (fédéraux).

43. Le gouverneur est un « commissaire du gouvernement ». Il représente les intérêts de l'État fédéral mais aussi ceux de la région et de la communauté. Le gouverneur est nommé par le gouvernement de la région parmi les citoyens belges, majeurs et jouissant de leurs droits civils et politiques. Dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, il existe en plus du gouverneur un vice-gouverneur dont le statut est semblable. Ses attributions ordinaires sont de veiller à l'application de la

4. Ibidem

5. Ibidem

législation sur l'usage des langues dans l'administration, et il peut à ce titre suspendre des décisions des autorités locales. En outre, il remplace le gouverneur en son absence. Dans la province du Brabant flamand, un gouverneur adjoint, nommé dans les mêmes conditions que le gouverneur, est spécialement chargé de veiller à l'application de la législation sur l'usage des langues dans l'administration ainsi que dans l'enseignement ; il peut lui aussi à ce titre, suspendre des décisions des autorités locales. En revanche, il ne remplace pas le gouverneur en cas d'absence. Le collège des gouverneurs réunit les gouverneurs des dix provinces, mais pas celui de Bruxelles-Capitale

44. Les provinces ont capacité à agir dans de nombreux domaines. Elles ont développé des initiatives en matière d'enseignement, d'infrastructures sociales et culturelles, de médecine préventive et de politique sociale. Elles s'occupent également d'environnement, de routes et de cours d'eau, d'économie, de transport, de travaux publics, de logement, d'emploi des langues etc.

45. Elles constituent des institutions autonomes mais sous tutelle. Cela signifie qu'elles exercent leurs compétences tout en étant soumises au contrôle des autorités supérieures. Ainsi, par exemple, une école provinciale sera gérée sous le contrôle de la communauté. Une initiative en matière d'aménagement du territoire sera surveillée par la région. La Députation, du côté flamand, et le Collège provincial, du côté wallon, sont appelés à assurer l'administration journalière des affaires provinciales. Elle a aussi, entre autres, le pouvoir de délivrer les autorisations d'exploiter des établissements industriels, artisanaux, commerciaux et agricoles, qui comportent des risques ou des nuisances et qui doivent donc être contrôlés. De son côté, le Gouverneur de la Province dispose d'une série de pouvoirs en matière de sécurité et de maintien de l'ordre. Il se charge, par exemple, de la coordination des actions de secours lors de catastrophes d'une certaine importance. La province gère tout ce qui est d'intérêt provincial, c'est-à-dire ce qui ne relève ni de l'intérêt fédéral, communautaire ou régional, ni de l'intérêt communal. Ces institutions spécialisées dépendent directement des institutions de l'échelon supérieur : les régions et les communautés.

46. Les régions sont compétentes pour la composition, les compétences et le fonctionnement des organes provinciaux. Actuellement, toutes les provinces sont dotées de leur propre organe législatif et exécutif :

- Le conseil provincial est l'organe législatif.
- Le "collège provincial" (dans les provinces wallonnes) ou la "*deputatie*" (dans les provinces flamandes) est l'organe exécutif.

*Les communes :*

47. Les communes constituent le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen. A la naissance de l'État belge, en 1830, il y avait 2 739 communes. Depuis la fusion des communes opérée en 1975, leur nombre a été réduit à 589 dont 308 en Flandre, 262 en Wallonie et 19 dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les communes préexistaient à l'État belge. Elles ont été reconnues par la Constitution de 1831 et organisées par la loi de 1836.

48. Les compétences communales sont très larges puisqu'elles couvrent tout ce qui relève de « l'intérêt communal », c'est-à-dire les besoins collectifs des habitants. En théorie, les communes peuvent faire tout ce qui ne leur est pas interdit, sous contrôle des autorités de tutelles (l'Etat fédéral, les communautés, les régions et les provinces). Elles sont chargées, tout particulièrement, du maintien de l'ordre public, de la gestion de l'état civil et de la tenue des registres de la population. Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative. La commune est également compétente en matière d'aide sociale et de travaux publics.

49. En ce qui concerne leur organisation, chaque commune a un Conseil communal composé de 7 à 55 membres, en fonction du nombre d'habitants. Ce Conseil règle tout ce qui est "d'intérêt communal" par le biais de règlements communaux. Le Conseil communal élit les échevins qui forment, avec le bourgmestre, le Collège des Bourgmestre et Échevins. Le Bourgmestre est désigné en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale, sous la responsabilité du Ministre régional de l'intérieur, parmi les élus du Conseil communal. La situation est différente en Wallonie où un système pouvant être assimilé à une forme d'élection directe du Bourgmestre a été mis en place.

50. Les régions sont compétentes pour la composition, les compétences et le fonctionnement des organes communaux. Actuellement, toutes les communes sont dotées de leur propre organe législatif et exécutif :

- le conseil communal est l'organe législatif ;
- le collège des bourgmestres et échevins est l'organe exécutif.

51. Le bourgmestre dirige la commune mais est également investi de compétences spécifiques en sa qualité de représentant de l'administration centrale/régionale.

### 3. Les réformes de l'Etat en Belgique

#### 3.1. Contexte historique

52. Le processus de la fédéralisation a débuté en 1970 et a connu plusieurs réformes de l'Etat : en 1970, 1980, 1988-1989, 1993 et 2001. Les caractéristiques essentielles des cinq premières réformes de l'État sont les suivantes :

- En 1970, **une première révision** de la Constitution consacre les trois Communautés culturelles. C'est le début du processus de réforme de l'État sur le plan juridique. La naissance des trois Communautés culturelles est, comme leur nom l'indique, le signe d'une certaine autonomie en matière de culture. Leurs compétences sont toutefois très limitées. Cette réforme répond à l'aspiration des Flamands à l'autonomie culturelle. En 1970, on prévoit également la création de trois Régions dotées chacune d'un territoire et appelées à agir surtout dans le domaine économique. Elles répondent à l'aspiration des francophones, Wallons et Bruxellois, à l'autonomie économique.
- 1980 : lors de cette **deuxième réforme** de l'État se poursuit le travail entamé en 1970. Ainsi, les Communautés culturelles deviennent des Communautés proprement dites parce qu'elles ne gèrent plus uniquement la culture, mais aussi des matières qui touchent directement aux personnes : la santé et l'aide sociale. En conséquence, ces trois Communautés s'appellent, dès 1980 : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone. Ces Communautés sont dotées chacune d'un Conseil (un parlement) et d'un Exécutif (un gouvernement). Lors de la réforme de 1980, deux Régions voient le jour : la Région flamande et la Région wallonne. Celles-ci disposent d'un Conseil et d'un gouvernement.
- 1988-1989 : lors de cette **troisième réforme** de l'État, c'est plus particulièrement la Région de Bruxelles-Capitale qui prend forme. Elle est dotée, comme les deux autres Régions, d'institutions et, plus précisément, d'un Conseil - appelé maintenant Parlement - et d'un gouvernement. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale vote les ordonnances et le gouvernement les applique. La troisième réforme de l'État donne également aux Communautés davantage de compétences et renforce encore les Régions. Les Communautés se voient attribuer, notamment, l'enseignement, tandis que les Régions reçoivent, entre autres, les travaux publics et le transport.
- 1993 : avec la **quatrième réforme**, l'État belge 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 première phrase de l'ancien article premier de la Constitution belge, « La Belgique est divisée en provinces », est devenu « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Dès ce moment, le fédéralisme belge est devenu une réalité juridique formellement reconnue comme telle.
- 2001 : l'accord du *Lambermont* et l'accord du *Lombard* annoncèrent la **cinquième réforme** de l'Etat. L'accord du *Lambermont* transfère certaines compétences aux Communautés et Régions. Ainsi, la loi communale et la loi provinciale sont devenues une compétence régionale. L'accord prévoit, en outre, un certain nombre de mesures relatives au financement des Communautés, l'extension des compétences fiscales des Régions ainsi qu'une dotation supplémentaire des autorités fédérales aux Commissions communautaires française et flamande. L'accord du *Lombard* modifie le fonctionnement des institutions bruxelloises. L'accord modifie en outre la répartition des sièges entre les deux groupes linguistiques au

sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les deux accords sont entrés en vigueur grâce aux deux lois spéciales du 13 juillet 2001.

### **3.2. La 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat**

53. L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'Etat, intitulé "Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes", intervenu en octobre 2011, prévoit une importante réforme de l'Etat, qui sera réalisée en plusieurs parties. Quatre-vingt-deux lois et mille pages de texte ont été nécessaires pour donner une forme légale à ce travail. Les grandes lignes de cette réforme que sont la scission de BHV, le transfert de compétences, la réforme de la loi de financement, le refinancement et la réorganisation interne de la Région de Bruxelles-Capitale et la réforme du Sénat.

#### **3.2.1. Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV)**

54. La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde existe depuis le 19<sup>e</sup> siècle, bien avant le processus de fédéralisation du pays et n'est en rien une compensation octroyée aux francophones suite à la fixation de la frontière linguistique en 1963.

55. La fixation de la frontière linguistique en 1963<sup>6</sup> ne modifie en rien les limites de la circonscription de BHV, toujours à cheval sur cette frontière. A cette occasion, le législateur fixe la liste de communes qui se voient octroyer le statut de communes à facilités, accordant des droits tantôt à des francophones, tantôt à des néerlandophones, tantôt à des germanophones. Les communes de Crainhem, Drogenbos, Linkebeek et Wemmel sont confirmées dans ce statut, alors que Rhode-Saint-Genèse et Wezemebeek-Oppem se voient obtenir ce statut.

56. La loi du 18 juillet 1966 relative à l'usage des langues en matière administrative créera l'arrondissement administratif de Bruxelles et l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde mais le législateur maintiendra l'unité de ces deux arrondissements lors des élections législatives afin de former la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

57. La réforme de la Saint-Michel, négociée en 1992, mènera à la scission de la province du Brabant en créant la province du Brabant wallon et la province du Brabant flamand. Cette scission ne modifiera rien pour la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde qui sera maintenue en l'état sans aucune contestation.

58. Le fait que la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde soit à cheval sur deux régions linguistiques ne pose à cette époque aucun problème constitutionnel. En effet, la cour d'arbitrage estimera dans un arrêt de 1994 que "le maintien de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde procède d'un choix dicté par le souci d'un compromis global, dans le cadre duquel l'indispensable équilibre a été recherché entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge".

59. C'est une réforme électorale décidée en 2002 qui provoque finalement l'arrêt de la Cour d'arbitrage de 2003 interprété comme une « obligation » de scission. En effet, le législateur décide à cette occasion de modifier le Code électoral afin de remplacer les précédentes circonscriptions électorales par des circonscriptions correspondant aux provinces, exception faite de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde maintenue en l'état. Dans ce contexte, seul l'arrondissement administratif de Louvain compose la circonscription électorale du Brabant flamand. L'objectif est de tenir compte de l'importante minorité francophone résidant dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde et de l'importante minorité néerlandophone résidant dans l'arrondissement de Bruxelles afin de garantir une représentation correcte de chacune de ces minorités et de permettre à chacun d'être défendu en justice dans sa langue.

60. Dans l'arrêt de 2003, la Cour d'arbitrage a considéré que la situation créée par cette réforme du Code électoral induisait un traitement différent entre les candidats du Brabant flamand et les candidats des autres provinces, sans pour autant exiger la scission ou établir une discrimination. La Cour avait d'ailleurs considéré que « la mesure procède du souci, déjà constaté dans un arrêt antérieur (90/94),

---

6. Jusqu'en 1963, la frontière linguistique était considérée par le législateur comme souple et devant coller à l'évolution démographique mise en lumière par des recensements linguistiques décennaux. Celui-ci a été organisé pour la première et la dernière fois en 1947 et a permis à 3 communes de rejoindre Bruxelles (Berchem-Sainte-Agathe, Evere et Ganshoren) et à quatre communes d'obtenir le statut de communes à facilités (Crainhem, Linkebeek, Drogenbos et Wemmel).

de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge ». La Cour accorde au législateur un délai pour remédier à cette différence de traitement, sans pour autant annuler la réforme électorale.

61. Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) est une circonscription composée de deux arrondissements administratifs Bruxelles et Hal-Vilvorde.

62. Six communes dans la périphérie immédiate de la capitale ont bénéficié d'un régime leur conférant des « facilités » linguistiques (*Faciliteiten*), en raison de la forte présence de francophones.

63. Le problème BHV se pose au moment de la subdivision de la Province du Brabant : l'arrondissement de Nivelles devient la province de Brabant-wallon en Région wallonne, l'arrondissement de Louvain et les communes flamandes de l'arrondissement de Hal-Vilvorde forment la Province du Brabant-flamand dans la Région flamande, alors que la Région de Bruxelles-Capitale ne fait plus partie d'aucune province.

64. Le premier volet de la réforme de l'Etat a été voté en juillet 2012. Ce volet concerne principalement la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV). Outre la scission de la circonscription électorale, BHV subit également une réforme judiciaire.

65. La réforme de BHV sur le plan judiciaire résulte à terme en un nouveau parquet néerlandophone pour Hal-Vilvorde, avec un procureur propre mais complété par un certain nombre de magistrats bilingues fonctionnels. Le parquet bilingue de Bruxelles est doté d'un procureur francophone et d'un procureur adjoint néerlandophone. Certains tribunaux bruxellois sont dédoublés en des tribunaux néerlandophones et francophones, dotés chacun d'un président et de juges propres. La législation linguistique est également modifiée sur certains points et plus particulièrement en ce qui concerne l'emploi des langues en matière judiciaire. L'arrondissement de Bruxelles sera un des 12 nouveaux arrondissements judiciaires créés par la réforme de la justice.

66. En ce qui concerne la réforme sur la circonscription électorale, il est à noter que BHV a été scindé en une circonscription électorale du Brabant flamand (les arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain) et une circonscription électorale de Bruxelles-Capitale (19 communes). Les personnes qui habitent dans le Brabant flamand mais pas dans une des six communes à facilités ne peuvent voter que pour des candidats sur des listes déposées dans le Brabant flamand. Les personnes habitant dans une des six communes à facilités ont le choix de voter pour des candidats du Brabant flamand ou des candidats bruxellois. Les habitants de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, quant à eux, ne peuvent plus voter que pour des candidats bruxellois.

### 3.2.2. *Le transfert des compétences*

67. La 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat belge contient un important transfert de compétences fédérales aux Entités fédérées ainsi qu'une révision des divers mécanismes de financement des Communautés et Régions. Il s'agit de compétences relatives à la politique de l'emploi (transférées aux régions), aux prestations familiales (transférées aux communautés), aux soins de santé et à l'aide aux personnes (transférées aux Communautés), à certaines dépenses fiscales, à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) (transférées aux Régions) et la mobilité (transférées aux régions). Les autres compétences transférées aux régions sont le fonds de participation, la politique des grandes villes, le Bureau d'Intervention et de Restitution belge, le Fonds des calamités et le Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie. Les autres compétences transférées aux Communautés sont les maisons de justice, le Fonds d'Impulsion fédéral à la Politique des Immigrés, le Fonds Européen pour l'Intégration des ressortissants des pays tiers, la protection de la jeunesse, les projets globaux et l'interruption de carrière etc.

68. Conformément à l'article 31 de la Loi Spéciale du 6 janvier 2014, à partir de 2015, une dotation « emploi » sera accordée aux Régions. Le montant total de cette dotation correspondra à 90% des dépenses défédéralisées en matière d'emploi. La dotation « emploi », pour 2015, sera, en 2016, indexée et adaptée à 75% de la croissance réelle et réduite de la contribution des Régions. Ensuite, à partir de 2017, afin de faire participer les Régions au coût du vieillissement, la dotation « emploi » sera indexé et adaptée à 55% de la croissance réelle. Cependant, afin que les Régions bénéficient davantage de la croissance économique lorsque celle-ci dépasse 2,25%, le pourcentage d'adaptation à la croissance sera de 100% pour la partie de la croissance dépassant 2,25%. Pour toutes les

années, la dotation « emploi » sera répartie selon la ventilation régionale des recettes IPP maintenues au niveau fédéral.

69. Selon l'article 32 de la Loi Spéciale du 6 janvier 2014, les régions bénéficieront d'une dotation « dépenses fiscales » dont le montant total, correspondra à 60% du montant des dépenses fiscales régionalisées (les 40 autres pourcents du total des dépenses fiscales seront financés par des recettes d'additionnelles à l'IPP). Comme pour la dotation « emploi », cette dotation évoluera avec l'inflation et sera adaptée à 75% de la croissance économique en 2016 et adaptée à 55% à partir de 2017 afin de faire contribuer les régions au coût du vieillissement. La dotation sera également partagée selon la ventilation régionale des recettes IPP maintenues au niveau fédéral.

70. La Loi Spéciale du 6 janvier 2014 prévoit la communautarisation de diverses compétences relatives aux soins de santé et à l'aide aux personnes. Ces compétences recouvrent principalement les interventions en matière d'aide aux personnes handicapées, de résidences pour personnes âgées et soins de longue durée, de santé mentale, de prévention et de soins de santé de première ligne. Par ailleurs, la Proposition de Loi prévoit également la communautarisation de la compétence relative au financement des infrastructures hospitalières et des services médicotechniques à partir de 2016.

71. Les compétences seront communautarisées mais, à Bruxelles, les compétences relatives aux institutions bicommunautaires ainsi qu'aux droits et aux devoirs des personnes seront transférées à la Commission communautaire commune (COCOM). Ainsi, en 2015, la dotation « prestations familiales » sera répartie entre les Communautés flamande et française et la COCOM sur base des populations régionales flamande, wallonne et bruxelloise âgées de 0 à 18 ans. Ensuite, les moyens attribués à chacune de ces Entités évolueront selon l'inflation, la croissance de leur population âgée de 0 à 18 ans et 25% de la croissance réelle du Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant du Royaume. En outre, une partie de l'enveloppe bien-être pourra être affectée à la majoration des dotations accordées aux Entités en cas d'augmentation significative du taux de participation des jeunes dans l'enseignement supérieur. Pour chaque région linguistique, cette majoration sera fonction de sa contribution à l'augmentation totale du taux de participation.

72. Selon l'article 50 de la Loi précitée, à partir de 2015, une dotation « soins de santé » sera également accordée aux Communautés et à la COCOM. A partir de 2016, ces moyens évolueront en fonction de l'inflation et d'un pourcentage de la croissance réelle du PIB. Pour l'année budgétaire 2016, ce pourcentage sera de 82,5%. A partir de 2017, il est fixé à 65 %.

73. Les revendications flamandes de défédéralisation de certaines branches de la sécurité sociale (notamment la politique de la santé et de la famille) datent depuis 1999. A travers la 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat, une partie de ces revendications sont pour la première fois rencontrées. Au total, le transfert de compétences en matière de sécurité sociale représente environ 15% du budget actuel de la Sécurité sociale.

74. A partir de l'année budgétaire 2015, les Communautés flamande et française et la COCOM recevront une dotation « soins des personnes âgées » qui sera répartie entre ces Entités en fonction des populations régionales respectivement flamande, wallonne et bruxelloise âgées de plus de 80 ans. A partir de 2016, le montant de la dotation attribuée à chacune de ces Entités évoluera avec l'inflation, la croissance de la population des plus de 80 ans de l'Entité concernée et un pourcentage de la croissance réelle du PIB national par habitant. Pour l'année budgétaire 2016, ce pourcentage est fixé à 82,5 %. A partir de 2017, il sera de 65 %.

75. La dotation IPP accordée aux Communautés regroupera désormais l'actuelle dotation IPP des Communautés et la dotation accordée suite aux accords du Lambermont qualifiée de « refinancement TVA » soustraction faite de la correction, depuis 2010, de l'effet du « Turbo-Lambermont<sup>7</sup> » et de la contribution des Communautés à l'assainissement des finances publiques. En 2016, la dotation IPP des Communautés sera indexée et adaptée à 75% de la croissance économique. Ensuite, à partir de 2017, la dotation IPP des Communautés évoluera avec l'inflation et, pour faire participer les Communautés aux coûts du vieillissement, avec 55% de la croissance économique lorsque celle-ci

---

7. L'expression « Turbo-Lambermont » se réfère au fait que, suite aux accords du Lambermont, les moyens de base de la dotation de TVA sont adaptés à 91% de la croissance. Toutefois, l'augmentation de dotation qui en résulte est répartie selon la clé IPP plutôt que selon la clé élèves utilisée pour répartir les moyens de base. En conséquence, les moyens TVA octroyés aux Communautés et répartis sur base de la clé IPP évoluent plus rapidement que les moyens TVA répartis selon la clé élèves.

sera inférieure à 2,25%. La dotation IPP des Communautés sera partagée sur base de la ventilation entre Communautés de l'IPP restant au niveau fédéral.

76. Le transfert de compétences sera effectif après les élections du 25 mai, c'est à dire le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

### 3.2.3. *La réforme de la loi de financement*

77. La loi spéciale de financement fait l'objet d'un accord complexe. La Loi Spéciale révisé les mécanismes de financement de l'actuelle Loi spéciale de financement (LSF) et organise le financement des nouvelles compétences transférées.

78. La réforme de la LSF prévoit le financement des Communautés et des Régions. La modification proposée à la loi repose sur le principe que pour les régions, l'accent doit être mis sur l'autonomie financière et la prise de responsabilité, alors que pour les Communautés, l'accent doit être mis sur les mécanismes concernant les besoins de la population. En ce qui concerne les régions, le changement le plus important dans la loi sur le financement porte sur l'extension de leur autonomie fiscale. Pour les Communautés, les ressources supplémentaires actuelles ne seront plus financées par les recettes de TVA mais par l'impôt sur le revenu des particuliers, tandis que la compensation pour les droits de licence radio et télévision sera financée par la TVA.

79. La LSF prévoit également que, « à titre transitoire, durant la période du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2014, c'est l'Etat fédéral qui procédera pour le compte des Communautés, des Régions et de la COCOM, à charge des crédits ouverts par la loi, aux engagements, ordonnancements et liquidations des dépenses qui résultent de l'application des lois, des règlements ou de décisions, relativement aux nouvelles compétences qui ont été attribuées aux Communautés, aux Régions et à la COCOM ». Ensuite, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le financement des nouvelles compétences transférées serait organisé tel que défini dans la Proposition de LSF du 6 janvier 2014.

### 3.2.4. *Le refinancement et l'autonomie constitutive de la Région bruxelloise*

80. Le refinancement de la Région bruxelloise se décompose en deux volets.

81. En 2012, le premier volet du refinancement de la Région bruxelloise a été voté au Parlement fédéral et intégré aux mécanismes de financement de l'actuelle LSF. Ce volet couvre les dotations pour la sécurité et la prévention, pour la mobilité, l'augmentation de la dotation les Communautés flamande et française, l'élargissement de la compensation pour mainmorte et les primes linguistiques.

82. Le second volet du refinancement des institutions bruxelloises, introduit dans la LSF du 6 janvier 2014, comporte un refinancement interrégional pour navetteurs et un refinancement payé par l'Etat fédéral pour compenser la Région bruxelloise de la perte de recettes générée par l'exemption des revenus des fonctionnaires internationaux. Le refinancement pour navetteurs et pour fonctionnaires internationaux sera ensuite progressivement augmenté jusqu'en 2016. Il sera ensuite diminué, à partir de 2017 et adapté à partir de cette année-là à l'inflation.

83. Le refinancement de la Région bruxelloise a été organisé afin de ne pas dépasser, au-delà de 2015, 0,1% du Produit Intérieur Brut (PIB). Pour 2015 le montant cumulé des deux volets du refinancement s'élève à 461 millions d'euros. A noter que ce refinancement est couplé avec la suppression à terme de l'intervention de solidarité nationale en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale qui s'est élevée en 2014 à 433 millions d'euros. L'extinction linéaire par tranche de 10% de cette intervention débutera en 2025 et s'achèvera en 2034.

84. Le législateur prévoit entre autre la création de la communauté métropolitaine de Bruxelles en vue de la concertation entre les différents niveaux de pouvoir concernés à propos des matières transrégionales. La nouvelle législation améliore par ailleurs le financement de la Région de Bruxelles-Capitale en prévoyant des indemnités pour un certain nombre de revenus manqués et pour des dépenses extra-lourdes pour la mobilité, la sécurité et le rôle international de la Région.

85. La Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone bénéficient de la même autonomie constitutive que les autres entités fédérées. Leurs parlements peuvent régler eux-mêmes un certain nombre de matières relatives au gouvernement et au parlement. Ces matières concernent l'élection, la composition et le fonctionnement du parlement et du gouvernement.

86. La Sixième Réforme de l'État donne aux parlements de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone une autonomie constitutive. Le législateur spécial – pour Bruxelles – et le législateur ordinaire – pour la Communauté germanophone – désignent les matières que les parlements peuvent régler eux-mêmes au niveau de l'élection, de la composition et du fonctionnement du parlement et de la composition et du fonctionnement du gouvernement.

87. L'exercice de l'autonomie constitutive requiert une majorité spéciale. Dans les deux entités fédérées, un décret ou une ordonnance doit être adopté(e) à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du parlement soit présente.

88. Au sein du parlement bruxellois, une majorité absolue doit également être atteinte dans chaque groupe linguistique.

89. Les garanties dont jouissent les francophones et les néerlandophones de Bruxelles à l'égard du parlement et du gouvernement restent de la compétence du législateur fédéral spécial. Le parlement bruxellois ne peut y déroger. Ces règles ne sont donc pas concernées par l'autonomie constitutive. Il s'agit par exemple du nombre de parlementaires, de la répartition des sièges entre groupes linguistiques, de la composition paritaire du gouvernement et de la répartition par groupe linguistique des secrétaires d'État régionaux et de la motion de méfiance.

### 3.2.5. *La réforme du Sénat*

90. Depuis sa création en 1830, l'État belge a toujours connu un système bicaméral. Le Parlement est composé de deux assemblées législatives indépendantes l'une de l'autre : la Chambre des représentants et le Sénat, toutes deux représentatives de la Nation.

91. Le Sénat a été profondément modifié par la révision de la Constitution de 1993. Au-delà de la forte réduction du nombre de sénateurs, qui est passé de 184 à 71, les compétences législatives de la chambre haute ont été réduites et recentrées sur la législation fédérale de base, à savoir la Constitution et les droits des entités fédérées (régions et communautés). Alors que, avant la révision de la Constitution de 1993, toutes les lois fédérales étaient élaborées selon les règles d'un bicamérisme égalitaire, désormais l'égalité législative des deux chambres n'est plus appliquée que dans un certain nombre de cas énumérés à l'article 77 de la Constitution.

92. Dans le cadre de la 6<sup>e</sup> Réforme de l'État convenue en octobre 2011, le Sénat sera composé de 60 sénateurs, dont 50 sénateurs de Communauté (29 néerlandophones, 20 francophones et 1 germanophone) et 10 sénateurs cooptés (sur base des résultats de la Chambre) après les élections législatives fédérales belges de 2014. C'est la raison pour laquelle les élections fédérales, de communautés et de régions se dérouleront le même jour. La réforme ne concerne pas le seul Sénat, mais l'ensemble du système bicaméral belge. Malgré l'autonomie dont il jouit selon la Constitution, le Sénat est indissociable de la Chambre des Représentants. L'idée à la base du système bicaméral belge reste, en effet, la spécialisation complémentaire des deux assemblées.

93. Les entités fédérées doivent participer à l'organisation et au fonctionnement de l'État fédéral et le Sénat doit devenir le lieu de rencontre de leurs parlements. Ce projet se reflète dans la composition et dans les compétences du nouveau Sénat.

## 4. **L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale**

94. La Belgique a signé la Charte européenne de l'autonomie locale en 1985 (cf. supra paragraphe 2). La Charte a été ratifiée par le législateur fédéral belge par la loi du 24 juin 2000. Ce projet de loi a été publié dans le Moniteur Belge (en néerlandais : *Belgisch Staatsblad* ; en allemand : *Belgisches Staatsblatt*) le 25 août 2004, après la ratification du texte par les différents organes délibérants compétents en Belgique. La Charte a été ratifiée par les trois Régions. Elle est entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 1<sup>er</sup> décembre 2004.

95. Conformément à l'article 13 de la Charte, le Royaume de Belgique considère qu'il entend limiter la portée de la Charte aux provinces et aux communes. Conformément au même article, les dispositions de la Charte ne s'appliquent pas aux Centres publics d'Aide sociale (CPAS) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

96. En ratifiant la Charte, le Royaume de Belgique a décidé qu'il n'était pas lié par le paragraphe 2 de l'article 3, le paragraphe 2 de l'article 8, et les paragraphes 2, 6 et 7 de l'article 9 de la Charte. Les rapporteurs regrettent cette limitation et encouragent les autorités belges à reconsidérer la ratification de ces dispositions de la Charte non encore ratifiées à ce jour.

97. En dehors de ces dispositions non ratifiées, la Belgique a accepté, par le biais de la ratification de la Charte, le caractère contraignant des dispositions de la Charte en droit belge, à partir du moment où elle a consentie à être liée par ce traité. L'existence même de la Loi de ratification de la Charte (du 24 juin 2000) ne nécessite aucun autre instrument juridique supplémentaire pour incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne, de sorte que les autorités locales sont en droit d'exiger le respect des dispositions de la Charte.

98. Il est important de noter que les législateurs régionaux Wallon, Flamand et de Bruxelles-Capitale font clairement référence à la Charte lors de l'adoption de leurs lois organiques municipales et provinciales.

99. L'importance du niveau de gouvernement local est soulignée sous plusieurs points de la Constitution. Ainsi, le Titre I porte sur les composantes territoriales de la Belgique fédérale. Le Titre III traite des « pouvoirs » politiques et le chapitre 4 de ce troisième titre régit « les organes provinciaux et communaux ».

100. Toutefois il faut relever que la mention de l'autonomie locale ne figure pas en tant que telle expressément dans la Constitution au contraire des intérêts communaux ou provinciaux.

101. Le principe de subsidiarité n'est pas non plus expressément évoqué dans la Constitution belge. Cependant, plusieurs traces de ce principe peuvent être trouvées, dans les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation institutionnelle de la décentralisation territoriale. A cet égard, trois éléments peuvent être mis en exergue. On relève, d'une part, que la Constitution instaure un système de compétences concurrentes entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux, en prévoyant cependant une clause générale de compétence au profit de ces derniers. En second lieu, on constate que des choix démocratiques sont faits par la Constitution s'agissant de l'organisation institutionnelle des autorités décentralisées. Celles-ci disposent, en effet, d'assemblées délibérantes élues. On relève enfin que la Constitution attribue une compétence fiscale aux collectivités locales.

102. La Constitution contient par contre le principe selon lequel seul le « droit » peut réglementer les institutions provinciales et municipales. D'autre part, la loi ne peut pas éliminer toutes les provinces ou toutes les municipalités sans une modification préalable de la Constitution, même si elle peut modifier les limites des territoires municipaux (sauf si ces modifications de limites impliquent des modifications des frontières linguistiques).

103. Au-delà de la loi fédérale, l'essentiel de la réglementation de l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale est donc déterminée par trois législateurs régionaux :

- dans la Région wallonne, le « Code de la démocratie et de la décentralisation territoriale » ;
- dans la Région flamande, la *Gemeentedecreet* ;
- dans la Région de Bruxelles-Capitale, le titre traditionnel « Nouvelle Loi Communale » a été préservé.

104. Dans le cadre d'une première évaluation générale de la situation de la démocratie locale en Belgique, les rapporteurs avaient souligné l'ancrage historique de l'autonomie locale du pays, des tâches et des responsabilités qui sont confiées aux autorités locales, souvent en étroite collaboration avec les autorités du niveau supérieur, régionales et fédérales, ainsi que le haut niveau de protection dont elles bénéficient dans le système juridique national, et ce jusque par les plus hautes instances juridictionnelles telles que le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle.

105. Toutefois, il est intéressant de noter qu'après une étude complexe du système belge, on peut constater qu'il existe un affaiblissement de l'autonomie des collectivités locales, dont les raisons sont les suivantes : D'une part, il faut relever que l'arbitrage en matière de répartition de compétence, est exercé par l'une des parties concernées. Le partage des compétences est opéré entre les collectivités

locales et l'autorité centrale, alors que c'est cette dernière qui intervient pour attribuer ou limiter telle ou telle compétence, par la voie législative ou par le biais de la tutelle d'opportunité. D'autre part, la fédéralisation de la Belgique a entraîné un détriplement de l'autorité centrale. Les pouvoirs locaux doivent mener un dialogue et une coopération avec le pouvoir fédéral, la région et la communauté, et ce afin de préserver tant leur champ d'action que leurs moyens. Selon plusieurs voix, le poids des pouvoirs locaux a tendance à diminuer dans ce type de dialogue. A cela s'ajoute le fait que les communautés et les régions agissent à l'intérieur d'un bloc de compétences exclusives et d'attribution, ce qui est susceptible de créer quelques frustrations, lorsque dans le même temps, les pouvoirs locaux peuvent intervenir dans toute matière dont ils estiment qu'elle relève de leur intérêt.

106. La 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat vient compléter cet ancrage de l'autonomie. Cette réforme a nécessité des négociations longues et difficiles. Elle ne résout pas toutes les questions de démocratie locale, mais répond à des questions essentielles.

107. En conclusion, tenant compte de la complexité administrative du système belge, le présent rapport propose une analyse de l'application de la Charte au sein de chaque entité.

#### **4.1. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale en Région flamande (Vlaanderen) à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

108. L'Accord de Gouvernement flamand pour la période 2009–2014 contient un projet de réforme interne de l'État qui vise à une simplification du paysage administratif flamand. Les lignes directrices en sont les suivantes : subsidiarité, l'accent sur la Flandre et les communes, limitation des compétences provinciales, tâches clés homogènes par niveau de pouvoir, simplification des structures et organes intermédiaires.

109. Le renforcement de la démocratie locale en Flandre occupe une position centrale dans le Livre blanc sur la Réforme interne de l'État, qui exécute la partie de l'Accord de Gouvernement flamand relatif à la réforme interne de l'État, approuvé par le Gouvernement flamand le 8 avril 2011.

110. De plus, l'élaboration du cycle de politique et de gestion (BBC ou *Beleids-en beheerscyclus*) pour les administrations locales donne naissance à son tour à un instrument qui permet de planifier et de suivre la politique locale. Étant donné que le cadre englobe plus que l'aspect purement financier, le nouveau cycle (BBC) implique une réinterprétation de certains rôles au sein de l'organisation des administrations. La gestion des changements est en effet un élément clé dans l'introduction du BBC.

111. Ainsi, les autorités flamandes ont créé, via un décret, un cadre qui permettra, à partir de 2014, de réduire la charge en matière de planification qui pèse sur les administrations locales, en intégrant des plans sectoriels et rapports existants dans le plan pluriannuel local et les comptes annuels élaborés dans le BBC.

112. Dorénavant, l'équilibre financier est évalué en fonction des éléments qui relèvent du cycle de politique et de gestion (BBC ou *Beleids- en beheerscyclus*). Il est essentiel que le BBC assure une plus grande transparence en matière de planification politique et de suivi, et que l'impact financier de chaque décision politique soit mesuré. L'équilibre financier au sein du BBC comporte un aspect statique et dynamique. Le résultat annuel en base de caisse permet de voir si un équilibre est atteint au cours de l'exercice budgétaire. Le résultat à long terme, ou ladite marge d'autofinancement, permet de vérifier que l'administration atteint un équilibre structurel.

113. Dès 2014, les administrations locales suivantes appliqueront les règles du cycle de politique et de gestion :

- les communes et leurs entreprises communales autonomes ;
- les CPAS et les associations de CPAS de droit public ;
- les administrations provinciales et leurs entreprises provinciales autonomes.

114. Pour ces différentes administrations, le BBC fournit un cadre identique leur permettant de préparer, budgétiser, mettre en œuvre, suivre et évaluer leur politique ainsi que d'élaborer leur vision stratégique, leurs plans d'action et les répercussions financières dans un système intégré. Ce cycle de politique et de gestion diffère à de nombreux égards de l'approche qui prévalait jusqu'à présent et du cadre comptable. Concrètement, la vision politique stratégique sur plusieurs années constituera

désormais la trame principale des budgets annuels. Chacun des trois rapports politiques (plan pluriannuel, budget et comptes) contient un volet descriptif des objectifs et un volet financier ainsi que des notes explicatives.

115. L'organisation administrative flamande doit faire face aux défis suivants :

- la diversification au niveau intermédiaire ;
- une disparité entre les échelles sociales et administratives ;
- trop de détails, de contrôle et de surveillance imposés par l'autorité flamande ;
- le cloisonnement des travaux dans le chef de l'autorité flamande ;
- la répartition imprécise des compétences, qui se chevauchent ;
- le manque de pouvoir de gestion/de portée auprès des communes.

116. C'est pourquoi le gouvernement flamand s'est proposé dans le cadre de cette réforme interne d'intervenir pour :

- le renforcement du pouvoir de gestion des communes ;
- plus d'autonomie et de compétences pour les communes ;
- des processus performants – moins de niveaux intervenants ;
- une délimitation de la mission provinciale ;
- la simplification de l'espace intermédiaire.

#### 4.1.1. *Articles 2 et 3 - Principe et concept de l'autonomie locale*

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

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

117. Tel que mentionné ci-dessus, le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution belge et, au-delà de la loi fédérale, par le législateur régional flamand à travers la législation flamande, notamment la Loi sur les municipalités du Parlement flamand de 2005 (articles 2 et 3) qui établit le profil des municipalités flamandes, l'Accord de Gouvernement flamand relatif à la réforme interne de l'État qui a été approuvé par le Gouvernement flamand le 8 avril 2011. Depuis 2009, plusieurs modifications législatives ont été apportées par le législateur flamand, notamment la modification du Décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale ; modification du Décret communal du 15 juillet 2005, du Décret provincial du 9 décembre 2005 et du Décret sur les CPAS du 19 décembre 2008 etc.

118. Le principe de l'autonomie locale est donc non seulement reconnu dans la législation interne, mais aussi dans la Constitution. Les rapporteurs ont constaté un souci permanent du législateur flamand visant à prendre en compte les principes fondamentaux de l'autonomie locale et considèrent que l'article 2 de la Charte est pleinement respecté en Flandre.

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

- 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 permise par la loi.

119. Les autorités locales en Flandre jouissent de compétences octroyées de manière générale par la Constitution, et de manière spéciale par la législation régionale, mais également provenant d'une variété d'instruments, y compris des projets, des concours, des consignations, des subventions et des délégations par les niveaux fédéral et régional.

120. En ce qui concerne le concept de l'autonomie locale pour le niveau communal, la question est plus complexe. En effet, l'autorité locale exerce une double fonction. D'une part, l'autorité locale est une collectivité politique décentralisée, autonome, dotée de son propre pouvoir de décision : elle est libre de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de sa compétence par la Constitution, la loi, le décret ou l'ordonnance ; et la commune est, d'autre part, un pouvoir local

subordonné, c'est-à-dire qu'elle est chargée de l'exécution de certaines décisions prises par d'autres pouvoirs (fédéral, régional, communautaire). En outre, le phénomène de la régionalisation en Belgique a entraîné pour les pouvoirs locaux un centralisme régional beaucoup plus fort que celui de l'ancien Etat national.

121. La Belgique n'a pas ratifié l'article 3 paragraphe 2. Cependant les rapporteurs estiment intéressant de relever le fait que l'exposé des motifs du projet de Décret communal, qui est devenu par la suite le Décret communal du 15 juillet 2005, prévoyait l'élection directe du bourgmestre par les habitants ayant le droit de voter. L'élection directe du bourgmestre n'est toutefois pas reprise dans le texte final du Décret communal et la nomination du bourgmestre par le Gouvernement flamand reste donc en vigueur. Les rapporteurs rappellent que tant la Recommandation 131 adoptée en 2003 par le Congrès sur la démocratie locale en Belgique que la Recommandation 258 adoptée en 2008, encourageaient l'adoption du système de l'élection des bourgmestres par le Conseil communal ou par les citoyens, ce qui aurait, comme indiqué dans les recommandations précitées, pour effet d'assouplir la tutelle exercée par les autorités régionales sur les municipalités.

122. Cependant, le Décret communal a conféré au conseil communal un rôle important dans le processus de nomination du bourgmestre. L'article 59, alinéa premier, du Décret communal stipule que les conseillers communaux peuvent présenter des candidats au mandat de bourgmestre. Un acte de présentation daté doit être soumis au gouverneur de la province à cette fin. Pour être recevable, l'acte de présentation doit être signé par plus de la moitié des élus sur les listes qui ont participé aux élections, ainsi que par une majorité des personnes qui ont été élues sur la même liste que le candidat bourgmestre présenté.

123. La Wallonie, la Communauté germanophone et la Région Bruxelles-Capitale sont d'avis que la Belgique devrait ratifier cette disposition, avis que ne partage pas la Flandre qui considère que le paragraphe 2 de l'article 3 ne devrait pas faire l'objet d'une ratification.

124. Les rapporteurs concluent que l'article 3.1 est généralement respecté en Flandre mais compte tenu de la spécificité du principe de l'autonomie locale en Belgique et du principe de tutelle, les autorités flamandes doivent donner plus d'autonomie et de compétences pour les communes et renforcer le pouvoir de gestion des communes.

#### 4.1.2. Article 4 - Portée de l'autonomie locale

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

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.   |
| 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. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.   |
| 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.   |

125. En ce qui concerne l'article 4 paragraphe 1, l'autonomie locale est inscrite dans la Constitution et les compétences des autorités locales sont dument inscrites dans la loi, bien qu'un ensemble de responsabilités soient assumées en partenariat et en coopération avec de plus hautes autorités (cf. supra article 2).

126. S'agissant de l'article 4 paragraphe 2, les rapporteurs relèvent qu'avant 2012, certains principes de l'autonomie locale semblaient nécessiter une révision législative, notamment en ce qui concerne la clarification des compétences pour les provinces, le renforcement de la démocratie locale et de la gestion des administrations locales et provinciales ainsi que la modernisation du système

administratif. Par modification le 29 juin 2012 du Décret municipal, du Décret provincial et du Décret sur les CPAS, le gouvernement, a pris en compte tous ces changements et améliorations.

127. Les communes occupent une position centrale au sein de la réforme interne de l'État en Flandre. Elles se voient attribuer plus de compétences. Le Gouvernement de Flandre considère qu'une simplification des niveaux de gestion s'impose pour engendrer un fonctionnement plus efficient et plus efficace de l'autorité. De plus, des accords de qualité concernant les tâches doivent être pris avec les administrations locales et provinciales de sorte que le nombre de niveaux de gestion qui interviennent par secteur politique soit réduit à deux au maximum.

128. La réforme interne de l'État en Flandre comprend également une nouvelle vision sur la place des provinces dans l'organisation administrative flamande et met l'accent sur les communes, d'une part, et sur l'Autorité flamande, d'autre part. En tant que niveau politique de base, les communes doivent considérablement être renforcées. Elles doivent bénéficier d'une marge de manœuvre politique maximale. En tant que niveau intermédiaire, les provinces se situent entre les communes et l'Autorité flamande. Dans les matières liées au territoire, les provinces conservent une mission ouverte. Dans les matières non liées au territoire : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, les provinces peuvent encore uniquement exécuter des compétences pour autant que celles-ci leur aient été dévolues en vertu d'une disposition légale ou décrétole explicite. Dans un accord de gestion conclu entre le Gouvernement flamand et chacune des provinces, des accords ont été pris concernant la façon dont les provinces, dans l'intérêt d'une administration publique efficace et efficiente, peuvent concrétiser les compétences qui leur ont été attribuées par voie de décret.

129. L'article 4, paragraphe 3 souligne la subsidiarité en tant que principe de base pour la répartition des pouvoirs et des compétences entre les différents niveaux qui, ensemble, forment la communauté politique. Ce principe a pour conséquence que les tâches doivent normalement être confiées au niveau des pouvoirs territoriaux le plus proche du citoyen, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est de nature à devoir être assurée dans une entité territoriale plus large et si des considérations d'efficacité et d'économie s'imposent. Les rapporteurs relèvent que l'une des lignes directrices de la réforme interne 2009-2014 du Gouvernement flamand est le principe de subsidiarité.

130. S'agissant de la question des compétences traitées à l'article 4, paragraphe 4, Le Gouvernement flamand a indiqué dans son exposé des motifs lors de l'ébauche du décret sur l'approbation de la Charte européenne en matière d'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, que les compétences sont normalement pleines et entières, mais que dans certains domaines, une intervention complémentaire à différents niveaux s'avère nécessaire et que dans ces cas, il est indiqué que l'intervention des autorités centrales ou régionales soit fondée sur des dispositions légales clairement formulées.

131. 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 (article 4, paragraphe 5).

132. Certains services des administrations fédérales, communautaires ou régionales peuvent mettre en œuvre des mécanismes de déconcentration ou, bien au contraire, de décentralisation en direction des autorités locales. La loi a consenti un certain nombre de délégations au profit des collectivités locales dans le respect de leur autonomie. Les communes sont en effet compétentes dans les domaines suivants : état civil, population, affaires électorales, cultes, CPAS, enseignement, police administrative et judiciaire, contrôle du chômage, délivrance des permis de conduire, demande de pension, tandis que les provinces peuvent présenter des candidats à certaines fonctions judiciaires, valider par le Conseil des Contestations électorales, donner un avis sur certaines modifications de limites territoriales. Ces délégations entraînent, sous le chef des autorités locales, diverses formes de contrôle exercées par l'autorité supérieure.

133. En ce qui concerne les communautés et les régions, aucune délégation ne leur a été octroyée dans la mesure où elles ne constituent pas des collectivités politiques subordonnées à l'Etat fédéral. Il s'agit d'entités fédérées disposant chacune d'une autonomie propre par rapport à l'Etat fédéral et dotées, à ce titre, d'organes et attributions propres.

134. Selon l'article 4, paragraphe 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.

135. Le dialogue, la consultation, la concertation et la coopération tant horizontale, entre autorités locales, que verticale, entre autorités locales et de niveau supérieur, est une réalité marquée, même si, souvent, cela se passe de manière et par des moyens informels.

136. Les autorités locales et provinciales sont consultées par le biais de leurs associations par le gouvernement flamand sur les questions qui les concernent directement. En Flandre, au niveau de la direction, l'Association des Villes et Communes et le Conseil de conseils stratégiques de la région flamande, jouent un rôle important dans la consultation des autorités locales. Au niveau législatif, le dialogue et la consultation des autorités locales se fait de façon directe au niveau de la Commission des affaires intérieures du Parlement flamand et du conseil consultatif flamand (le *Vlabest*) dans les travaux desquels les villes et les municipalités sont invitées à participer, Dialogue indirect, consultation et concertation sont également sensiblement assurés par le grand nombre de membres du Parlement qui détiennent en plus un mandat local, à l'heure actuelle pas moins de 75 % des parlementaires.

137. Les rapporteurs ont été informés que l'Association des villes et communes flamandes, ainsi que l'Association flamande des provinces, sont consultées régulièrement sur les sujets qui les concernent directement.

138. En outre, il a été dit aux rapporteurs lors de leur visite que le Gouvernement flamand consultait systématiquement les associations respectives de la section locale et des autorités provinciales dans la Commission (commission de négociation et de consultation concernant les questions relatives au travail et à l'emploi au sein des autorités locales et provinciales). Le Gouvernement flamand s'entretient également avec les associations présentes sur la plate-forme que constitue le conseil consultatif flamand (*Vlabest*) sur les questions de gouvernance qui donne des conseils sur chaque dossier stratégique. Les représentants de l'Association flamande des municipalités et des villes ainsi que de l'Association flamande pour les provinces sont membres de ce comité consultatif.

139. Globalement, l'article 4 est respecté en Flandre et le gouvernement est encouragé à poursuivre les réformes proposées afin de clarifier les compétences des provinces et de renforcer la démocratie locale et provinciale. Dans le cadre de la 6<sup>e</sup> Réforme, les rapporteurs soulignent l'importance de continuer à améliorer le dialogue avec les communautés et les régions sur des sujets qui concernent directement les communes.

#### 4.1.3. Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales

##### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

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.

140. La Constitution belge stipule dans son article 7 que : « Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi ».

141. Les régions sont compétentes<sup>8</sup> pour le changement ou la rectification des limites des provinces et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, à savoir Drogenbos, Crainhem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem, et des communes de Comines-Warneton et des Fourons. La fusion de communes doit être réalisée par décret.

142. La fusion volontaire de communes est règlementée par l'article 297 du Décret communal. L'article 297, paragraphe 1, stipule : « Deux ou plusieurs communes peuvent adresser une proposition commune de fusion auprès du Gouvernement flamand qui l'introduira comme projet de décret auprès du Parlement flamand ».

143. Ainsi, il ne sera procédé qu'à une modification des frontières des communes que moyennant l'accord de toutes les communes concernées. La modification de frontière proposée n'aura pas lieu si une commune s'y oppose. Conformément à l'article 260 du Décret provincial du 9 décembre 2005, le conseil provincial émet un avis sur les modifications proposées pour les frontières de la province, des arrondissements, des districts électoraux, des cantons et communes et concernant la désignation des chefs-lieux.

8. Sur la base de l'article 6, §1, VIII, premier alinéa, 2°, Loi Spéciale des réformes institutionnelles.

144. La politique du Gouvernement flamand 2009-2014 prévoit les dispositions suivantes à propos de la fusion volontaire des communes et de la fusion volontaire de la commune et du CPAS :

- Fusion volontaire des communes : l'autorité flamande encouragera les fusions volontaires de communes et apporte son soutien notamment par le biais d'un bonus de subvention non récurrent ;
- Fusion volontaire de la commune et du CPAS : La fusion volontaire de la commune et du CPAS est rendue possible par décret. L'autorité flamande y apporte son soutien notamment par le biais d'un bonus de subvention non récurrent.

145. En outre, l'article 205 du Décret communal stipule que le conseil communal peut, à la requête des habitants de la commune, organiser une consultation populaire au niveau communal. Cette initiative doit être supportée par au moins :

- 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants ;
- 3.000 habitants dans les communes de minimum 15 000 habitants et de moins de 30 000 habitants ;
- 10 % des habitants dans les communes de minimum 30 000 habitants.

146. La première étape de la procédure est l'introduction d'une proposition de fusion commune auprès du Gouvernement flamand. Cela se fait via une décision des conseils communaux concernés. La seconde étape de la procédure est la possibilité dont dispose le Gouvernement flamand de soumettre la proposition de fusion au Parlement flamand sous la forme d'un projet de décret. Il s'agit cependant d'une possibilité (le Gouvernement flamand « peut ») et non pas d'une obligation. La conclusion de la procédure est l'approbation du projet de décret par le Parlement flamand.

147. Dans le même ordre, une commune peut aussi introduire une proposition de scission de la commune.

148. L'article 5 de la Charte est respecté par la Flandre.

#### 4.1.4. Article 6 - Structures administratives

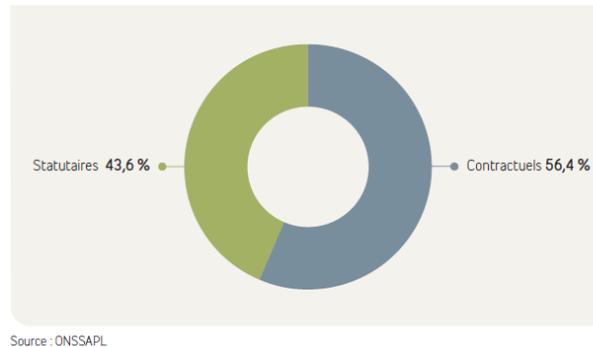
##### **Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

- |   |  |
|---|--|
| 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.                              |

149. La Constitution belge a consacré l'autonomie des provinces et communes. Mis à part le statut disciplinaire, les provinces et les communes sont donc compétentes pour gérer la situation administrative de leur personnel. Dans le cadre de l'autonomie dont elles jouissent, les collectivités locales flamande disposent de leur propre personnel et assurent le recrutement et la gestion de leurs ressources humaines. Le personnel local comprend les agents des provinces, des communes, des intercommunales et des centres publics d'aide sociale.

150. Il existe deux grandes catégories d'agents dans les collectivités locales :

- les agents statutaires qui exercent leur activité, de manière permanente, pour une personne morale de droit public. Ce sont les agents des services publics, régis par le droit administratif. Ils sont soumis à un statut qui présente de nombreuses similitudes avec celui des agents de l'Etat.
- les salariés de droit privé (les contractuels) qui sont liés à l'employeur public local par un contrat de travail. Les collectivités locales y ont recours pour pourvoir à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, ou, plus fréquemment, pour remplacer des agents statutaires absents.



**Tableau : Personnel communal en Flandre en fonction du statut – Juin 2012 (en % ETP)**

151. En ce qui concerne les agents contractuels, les régions, détentrices de la tutelle sur les collectivités locales, souhaitent mettre fin progressivement à ces disparités au niveau des statuts du personnel. Les conditions minimales pour le statut local sont énumérées dans les arrêtés du Gouvernement flamand prises, pour la plupart, sur base de conventions sectorielles négociées avec les représentants du personnel : Ces décisions doivent être envoyées aux autorités de tutelle qui fixeront les principes qu'elles entendent voir respecter. Ainsi, les pouvoirs de tutelle des régions les ont conduites à recommander, et adopter une nouvelle classification des grades et des limites minimales et maximales pour la détermination des échelles de traitement du personnel concerné.

152. Les gouvernements communautaires et régionaux fixent en toute autonomie les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel. En ce qui concerne les collectivités locales, les conseils communaux et provinciaux fixent, dans la limite des dispositions légales et réglementaires les règles applicables à leur personnel en matière administrative et pécuniaire.

153. Selon les estimations 2013<sup>9</sup>, les frais de personnel des communes en Flandre augmentent de 3,6 % En effet, de nombreuses communes ont décidé que désormais, elles ne remplaceraient plus les membres du personnel qui s'en vont et ne renouvelleraient plus les contrats arrivés à échéance. D'où une réduction du nombre des effectifs. Malgré le dépassement supplémentaire de l'indice pivot fin 2012 avec, à la clé, une augmentation salariale de 2 % pour 2012-2013, l'augmentation des frais de personnel reste donc dans les limites des prévisions pour 2013. Les rapporteurs ont été informés que durant la mandature précédente, les communes avaient dû faire face à une croissance annuelle plus importante, de 4,3 % en moyenne, en ce compris l'effet de l'indexation annuelle de 2 % à plus de 2 % d'augmentation des frais pour les nouveaux engagements, les augmentations barémiques, la mise en œuvre de CCT, etc.

154. Le 1er janvier 2012, la "Loi assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales" est entrée en vigueur. Cette réforme se traduit pour les pouvoirs locaux par une hausse substantielle des taux de cotisation de base et des taux complémentaires dit "de responsabilisation" non négligeables pour les entités présentant un différentiel important entre leur taux réel de charges de pensions et leur taux de cotisation de base. Durant les quatre premières années de la législature communale, les taux de cotisation de base ne cesseront d'augmenter pour atteindre en 2016 un taux unique de 41.5 % de la masse salariale du personnel statutaire.

155. La problématique cruciale des pensions du personnel communal ne peut être résolue que dans une approche cohérente entre pension des agents statutaires et pension des agents contractuels.

156. La réforme du financement des pensions des statutaires constitue, entre son entrée en vigueur en 2012, et 2016, un surcoût cumulé de 2,250 milliards d'euros pour les communes, CPAS, zones de police et intercommunales du pays. Même si une réforme du système de financement des pensions des agents des pouvoirs locaux était nécessaire, il s'avère que cette loi était une étape indispensable mais insuffisante en l'absence d'autres mesures structurelles qui semble être inquiétante jusqu'en 2016, notamment le surcoût cumulé du refinancement des pensions qui atteindra 2,250 milliards d'euros pour les pouvoirs locaux belges.

9. Rapport Belfus : « Les finances des communes flamandes », 2013

157. Les rapporteurs soutiennent les revendications de VVSG (et ses 2 associations sœurs française l'UVCW et bruxelloise (AVCB)) et invite le niveau Fédéral à prendre des mesures et offrir des solutions susceptibles d'impacter significativement la charge de pension des pouvoirs locaux, et l'activation des plus pertinentes d'entre elles. Il ne suffira pas d'augmenter les recettes, il faudra impérativement réduire les dépenses de financement.

#### 4.1.5. Article 7 – Exercice des responsabilités

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

- |   |   |
|---|---|
| 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.   |

158. Toute personne de nationalité belge âgée de 18 ans révolus et inscrite au registre de population d'une commune/province, est éligible et peut devenir conseiller communal/provincial. Plus largement, un ressortissant de l'UE résidant en Belgique, étant âgé de 18 ans et inscrit au registre de population d'une commune, est éligible et peut devenir conseiller communal. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local en Flandre sont définies dans le Décret communal (2005), le Décret du CPAS (2008) et le Décret provincial (2005).

159. 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. Ceux-ci sont définis à l'article 15 du Décret électoral local et provincial du 8 juillet 2011, à l'article 11 du Décret communal, du Décret du CPAS et du Décret provincial.

160. Selon l'article 70 du Décret communal (2005), les traitements des bourgmestres et des échevins sont fixés par le Gouvernement flamand. Par arrêté du Gouvernement flamand de 2007 les traitements des bourgmestres sont fixés selon le nombre d'habitants par application des pourcentages de l'indemnité parlementaire. La liste ci-dessous décrit l'application des pourcentages de l'échelon maximal de l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune correspondante :

- communes jusqu'à 5 000 habitants : 75 %;
- communes de 5 001 à 10 000 habitants : 80 %;
- communes de 10 001 à 20 000 habitants : 85 %;
- communes de 20 001 à 50 000 habitants : 95 %;
- communes de 50 001 à 80 000 habitants : 105 %;
- communes de plus de 80 000 habitants : 120 %.

161. Les traitements des échevins sont fixés à 60 % ou 75 % de ceux du bourgmestre de la commune correspondante, selon que le nombre d'habitants de la commune est inférieur ou égal à 50 000 ou supérieur à ce chiffre.

162. Le salaire d'un bourgmestre en Flandre dépend essentiellement de la taille de sa commune. Ainsi, par exemple, un bourgmestre d'une commune de maximum 300 habitants gagne moins de 22 273 euros bruts par an, tandis que dans une commune de plus de 150 000 habitants le bourgmestre gagne environ 130 038 euros bruts par an.

163. Mais selon le professeur Steyvers de l'Université de Gand (Flandre orientale), la satisfaction des bourgmestres à propos de leur rémunération provient surtout des changements qui y ont été apportés ces dix dernières années par la politique flamande. « Leur salaire est maintenant proportionné par rapport à celui d'un parlementaire, et dépend de la taille de la commune où ils ont été élus. Dans une petite commune, le bourgmestre gagne 25% du salaire d'un parlementaire flamand. Dans une grande commune, son salaire peut représenter jusqu'à 151% du salaire d'un parlementaire flamand. Ce qui signifie que dans une commune de taille moyenne, on peut réellement en faire son métier et vivre de ce salaire, si on le souhaite », conclut le professeur Kristof Steyvers.

164. Selon plusieurs témoignages reçus par les rapporteurs au cours de la mission, les bourgmestres en Flandre sont satisfaits de leur rémunération.

165. Tous les mandataires publics (au niveau communal: bourgmestre, échevin, président de CPAS) ont l'obligation de déposer annuellement auprès de la Cour des Comptes, d'une part, la liste de leurs mandats, fonctions ou professions et préciser s'ils sont ou non rémunérés, et, d'autre part, une déclaration de patrimoine, sous pli fermé (seul un juge d'instruction sera habilité à la consulter dans le cadre d'une instruction pénale qui serait menée à l'encontre de l'intéressé en raison de son mandat ou de sa fonction). La liste des mandats, fonctions et professions des mandataires publics fait l'objet d'une publication au Moniteur belge. La liste des personnes qui n'auraient pas déposé les déclarations requises est également publiée. L'omission ou la fausse déclaration sont sanctionnées par le Code pénal.

166. Sont considérés comme mandats exécutifs rémunérés :

- Les fonctions de bourgmestre, d'échevin et de président d'un conseil de l'aide sociale ;
- tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant d'Etat, d'une communauté ou de région, d'une province ou d'une commune pour autant que le mandat confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme et quel que soit le revenu afférent ;
- tout mandat exercé au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'Etat, d'une communauté ou d'une région, d'une province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 500 euros au moins. Ce montant est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

167. Pendant la visite, les rapporteurs ont été informés de la réduction du nombre de mandataires exécutifs en Flandre. En effet, le nombre minimum et maximum de mandataires exécutifs a été réduit de un. Concrètement, il en résulte que :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le collège des bourgmestres et échevins se composera du bourgmestre, du président du conseil de l'action sociale (qui, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, fera par définition partie du collège) et d'au moins un échevin. Le nombre maximum d'échevins qui dépend du nombre d'habitants sera également diminué de un dans chaque cas ;
- le nombre maximum de membres du collège de district sera ramené de cinq à quatre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;
- à partir du 3 décembre 2018, la députation du conseil provincial se composera de cinq membres au lieu de six.

168. Les responsables politiques en Flandre sont d'avis que la réduction du nombre de mandats exécutifs n'est pas préjudiciable à la qualité de l'administration. En outre, elle entraîne une diminution des coûts administratifs, ce qui n'est pas négligeable dans la période d'austérité économique que tous les pays d'Europe traversent actuellement.

169. Les dispositions générales de la législation flamande concernant l'article 7 ainsi que l'application qui en est faite sont conformes à la Charte.

#### 4.1.6. Article 8 – Contrôle administratif

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

- 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.

170. Sur les paragraphes 1 et 3 de l'article 8 : En Belgique, ce n'est pas l'Etat fédéral qui est responsable des plans et de la situation budgétaires des autorités locales, ce sont les régions qui exercent la supervision financière finale. Ainsi les régions sont légalement investies du pouvoir de contrôler les collectivités locales (contrôle de tutelle). Les communautés et les régions ne sont quant à elles pas soumises au contrôle de tutelle. Le contrôle de tutelle porte tant sur la légalité que sur l'opportunité des actes de l'autorité locale.

171. En Belgique, la tutelle poursuit deux buts, empêcher que la loi ne soit violée et la poursuite de l'intérêt général (Constitution, art. 162).

172. Les actes des provinces sont soumis à la tutelle régionale. Il existe deux types de tutelle :

- la tutelle spéciale d'approbation : elle s'applique aux actes les plus importants des collectivités locales (par exemple : les taxes, le cadre du personnel). Ils ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été approuvés par l'autorité de tutelle (la région) ;
- la tutelle générale d'annulation : Une série d'actes de moyenne importance sont soumis à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire, l'acte ne pouvant être mis à exécution qu'après avoir été transmis aux autorités de tutelle (il s'agit principalement des marchés publics), tandis qu'une liste limitée d'actes importants (principalement budgets/comptes, règlements fiscaux, cadre et statut du personnel) sont soumis à une tutelle spéciale d'approbation. l'acte ne peut sortir ses effets qu'après approbation ou expiration du délai de tutelle. il convient de relever que les risques d'annulation a posteriori des décisions prises, notamment en matière de marchés publics, entraînent pour conséquence que les pouvoirs locaux préfèrent attendre la fin de l'instruction des dossiers par l'autorité de tutelle, ce qui entraîne un ralentissement dans le traitement des dossiers, et donc un ralentissement des investissements.

173. La Région flamande est compétente pour régler le contrôle administratif sur toutes les communes situées en Flandre, mais elle ne peut modifier les dispositions qui sont reprises dans la nouvelle loi communale en vertu de la Loi de Pacification en ce qui concerne les communes périphériques flamandes et les Fourons.

174. En ce qui concerne les budgets locaux, il est important de mentionner que les autorités locales doivent soumettre leur budget à l'approbation de la région de laquelle ils font partie. Si le budget ne permet pas d'atteindre l'équilibre budgétaire zéro, la région, en sa qualité d'autorité de surveillance, peut rejeter et imposer des plans de gestion pour rétablir des finances publiques saines. En Flandre, la tutelle générale d'annulation est d'application sur les plans pluriannuels, les budgets et les modifications budgétaires. Les plans pluriannuels et les budgets qui ne satisfont pas aux exigences d'équilibres, sont suspendus par le gouverneur. L'approbation des comptes annuels est également soumise à la tutelle d'approbation. Le gouverneur de la province peut en outre suspendre un budget municipal présentant un déficit.

175. Il a été souvent indiqué que la tutelle administrative sur les communes et les provinces est fort lourde. Si la tutelle administrative en général relève des régions, l'autorité compétente pour une matière déterminée peut organiser une tutelle « spécifique ». Elle se manifeste au travers des procédés de suspension, d'annulation et de substitution des actes contraires à la loi ou l'intérêt général. La tutelle financière a tendance à s'alourdir pour les collectivités ne parvenant pas à l'équilibre budgétaire avec le droit exorbitant pour l'autorité de tutelle de prendre toute mesure de nature à diminuer les dépenses et à augmenter les recettes si la commune reste en défaut de présenter un budget en équilibre.

176. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 8, il n'est pas ratifié par la Belgique. Le principe de la double tutelle (légalité et intérêt général) est inscrit dans la Constitution. Cette pratique permet aux autorités de tutelle d'élaborer un cadre dans lequel les autorités locales et provinciales doivent évoluer. Cela permet d'anticiper d'éventuelles difficultés qui pourraient subvenir dans la gestion de ces institutions locales.

177. Les autorités flamandes considèrent qu'il n'y a pas lieu de ratifier l'article 8, paragraphe 2 de la Charte, selon le raisonnement suivant : « Le contrôle administratif en Belgique est régulé par l'article 162 de la Constitution. On y stipule que le contrôle des autorités locales peut non seulement s'exercer

sur la légalité des décisions, mais que ce contrôle peut aussi porter sur la légalité des décisions qui sont confrontées à la poursuite d'un but d'intérêt général ». Cette disposition entre en contradiction avec le paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte et c'est également la raison pour laquelle la Belgique n'a pas signé ce paragraphe.

178. Cela étant, une interprétation de l'article 162 paragraphe 6 de la Constitution belge à la lumière de l'article 8, paragraphe 2 de la Charte, pourrait valider une certaine compatibilité des deux textes. En effet, il convient de souligner que la Charte n'exclut pas tout contrôle allant au-delà de la sphère strictement constitutionnelle et juridique. Elle prévoit au contraire que le contrôle doit viser à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. En outre, ce que la Constitution belge prévoit n'est pas un pouvoir absolu de tutelle sur les autorités locales. Au contraire, le paragraphe 6 de l'article 162 de la Constitution belge limite clairement la supervision des autorités locales à deux cas : d'une part, en cas de violation de la loi et d'autre part, pour la préservation et à la sauvegarde des intérêts publics.

179. Par conséquent, l'interprétation qu'en font les rapporteurs est que les principes adoptés par les deux textes pourraient être considérés comme compatibles.

180. Les dispositions du paragraphe 1 et 3 posent certaines difficultés en Flandre, notamment les actions d'annulation à posteriori des décisions prises entraînent un ralentissement dans le traitement des dossiers, et donc un ralentissement des investissements. En outre, il est apparu à la délégation que les autorités imposent un niveau de contrôle trop lourd.

181. Une autre préoccupation relative à l'application du paragraphe 3 de l'article 8 avait été soulevée pendant la visite de 2008 qui avait donné lieu à la Recommandation 258 (2008). Elle concernait le refus de nommer trois bourgmestres par le ministre de l'Intérieur. Le Congrès avait conclu en 2008 que cette situation portait atteinte à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte et avait recommandé que le ministre flamand de l'Intérieur nomme sans délai les bourgmestres. Il avait également préconisé l'usage des deux langues, français et néerlandais, lors des séances du conseil communal, ainsi que l'adoption du système de l'élection directe des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens.

182. En décembre 2013, les rapporteurs ont eu connaissance du fait que le ministre flamand des Affaires intérieures, a nommé le bourgmestre de WezembEEK-OPPem. Pour la première fois depuis 2007, cette commune à facilités de la périphérie bruxelloise à majorité francophone dispose donc d'un bourgmestre nommé par le gouvernement flamand. WezembEEK-OPPem est l'une des trois communes à facilités, avec Linkebeek et Crainhem, où le gouvernement flamand a également refusé de nommer un bourgmestre depuis 2007. Les ministres qui se sont succédé refusaient de procéder à cet acte de nomination car les bourgmestres élus n'avaient pas respecté les circulaires Peeters et consorts sur la législation linguistique, en particulier lors de l'envoi de convocations électorales. Cependant, depuis leur visite, les rapporteurs ont été informés par le Conseil d'Etat de trois arrêts rendus à ce sujet<sup>10</sup>.

183. Afin de trouver une solution à cette situation de non-nomination des bourgmestres, une loi spéciale a été adoptée le 19 juillet 2012. La loi spéciale précitée maintient la compétence du Gouvernement flamand de nommer les bourgmestres dans ces communes mais permet, en cas de refus de nomination, au bourgmestre d'introduire un recours devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, laquelle peut rendre une décision définitive de nomination. Cette loi vient d'être validée par deux arrêts de la Cour constitutionnelle, le 3 avril 2014. En outre, les rapporteurs ont également été informés de la décision rendue le 20 juin 2014 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui a annulé le refus du gouvernement flamand de nommer la bourgmestre de Crainhem. Ainsi, l'élue de la périphérie bruxelloise est dorénavant nommée à cette fonction. La Haute juridiction administrative a en revanche rejeté le recours introduit par un autre bourgmestre non nommé dans la commune de Linkebeek et a donc confirmé le refus de nomination par le Ministre de l'intérieur flamand à son égard.

184. L'Article 8, paragraphe 2 ne saurait être ratifié tant que la tutelle d'opportunité figure dans la Constitution belge.

---

10. Il s'agit des arrêts n° 227.775, 227.776 et 227.777

## 4.1.7. Article 9 - Ressources financières

**Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- 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.

185. En ce qui concerne le respect du paragraphe 1 de l'article 9, les autorités flamandes ont souligné pendant leur rencontre avec les rapporteurs que la santé financière des administrations locales constituait un point d'attention permanent pour les administrations locales en soi, mais également pour le gouvernement flamand. Les autorités locales flamandes ont la possibilité de financer leurs responsabilités et compétences, en particulier par des impôts propres et des subventions générales des autorités supérieures (l'Autorité fédérale, la Région flamande et également les provinces en ce qui concerne les communes). Les provinces et les régions bénéficient également d'un pouvoir fiscal propre dans des matières liées à leurs domaines de compétences.

186. Selon les autorités flamandes, pour l'exercice 2013, toutes les villes et communes flamandes sont parvenues à introduire des budgets pluriannuels en équilibre. Il est important de noter que depuis 1988, les collectivités locales doivent atteindre un équilibre. En outre, depuis 2003, le Fonds des communes croît chaque année de 3,5 % et s'élève en 2014 à 2,247 milliards d'euros, soit environ 8 % du budget des dépenses flamand. Le Gouvernement flamand a décidé de maintenir le taux de croissance annuel du Fonds des communes à 3,5 %.

187. Dans le nouveau cycle politique et de gestion (BBC) que la Flandre introduit graduellement depuis 2011 et qu'elle étend à toutes les administrations locales et provinciales (les municipalités, les CPAS, les provinces, les entreprises autonomes municipales, les entreprises autonomes provinciales et les CPAS de droit public à l'exclusion des hôpitaux) à partir de 2014, la norme d'équilibre est maintenue mais redéfinie. Les administrations devront donc répondre à deux critères d'équilibre : un équilibre situationnel en base de caisse et un équilibre structurel à long terme<sup>11</sup>. Les budgets ne répondant pas au double critère d'équilibre seront suspendus ou invalidés. Le cycle politique et de gestion englobe à la fois des règles pour la planification sur le plan du contenu, l'exécution et l'évaluation de la politique et pour les aspects financiers de la politique. Le BBC est dès lors essentiel pour la façon dont les communes, les CPAS et les provinces préparent, budgétisent, exécutent, suivent et évaluent leur politique.

188. La Belgique n'a pas ratifié l'article 9.2 de la Charte. Selon l'explication fournie aux rapporteurs par les autorités flamandes : « L'interprétation de cette disposition reste difficile. Le principe selon

11. L'équilibre situationnel : les administrations doivent chaque année démontrer que leurs recettes totales suffisent à couvrir l'ensemble de leurs dépenses (= résultat positif en base de caisse) ; L'équilibre structurel : les administrations doivent pouvoir démontrer que, à la fin de la période de planification, les recettes d'exploitation suffiront à financer les dépenses d'exploitation ainsi que les intérêts et amortissements (= marge d'autofinancement positive).

lequel certaines dépenses devraient être couvertes par certaines contributions est contraire au principe d'universalité des contributions. C'est pourquoi cette disposition n'a pas été ratifiée. »

189. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 9, la Belgique se distingue d'autres pays par son système ouvert en matière d'impôts locaux. La levée d'impôts par les autorités locale est une compétence constitutionnelle. Les autorités locales peuvent lever tous les impôts d'intérêt local, conformément aux principes qui sont fixés dans la Constitution (principaux principes : l'autonomie locale et le principe d'égalité sur le plan fiscal, ce qui signifie qu'aucun privilège ne peut être accordé). Les autorités locales peuvent fixer les tarifs d'imposition ainsi que les bases d'imposition.

190. Un enjeu crucial réside dans les modalités de contrôle et de limitation du pouvoir fiscal des communes. En effet, l'autonomie fiscale n'est pas illimitée. L'article 170 de la Constitution réserve toutefois au législateur fédéral le pouvoir de limiter le pouvoir fiscal des communes. Lui seul peut établir les « exceptions dont la nécessité est démontrée » à la compétence fiscale de principe des communes. Les autorités de tutelle, à savoir les régions pourtant compétentes pour le financement et même l'organisation des communes, ne disposent, dans le cadre légal actuel, que d'une faible marge de manœuvre pour intervenir directement au niveau des capacités fiscales des communes au motif de l'intérêt général, voire régional. L'intervention régionale dans ce domaine peut s'opérer dès lors indirectement et sur une base négociée par le biais de pactes de « paix fiscale » comme cela a été le cas en 2008 lorsqu'un pacte avait été conclu pour une opération visant à prendre en charge les dettes des gouvernements locaux.

191. En 2008, le gouvernement flamand a élaboré une proposition de « pacte local » qui a été soumise et validée par chacune des communes flamandes. Le but global du « pacte local » est de contribuer à un meilleur équilibre entre les préoccupations sociales et les besoins de financement des différents niveaux de pouvoir en Flandre et la création d'un environnement favorable pour les entreprises et les ménages.

192. Les autorités flamandes ont indiqué aux rapporteurs qu'entre 45 % et 50 % en moyenne des recettes locales sont générées par des impôts locaux.

193. Pour assurer l'équilibre de leur budget en 2013, les communes optent pour une hausse limitée des principaux impôts. Selon le Rapport Belfius 2013 : « Les finances des communes flamandes », les impôts spécifiquement locaux affichent une augmentation substantielle, de +12 % en moyenne, mais n'ont qu'une moindre incidence. En effet, ils ne génèrent que 7,3 % des recettes communales, alors que les impôts additionnels constituent pratiquement la moitié des recettes (45,9 %). Au total, en 2013, une commune dispose en moyenne de 703 euros d'impôts par habitant. Soit une augmentation de 4,4 % par rapport à 2012.

194. S'agissant du principe posé par le paragraphe 4 de l'article 9, il est indéniable que les finances locales sont aujourd'hui soumises à une pression importante. En 2013, le déficit des communes (pour l'ensemble de la Belgique) a été de 220 millions d'euros. Différents facteurs sont à l'origine de cette situation. Du côté des dépenses, les autorités flamandes à tous les niveaux doivent tenir compte du vieillissement de la population, de l'augmentation de la charge des pensions, des investissements indispensables dans l'épuration des eaux, l'égouttage et la gestion des déchets etc. Dans les prochaines années, ces défis pèseront de plus en plus sur les budgets locaux. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement flamand exhorte les administrations locales à effectuer des exercices d'efficacité.

195. Les principales recettes fiscales en Flandre proviennent de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier. Étant donné que les principales recettes, pour les communes, proviennent des impôts (en moyenne 48 % des recettes totales, cette part oscillant même autour de 55 % des recettes dans le cas des petites et moyennes communes), l'évolution de ceux-ci revêt une importance cruciale. Ainsi, sur les 308 communes flamandes, seules une vingtaine ont relevé leur taux de taxe additionnelle à l'IPP ou leur précompte immobilier, cette augmentation s'explique donc plutôt par l'indexation de la base imposable que par l'évolution des taux. Le revenu imposable moyen par habitant des communes résidentielles et de la côte est supérieur à celui des communes rurales, mais aussi à celui des communes centres, avec un niveau qui avoisine les 18 000 euros par habitant, contre moins de 16 000 euros par habitant (déclarations 2011<sup>12</sup>). Les conséquences de la crise économique-financière sur les revenus imposables

---

12. Rapport Belfus 2013

ont été, au cours des dernières années, quelque peu compensées par l'enrôlement accéléré des impôts des personnes physiques, mais cet effet n'était que temporaire.

#### Structure des recettes fiscales des communes - Budgets 2012

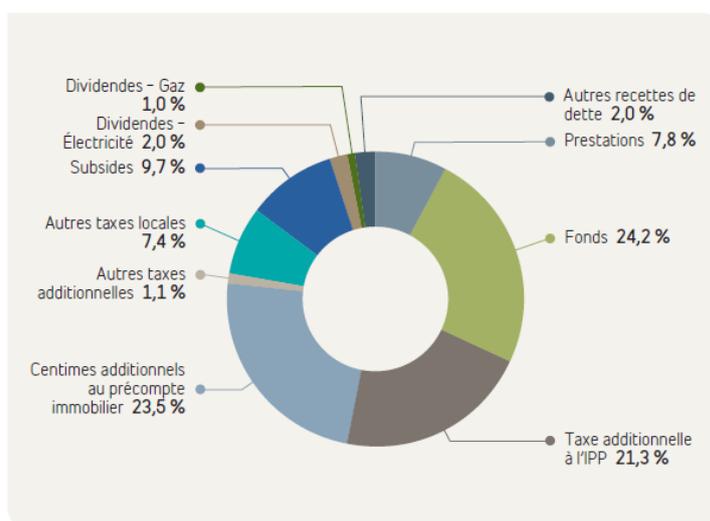


Tableau 1

#### Les recettes fiscales des communes - Budgets 2012

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Part des impôts dans les recettes ordinaires	54,6 %	48,0 %	53,0 %
Recettes fiscales totales (en EUR millions)	3 650	2 192	1 026
Recettes fiscales totales (en EUR/hab.) <i>dont</i>	664	622	917
Taxe additionnelle au précompte immobilier	290	242	509
Taxe additionnelle à l'IPP	271	238	189
Autres taxes additionnelles	15	12	10
Taxes locales	87	130	209

196. Les recettes des communes en Flandre augmentent, mais tout cela n'empêche pas la commune flamande moyenne de clôturer 2013 avec un déficit de 51 euros par habitant<sup>13</sup> (soit 3,9 % des recettes). C'est 13 euros de mieux qu'en 2012. Si, à ce déficit, on ajoute les réserves et le résultat cumulé des années précédentes, la situation financière affiche un excédent. Les estimations budgétaires pour 2013 tablent d'ores et déjà sur un excédent général de 126 euros par habitant pour la commune flamande moyenne, soit 3,9 % de plus que l'exercice précédent. Ce bonus est égal à 9,3 % des recettes estimées<sup>14</sup>.



Structure des recettes - Budget 2013 (en %)

197. Les comptes des communes flamandes renvoient une image plus réaliste que le budget en la matière. La dernière situation financière connue fait état d'un excédent général de 312 euros par habitant en 2011 : c'est pratiquement trois fois autant que le chiffre estimé dans le cadre du budget 2013. Au total, 64 % des communes ont estimé qu'elles n'atteindront pas l'équilibre avant l'année d'activité 2013 et qu'elles devront recourir à l'excédent des années précédentes pour pouvoir boucler leur budget. Ceci s'explique par le fait que les administrations communales ont tendance à évaluer leurs dépenses de manière suffisamment large. Le cycle de politique et de gestion (BBC) entend inciter les communes à travailler sur la base d'estimations plus réalistes, plus conformes aux montants

13. Ibidem

14. Ibidem

à intégrer effectivement. Fixer les crédits budgétaires interviendra dès lors aussi à un plus haut niveau qu'actuellement.

198. Après les impôts, les fonds et allocations spécifiques représentent la deuxième principale source de recettes communales (en moyenne 23 % des recettes totales), le Fonds flamand des communes se taillant la part du lion (en moyenne 20 % des recettes communales).

199. Malgré les difficultés budgétaires, le Gouvernement flamand est partisan du maintien des flux de subventions au titre du financement général des administrations locales. Les autorités flamandes ont fait savoir aux rapporteurs que les communes flamandes recevaient des subventions sans devoir initier la moindre procédure et disposent d'une liberté totale quant à leur affectation.

200. Outre les impôts et les fonds, les communes génèrent aussi des recettes propres grâce aux activités qu'elles organisent et à des prestations, comme la délivrance de documents, et la mise à disposition de services tels que les piscines et bibliothèques. Leurs propriétés et participations génèrent également des recettes (sous la forme de locations, dividendes, etc.). Les communes misent sur une progression des recettes de prestations, bien que l'évolution à la hausse de ce poste s'explique en partie par un glissement des recettes, notamment entre taxes et prestations.

201. Néanmoins certains interlocuteurs ont fait savoir à la délégation que les ressources des administrations locales sont dépendantes de la contrainte budgétaire des Régions et des Communautés et des décisions prises, en matière de fiscalité, à d'autres niveaux de pouvoir (même si le taux des taxes additionnelles peut être adapté pour maintenir inchangée la pression fiscale des communes).

202. Le paragraphe 5 de l'article 9 a trait aux mécanismes de péréquation financière. Un enjeu important associé à la fiscalité communale résulte des importantes disparités spatiales des potentiels fiscaux. Les revenus des ménages et les revenus cadastraux peuvent en effet varier de manière très significative d'une commune à l'autre, ce qui se répercute bien entendu sur les rendements fiscaux et dès lors sur la capacité de financement de services à la population. Divers mécanismes de péréquation (notamment dans le cadre du Fonds des communes) ont été instaurés par les régions et permettent de réduire dans une certaine mesure les effets de ces disparités.

203. On mentionnera également la problématique particulière des effets liés aux travailleurs frontaliers. En raison de l'exonération en Belgique des revenus professionnels d'origine étrangère perçus par de nombreux résidents belges, de nombreuses communes frontalières subissent en effet un important manque à gagner sur les recettes de la taxe additionnelle à l'IPP.

204. Ainsi, les principales sources de péréquation sont :

- les Fonds de communes et des provinces. Cette matière étant entièrement régionalisée, les modalités de répartition des masses budgétaires disponibles varient donc suivant la région. Selon les autorités flamandes, depuis 2003, le Fonds des communes croît chaque année de 3,5 % et s'élève en 2013 à près de 2,17 milliards d'euros, soit environ 8 % du budget des dépenses flamand. Le Gouvernement flamand a décidé de maintenir le taux de croissance annuel du Fonds des communes à 3,5 %. La dotation du Fonds des communes a augmenté de façon nominale, durant la période de 2002 à 2013, de pas moins de 49 %, ou réellement de 18 % (après déduction de l'inflation cumulative pour cette période). Environ toutes les autres dépenses de l'Autorité flamande ont diminué. Pour les communes, cependant, le gouvernement poursuit son effort. Dans tous les cas, le potentiel fiscal intervient comme critère de répartition des moyens du fonds entre collectivités locales.
- La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions qui prévoit dans son article 48, un mécanisme dit de solidarité nationale permettant une intervention correctrice en faveur d'une ou de plusieurs régions dont le produit moyen de l'impôt sur les personnes physiques est inférieur à la moyenne nationale.

205. La Belgique n'a pas ratifié l'article 9.6 de la Charte qui constitue un élément pourtant important des relations entre les collectivités locales et l'autorité attribuant les ressources redistribuées. Selon les autorités flamandes : « En Belgique, cette disposition revient à dire que les communes et les provinces doivent être consultées au moment de l'élaboration des normes pour la répartition du Fonds

des communes et du Fonds des provinces. Cette consultation n'a jamais eu lieu par le passé et elle n'est de plus par prévue dans le règlement. Cette disposition ne saurait donc être ratifiée ».

206. Les autorités flamandes soulignent que : « du point de vue de la liberté d'action des pouvoirs locaux, les subsides généraux voire les subsides par secteur doivent être préférés aux subsides qui sont attribués à des projets spécifiques. Une utilisation excessive des subsides pour des projets spécifiques limite aussi fortement la liberté des pouvoirs locaux dans le choix des dépenses prioritaires. La part que représentent les subsides dans l'ensemble des sources de financement varie cependant fortement d'un pays à l'autre ; un rapport plus important entre les subsides pour les projets spécifiques par rapport aux subsides généraux peut être considéré comme acceptable si l'ensemble des subsides ne représente qu'une partie relativement limitée des recettes totales. Les seconde et troisième phrases de l'article 9, paragraphe 7, ont pour but de garantir qu'un subside doté d'une destination spécifique ne porte pas préjudice à la liberté de choix des pouvoirs locaux dans leur propre domaine de compétences. Puisque ces dispositions générales sont très poussées, une réserve est émise par la Belgique ».

207. En ce qui concerne les fonds, avec 2,2 milliards d'euros, le Fonds des communes constitue un transfert financier extrêmement important du niveau régional aux administrations locales. Sur ce montant, 2 milliards sont alloués aux communes, et le reste aux CPAS. Chaque année, l'autorité flamande prévoit une croissance de 3,5 % de la somme ainsi transférée, de sorte que le financement général peut plus ou moins suivre le rythme d'évolution des frais de fonctionnement du niveau local.

208. En ce qui concerne l'accès au marché national des capitaux (paragraphe 8), les communes reçoivent également des subsides spécifiques pour la mise en œuvre au niveau local des champs d'action politiques gérés dans le cadre de plans sectoriels au niveau régional, comme la culture, les sports, l'enseignement, la politique sociale, la politique environnementale, et beaucoup d'autres. La charge de la planification, relatif aux activités subsidiées, promet d'être moins lourde dans le cadre du BBC.

209. Outre le Fonds des communes, les villes reçoivent des moyens supplémentaires du « *Stedenfonds* » (Fonds des villes) et prochainement, toute une série de communes rurales cibles pourront percevoir une partie du budget du « *Vlaams Plattelandsfonds* » (Fonds rural flamand), destiné à financer des projets répondant à des accents de politique spécifiques à leur situation rurale ou communale. Cela étant, les rapporteurs sont d'avis qu'une ratification du paragraphe 7 de l'article 9 mérite d'être réexaminée par les autorités.

210. Les communes financent leurs investissements en actifs immobilisés principalement par des emprunts (53 %), en utilisant leurs fonds propres et par des subsides en capital. La politique communale d'investissement suit un schéma cyclique, avec une diminution des investissements. Au vu des budgets 2013, les investissements affichent également un net recul – de l'ordre de 25 % – durant la phase descendante du cycle d'investissement. Il se peut aussi que l'incertitude économique et l'augmentation de la facture du vieillissement de la population jouent un rôle en la matière.

211. Selon la première synthèse réalisée pour 2013, il semblerait que, durant cette première année de la mandature, les communes ne disposent pas de marge pour souscrire des emprunts supplémentaires. En effet, la capacité financière estimée qui est à la base du budget d'exploitation ne suffit pas pour couvrir la charge nette actuelle des emprunts. D'ici 2019, soit la fin de la mandature + 1 an, la marge d'autofinancement doit être positive ou au moins nulle. Ce deuxième critère est plus strict, et prend en compte uniquement les flux de trésorerie du budget d'exploitation, sans tenir compte des soldes généralement positifs des années antérieures, ou des fonds affectés.

212. Dans le nouveau cadre du BBC : les emprunts ne sont plus souscrits pour supporter des investissements, mais bien comme financement destiné à maintenir la situation de trésorerie en équilibre. 61 % des communes vont être confrontées dans les prochaines années à une marge d'autofinancement négative, du moins au vu du budget 2013. Il se peut que les dépenses aient été évaluées de manière large, par rapport aux recettes.

213. La confiance des investisseurs à l'égard des communes s'explique par le fait que la situation financière des communes en général ne génère pas de craintes fortes et paraît relativement saine. La dette de l'ensemble des communes ne représente que 4,1 % du PIB, et leur taux d'endettement est de 26 %.

214. La Belgique n'a pas ratifié les paragraphes 2, 6 et 7 du présent article. Cependant, ces dispositions non ratifiées pourraient l'être. Malgré les difficultés inhérentes à l'interprétation appropriée de ces obligations de la Charte, il semblerait que la Flandre s'y conforme déjà pleinement. En adoptant une lecture stricte des obligations mises en avant par les paragraphes 2, 6 et 7, la Flandre, seule, continue de s'opposer à la ratification complète de cet article. Les articles 9.3 et 9.4 nécessitent une attention particulière de la part des autorités régionales et communautaires.

#### 4.1.8. Article 10 – Droit d'association

##### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

215. En Flandre c'est le Décret du 6 juillet 2001 qui prévoit la réglementation de la coopération intercommunale. Au niveau fédéral c'est la loi du 22 décembre 1986 reste d'application. Au niveau international c'est la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ratifiée par la Belgique le 6 avril 1987 et entrée en vigueur le 7 juillet 1987.

216. Le protocole additionnel n° 1 à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, est approuvé par le Décret flamand du 7 mai 2004 et est publié dans le Moniteur belge du 16 juillet 2004. Le protocole additionnel n° 2 à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, est approuvé par le Décret flamand du 21 décembre 2007 et est publié dans le Moniteur belge du 6 février 2008. La Belgique a ratifié les deux protocoles additionnels le 12 juin 2009. Ces deux protocoles sont entrés en vigueur le 13 septembre 2009.

217. La Flandre a approuvé le Protocole n° 3 relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (Euroregional Co-operation Groupings) à la Convention-cadre de Madrid sur la Coopération transfrontalière, le 4 mai 2012. La Flandre est la première entité en Belgique à l'avoir approuvé.

218. La Convention Benelux, concernant la coopération transfrontalière entre les groupements de coopération territoriale ou les autorités, signée le 12 septembre 1986 (approuvée par le décret du 7 février 1990) offre également des instruments juridiques concrets pour la coopération transfrontalière décentralisée sur une base de droit public. Pour cette coopération, les collectivités locales peuvent utiliser les accords administratifs, les organes communs (sans personnalité morale) et les organes publics transfrontaliers (avec personnalité morale). Actuellement, il existe quatre organes publics transfrontaliers, quatre organes communs et onze accords administratifs qui, sont à chaque fois situés sur la frontière entre la Flandre et les Pays-Bas.

219. L'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement de la Région wallonne, d'une part, et le Gouvernement de la République française, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé à Bruxelles le 16 septembre 2002, a été approuvé par le décret flamand du 30 avril 2004 et a été publié au Moniteur belge du 9 juin 2004. Cet accord est également appelé l'Accord de Bruxelles.

220. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 10 est respecté.

#### 4.1.9. Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale

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

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.
---

221. La protection légale de l'autonomie locale découle tout d'abord du fait que la Belgique ait ratifié la Charte européenne sur l'Autonomie locale. L'article 41 de la Constitution stipule que les intérêts

exclusivement communaux ou provinciaux sont régis par les conseils communaux ou provinciaux selon les principes définis par la Constitution.

222. La loi spéciale du 9 mars 2003, qui modifie celle du 6 Janvier 1989, a considérablement élargi les compétences de la Cour constitutionnelle belge. Cette cour est maintenant compétente pour analyser la conformité d'une « règle législative » donnée (une loi, un règlement administratif, etc.) avec le principe d'autonomie fiscale municipale contenue dans la Constitution (article 170).

223. En dehors de ce contrôle juridique spécial, en Belgique, la protection juridique de l'autonomie locale est garantie soit par les tribunaux ordinaires, sous la juridiction finale de la plus haute juridiction d'appel (Cour de cassation), ou par les tribunaux administratifs, et plus spécialement par le Conseil d'État. Les tribunaux « ordinaires » sont compétents pour refuser l'application des « décisions et règlements » qui ne sont pas en conformité avec les lois. Il s'agit d'un pur contrôle de légalité.

224. Par conséquent, une autorité locale qui est affectée par une mesure, une décision ou un règlement adopté par un gouvernement « supérieur » (la communauté, la région ou l'état fédéral) qu'elle estime illégale, peut intenter une action devant les tribunaux « ordinaire », à la recherche d'un rejet de la demande de la décision attaquée. Toutefois, la capacité d'annuler ou de faire annuler les décisions et règlements administratifs qui ne sont pas en conformité avec la loi relève de la compétence exclusive des tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Pour cette raison, si un pouvoir local est affecté par une décision administrative prise par un niveau « élevé » de gouvernement, qui est jugée illégale, elle peut parfaitement introduire une demande en annulation en Conseil d'Etat. Ces contrôles de légalité n'affectent pas la compétence générale des tribunaux « ordinaires » à déclarer la responsabilité des fonctionnaires et les organismes de l'administration locale.

225. La protection légale de l'autonomie locale est respectée en Flandre.

#### **4.2. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale en Région wallonne et dans la Communauté germanophone à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

226. Dans la Déclaration de politique régionale wallonne de 2009, trois axes principaux ont été édictés pour la période 2009-2014 :

- les priorités d'un plan Marshall 2.vert pour la Wallonie,
- les politiques sectorielles,
- faire de la Wallonie un modèle de gouvernance.

227. Concernant le troisième axe, un accent particulier est mis sur les pouvoirs locaux, pour lesquels six objectifs ont été fixés :

- inciter les communes à élaborer un plan stratégique communal ;
- encourager la participation citoyenne ;
- renforcer la bonne gouvernance au niveau local (poursuivre l'évaluation du Code de la démocratie locale (CDLD), mettre fin aux conflits d'intérêt, renforcer les rôles des conseillers communaux et provinciaux, renforcer le contrôle externe et interne des communes, simplifier et rationaliser le paysage para-local) ;
- garantir la qualité des services offerts aux citoyens (la commune, es nouvelles technologies pour renforcer les relations communes-population-entreprises, gestion des ressources humaines, synergies communes – CPAS – entités para-locales) ;
- assurer aux pouvoirs locaux des moyens adéquats ;
- réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité.

228. Ainsi, le gouvernement wallon s'est employé à renforcer la démocratie locale. Cette Déclaration a abouti à l'adoption du Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du CDLD<sup>15</sup>. Les principaux changements ont concerné les représentants des organes communaux (désignation, règles de remplacement, de déchéance...), le pacte de majorité et la motion de méfiance (date de dépôt, limitation du nombre de motions), la participation citoyenne (droit d'interpellation, consultation populaire, budgets participatifs), les dispositions relatives aux organismes paracommunaux, la

15. Moniteur belge du 14 mai 2012

rationalisation du paysage institutionnel au niveau local (réforme des provinces, rationalisation des structures para-locales) et l'amélioration de la gouvernance et de la gestion locale (simplification administrative et réforme de la tutelle, réforme des grades légaux et modernisation de la fonction publique locale, programme stratégique transversal communal (PST), renforcement des synergies Commune-CPAS et organismes para-locaux, e-gouvernance).

229. Au cours du premier semestre 2014, les communes wallonnes ont émis différentes revendications, invitant le Gouvernement wallon à garantir la neutralité budgétaire concernant l'indexation du Fonds des communes, et l'intégration de subsides wallons dans un Fonds interdépartemental d'investissements communaux. Les communes demandent aussi au gouvernement fédéral de respecter la neutralité budgétaire concernant les avances sur les additionnels à l'IPP (Impôt sur les Personnes Physiques), la hausse progressive jusqu'à 90 % de l'intervention de l'Etat dans le revenu d'intégration, l'évaluation de la réforme des services de secours et l'arrêt immédiat des transferts de charges administratives et budgétaires vers les polices locales. Elles ont également dénoncé une discrimination subie en matière de pensions et estiment qu'elles devront faire face à un surcoût d'un milliard d'euros d'ici 2018. Les communes souhaitent renforcer les mécanismes de concertation et codécision dans les politiques de proximité ainsi qu'une réorganisation territoriale intra-wallonne. Les autorités locales réclament la capacité de piloter l'organisation de leurs projets au niveau supra-communal.

230. L'Union des Communes et Villes de Wallonie (UCVW) a publié un Mémoire régional, communautaire, fédéral et européen en janvier 2014 qui contient douze propositions pour la législature 2014-2019 :

- stopper l'étranglement financier de l'action locale ;
- miser sur des communes gestionnaires, responsables et solides ;
- assurer des mécanismes de dialogue/concertation entre les autorités supérieures et les communes ;
- amplifier les synergies entre les communes, via la supra-communalité et entre les communes et les organismes para-locaux ;
- investir massivement dans la politique du logement ;
- renforcer le rôle des communes en tant que garantes du bon aménagement du territoire ;
- consolider l'action locale en matière d'environnement ;
- compter sur les pouvoirs locaux pour une politique d'énergie pour une politique d'énergie au service du citoyen ;
- renforcer la neutralité au niveau local ;
- soutenir les CPAS et assurer la cohésion sociale ;
- assurer les moyens pour une police et une sécurité de proximité ;
- assurer la neutralité financière de la réforme des services de secours.

231. S'agissant de la mise en œuvre de la 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat, les Unions des Villes et Communes de Belgique demandent qu'en ce qui concerne les compétences réparties entre les niveaux fédéral et régional, la mise en place d'une concertation structurée entre le fédéral et le régional/communautaire pour permettre aux pouvoirs locaux de bénéficier d'une approche intégrée en étant associés à cette concertation. De plus, les flux financiers vers les pouvoirs locaux doivent être alloués de manière équitable en fonction des besoins évalués objectivement. Lorsque des mécanismes de solidarité sont mis en place, ils doivent être motivés et transparents.

#### 4.2.1. *Articles 2 et 3 -Principe et concept de l'autonomie locale*

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

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

232. Au niveau constitutionnel, les questions essentielles concernant l'autonomie locale sont régies en particulier par les articles 41 et 162 à 166 de la Constitution. Selon la Constitution, les communes et les provinces sont chargés de régler "tout ce qui est d'intérêt communal et/ou provincial". Cet intérêt communal et provincial n'est pas défini expressément ; le champ d'action de la commune et province est donc assez large. Ainsi, la commune et la province peut s'occuper de tout ce qui ne lui est pas expressément interdit.

233. Le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (C.D.L.D) contient l'ensemble des règles régissant les pouvoirs locaux, à savoir les provinces et communes wallonnes. Le C.D.L.D. a été approuvé par le décret du 27 mai 2004. Les réformes du C.D.L.D. intervenues depuis le 8 décembre 2005 ont apporté des modifications substantielles quant à la constitution et la composition de l'exécutif communal, mais également quant à son fonctionnement. Cette réforme a par ailleurs été poursuivie par le décret du 26 avril 2012, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 24 mai 2012. En ce qui concerne les provinces wallonnes, elles sont régies par le Décret du 2 février 2004.

234. Depuis sa reconnaissance en 1973, l'autonomie de la Communauté germanophone a permis le développement de relations particulières avec ses 9 communes, basées sur la collaboration étroite entre Communauté et communes. Cette collaboration se fonde surtout sur le dialogue et l'échange évitant de faire appel à des directives et circulaires contraignantes.

235. L'article 2 est respecté en Wallonie et dans la Communauté germanophone.

**Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- 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 permise par la loi.

236. La Nouvelle Loi Communale et le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation encadrent le fonctionnement de l'autonomie locale de la Région wallonne, des provinces et communes.

237. En ce qui concerne les communes de la Région wallonne, elles sont considérées comme des collectivités politiques autonomes, dotées de leur propre pouvoir de décision : elles sont libres de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de leur compétence par la Constitution, la loi ou par décret régional. Chaque commune comporte une assemblée d'élus, le Conseil communal, et un exécutif, le Collège des bourgmestres et échevins.

238. Chaque province comprend une assemblée d'élus, le Conseil provincial et un exécutif, le Collège provincial (anciennement dénommé Députation permanente). L'exécutif provincial est dirigé par un Député provincial – le Président. Les provinces sont compétentes pour toutes les matières qui relèvent de l'intérêt provincial, c'est-à-dire que les provinces sont libres de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de leur compétence par la Constitution, la loi ou par décret régional.

239. Concernant la Communauté germanophone, neuf villes et communes situées dans la Province de Liège voient leur organisation dépendre des décrets adoptés par le Parlement de la Communauté germanophone. L'exercice complet de la matière ne sera effectif qu'en 2015.

240. La Belgique n'a pas ratifié le paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte. Cette disposition de la Charte consacre le principe de l'élection au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel des membres des assemblées des autorités locales. Ce paragraphe prévoit également l'existence d'un organe exécutif responsable devant l'assemblée délibérante.

241. Ces principes sont essentiels dans la représentation démocratique des organes politiques des autorités locales. Ils sont d'ailleurs inscrits à l'article 162 de la Constitution.

242. L'existence d'une assemblée d'élus directs est également un élément déterminant pour permettre aux autorités locales et provinciales de disposer de ressources financières propres puisque seules les institutions disposant de la légitimité de l'élection directe de leurs élus peuvent décider de lever un impôt.

243. A cet égard, les provinces s'inquiètent des dispositions prévues dans l'accord du Gouvernement régional wallon qui envisage la transformation des provinces en « Communautés de territoires », qui

seraient gérées par des élus indirects, ce qui serait une régression indéniable en termes d'autonomie locale et de légitimité démocratique.

244. L'article 3.1 est respecté tant en Wallonie qu'en Communauté germanophone. Le principe de l'élection directe des assemblées est inscrit dans la Constitution et le bourgmestre peut être considéré comme élu directement par les citoyens. Tant les représentants des provinces que des communes en Wallonie souhaitent que la Belgique adhère à l'entièreté de l'article 3 de la Charte.

#### 4.2.2. Article 4 - Portée de l'autonomie locale

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

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 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. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 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.

245. Concernant le premier paragraphe, les compétences de bases des collectivités sont clairement fixées par la Constitution belge et par les textes législatifs et réglementaires de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, par le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et le Décret relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

246. Les provinces de la Wallonie ont dans le cadre de la loi toute latitude pour exercer leurs initiatives dans les matières qui relèvent de l'intérêt provincial. De même, le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure (Art. L1122-30 du C.D.L.D.). Ce droit est toutefois limité, tel que prévue dans la législation, par l'autorité de tutelle.

247. La Région wallonne est donc compétente pour l'organisation des pouvoirs locaux au nombre desquels la commune mais aussi, les agglomérations et fédérations de communes, les intercommunales, les organes territoriaux intra-communales. De même, les régions organisent politiquement les provinces, notamment la composition, les compétences, le fonctionnement et le financement des pouvoirs locaux, de même que la tutelle, les règles électorales et enfin le statut du personnel des pouvoirs locaux. Les Régions peuvent également, dans les conditions de la loi, augmenter le nombre des communes ou les fusionner.

248. Le principe de subsidiarité est régulièrement invoqué devant le Conseil d'Etat ainsi que devant la Cour Constitutionnelle du Royaume de Belgique. Néanmoins, ce principe a été remis en cause le 4 juillet 2013, quand le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret transférant les compétences provinciales du logement et de l'énergie à la Région wallonne en 2015, ce qui impliquerait également un transfert vers la Région de moyens financiers et humains. En invoquant le principe de la subsidiarité, l'Association des Provinces Wallonnes (APW) s'est positionnée contre cet avant-projet. Il s'agit, selon APW, d'une atteinte au principe de l'autonomie provinciale tel que consacré dans la Charte (articles 3 et 4) et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui considère qu'un tel transfert de compétence ne peut avoir pour effet de priver les provinces d'une part essentielle de leurs compétences (cf. arrêt 95/2005 du 25 mai 2005). De plus, le Mémoire du 25 mai 2014, fait par les trois associations des communes de la Wallonie, Flandre et Région de Bruxelles-Capitale, rappelle que les gouvernements doivent tenir compte du principe de la subsidiarité dans leurs politiques qui touchent le niveau local.

249. En Région wallonne, l'article L2212-32 du CDLD, pris en application de l'article 162 de la Constitution, décrit les compétences provinciales comme suit : « Le Conseil provincial règle, dans le respect du principe de subsidiarité, tout ce qui est d'intérêt provincial ; le conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale et celle des communes ; il délibère en outre sur tout autre objet qui lui est soumis par les autorités fédérale, communautaire ou régionale ». Donc, les provinces sont libres de prendre des initiatives dans toutes les matières sauf celles qui seraient exclues de leur compétence (par exemple, aide directe aux agriculteurs et horticulteurs, aides à l'investissement etc.) Ce sont des missions facultatives, différentes pour chaque province. En tant que pouvoirs subordonnés, les provinces doivent remplir quelques missions obligatoires, identiques pour chaque province : par exemple, dépenses obligatoires pour les églises cathédrales, pour les cultes religieux, en matière de patrimoine classé etc.

250. Les compétences communales sont, quant à elles, décrites comme suit : « Le conseil (communal) règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure ». Ainsi donc les communes, en tant que pouvoirs subordonnés autonomes, règlent toute activité qu'elles estiment devoir s'attribuer pour autant que la compétence n'ait pas été attribuée à un autre pouvoir. En tant que pouvoirs subordonnés, exercent de nombreuses missions obligatoires : enseignement communal primaire, tenue des registres état civil, couverture déficit fabriques d'église, cofinancement du Centre public d'Action sociale.

251. Hormis leurs missions obligatoires, les provinces et les communes peuvent intervenir dans les mêmes domaines d'action. En effet, le partage des compétences entre autorités communales et provinciales n'a pas été réglé par le législateur fédéral ou régional.

252. La 6<sup>e</sup> Réforme en cours vise à transférer aux entités fédérées, régions et communautés, les compétences actuellement exercées par l'Etat fédéral. Pour ce qui est de l'impact de cette réforme au niveau provincial, il ne devrait pas y avoir d'effet direct (la seule disposition qui vise l'Institution provinciale est la modification de la Constitution qui confère aux Régions l'intégralité de la compétence sur l'organisation des provinces.). Cela étant, les provinces ont développé des actions dans certaines des compétences transférées, en particulier dans les secteurs des soins de santé et d'aide à la personne, mais aussi en matière de logement, d'agriculture, d'économie.

253. En ce qui concerne les compétences qui restent réparties entre les niveaux fédéral et régional, l'Union des villes et communs de la Wallonie revendique également, dans le Mémoire du 24 mai 2014, qu'il est absolument indispensable d'une concertation structurée entre le fédéral et le régional/communautaire soit mise en place afin que les pouvoirs locaux bénéficient d'une approche intégrée.

254. En ce qui concerne l'article 4 paragraphe 5, et la délégation de compétences, les rapporteurs notent que les autorités locales peuvent avoir des compétences attribuées, soit parce que l'autorité qui délègue considère que celles-ci relèvent de l'intérêt municipal ou local, soit parce que l'autorité déléguant estime que ces compétences seront mieux gérées au niveau local. Selon les compétences attribuées et l'instrument légal utilisé, l'autorité locale sera alors considérée comme une autorité déconcentrée ou décentralisée.

255. Quant à la Communauté germanophone, le décret du 1<sup>er</sup> juin 2004, « *Dekret über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der Untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft* » (Décret relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés), a permis l'exercice de la tutelle et du financement de ces communes par la Communauté germanophone. Ce transfert comporte :

- le financement général des communes (fonds des communes),
- le financement des infrastructures routières et autres travaux subsidiés,
- la tutelle sur les actes administratifs des communes,
- l'organisation des organes de gestion des édifices du culte (fabriques d'église),
- la réglementation sur les funérailles et sépultures.

256. L'exercice de ces nouvelles compétences a tout d'abord conduit à une importante simplification administrative et à une diminution des délais d'approbation des décisions pour l'ensemble des pouvoirs locaux concernés, en rendant superflue la traduction systématique des actes administratifs et

en allégeant les cas de tutelles spéciales. Toutes les nouvelles dispositions décrétées ont été prises en prenant en considération les spécificités locales et après concertation avec les autorités locales.

257. S'agissant du droit de consultation des collectivités locales, L'UVCW a un rôle incontournable dans le dialogue entre la Région wallonne et les communes. L'Union est reconnue comme la seule fédération représentative des villes, communes, CPAS et zones de police de Wallonie. En effet, au niveau wallon, elle joue un rôle important, en amont des travaux de ce Conseil, via des contacts structurés avec les Administrations et les Cabinets lors de la préparation des mesures gouvernementales et, en aval, par des contacts structurés avec le Parlement wallon. L'Union est souvent auditionnée à l'occasion de l'examen en commission parlementaire des projets de décret concernant les pouvoirs locaux ; à défaut les parlementaires municipalistes puisent volontiers leurs interventions dans les notes d'analyse que notre association leur adresse. L'Union siégé également dans de nombreuses commissions consultatives régionales, communautaires et fédérales.

258. Au niveau fédéral, le processus de concertation se fait au travers de l'Union des Villes et Communes Belges dont l'UVCW est membre comme ses associations-sœurs l'Union des Villes et Communes de Flandre et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale..

259. L'UVCW a réitéré l'importance du gouvernement fédéral de s'engager à mener une concertation avec les représentants des pouvoirs locaux (communes, CPAS, zones de police, futures zones de secours) chaque fois qu'il envisage des mesures les concernant, et ce tout particulièrement lorsque ces mesures emportent sur ceux-ci une incidence financière. De même, les Unions des Villes et Communes doivent participer aux concertations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral et les Régions lorsque les Comités de concertation traitent de sujets qui concernent les autorités locales. Dans le même esprit et lorsque les sujets les concernent, des experts des Unions des Villes et Communes doivent être associés aux travaux du Conseil Supérieur des Finances.

260. La Communauté germanophone entretient une relation étroite de partenariat et de complémentarité à la fois avec la Région wallonne qui lui a transféré des compétences, ainsi qu'avec ses autorités locales, les neuf communes, qui peut s'expliquer par le caractère relativement restreint du territoire et par leur identité linguistique. Différentes réunions ont lieu plusieurs fois par an entre les autorités de la Communauté et les autorités locales.

261. La délégation estime que de manière générale, l'article 4 est respecté et appliqué pour les collectivités locales de la Région wallonne et de la Communauté germanophone. Toutefois, le partage des compétences entre autorités communales et provinciales n'a pas été réglé par le législateur fédéral ou régional. De même, l'autorité fédérale et régionale de Wallonie doit respecter le principe de subsidiarité et améliorer la consultation avec les autorités locales et leurs représentants respectifs.

#### 4.2.3. Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales

##### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

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.

262. En Belgique, la Constitution, dans son article 7, établit que les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi (exception pour les modifications des limites des frontières linguistiques). De même, les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi. Cependant, il est également inscrit que la loi ne peut pas éliminer les provinces ou les communes sans qu'une modification préalable de la Constitution ait eu lieu. La protection des provinces est d'autant plus garantie que leur dénomination juridique est inscrite dans la Constitution. L'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés<sup>16</sup> a cependant modifié l'article 6, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, faisant entrer dans les compétences des Régions « en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés : [...], le changement ou la rectification des limites des provinces et des communes [...] ». C'est donc par décret que les limites territoriales des communes peuvent être modifiées.

16. M.B. 3 août 2001

263. Les pouvoirs locaux peuvent organiser des « consultations populaires », purement consultatives, sur des sujets d'intérêt local. La 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat prévoit la possibilité d'organiser des consultations populaires régionales sur la base de décrets régionaux.

264. En Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone, l'initiative de modifier les limites territoriales entre deux communes provient des communes concernées elles-mêmes, qui adressent leurs demandes au gouvernement. C'est donc le gouvernement qui dépose au parlement un projet de décret de modification. Chaque commune procède alors à une enquête publique. Après la clôture de celle-ci, le conseil communal de chaque commune intéressée sera à nouveau réuni, pour émettre un avis sur la modification des limites territoriales envisagée, compte tenu des résultats de l'enquête. Conformément aux articles L1112-1 et L1112-2 du CDLD, si les modifications territoriales emportent des changements de populations tels que la composition des organes communaux doit également être modifiée, un arrêté du gouvernement ordonne la convocation des électeurs et règlera tout ce qui est relatif à la première élection.

265. L'article 5 est respecté en Wallonie et dans la Communauté germanophone.

#### 4.2.4. Article 6 - Structures administratives

<b>Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales</b>	
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.

266. En Région Wallonne et au sein de la Communauté germanophone, le conseil communal dispose du pouvoir réglementaire, tant en ce qui concerne l'organisation interne des services communaux que les intérêts matériels de la commune. Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

267. Concernant le deuxième alinéa, les autorités locales de la Région wallonne et de la Communauté germanophone disposent de différents types de personnel ; les agents statutaires (fonctionnaires) ou contractuels, pouvant uniquement occuper les emplois qui ne sont régis par aucun statut. Le personnel est recruté selon les règlements administratifs et la loi établit que le personnel recruté par les autorités publiques est en principe constitué de fonctionnaires. Cette règle s'applique à tous les niveaux de gouvernement et constitue un principe général. Ainsi, au sein des collectivités locales, il appartient aux conseils communaux et provinciaux de recruter les agents (en principe par concours) et de déterminer leur statut.

268. En Région wallonne, selon le Code de la Fonction Publique, le recrutement s'effectue par concours, et les agents obtiennent des promotions par avancement de grade, des promotions aux fonctions d'encadrement ou des promotions par accession au niveau supérieur. Les agents sont également soumis à une évaluation ayant lieu tous les deux ans. Au sein des collectivités locales, la tendance actuelle est à l'augmentation du recrutement d'agents contractuels, ce qui peut participer, dans une certaine mesure, à une précarisation relative de l'emploi dans le service public.

269. Le 1<sup>er</sup> janvier 2012 est entrée en vigueur la "Loi assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales". Cette réforme se traduit pour les pouvoirs locaux par une hausse substantielle des taux de cotisation de base et des taux complémentaires dit "de responsabilisation" non négligeables pour les entités présentant un différentiel important entre leur taux réel de charges de pensions et leur taux de cotisation de base. Durant les quatre premières années de la législature communale, les taux de cotisation de base ne cesseront d'augmenter pour atteindre en 2016 un taux unique de 41,5 % de la masse salariale du personnel statutaire.

270. La problématique cruciale des pensions du personnel communal ne peut être résolue que dans une approche cohérente entre pension des agents statutaires et pension des agents contractuels.

271. La réforme du financement des pensions des statutaires constitue, entre son entrée en vigueur en 2012, et 2016, un surcoût cumulé de 2,250 milliards d'euros pour les communes, CPAS, zones de

police et intercommunales du pays. L'UVCW n'a jamais contesté la nécessité de la réforme du système de financement des pensions des agents des pouvoirs locaux, qui visait à assurer sa pérennité, l'UVCW étant d'avis que cette loi est construite autour d'un équilibre entre la solidarité mutuelle de tous les pouvoirs locaux, et leur responsabilisation par rapport à leur propre charge de pensions, cette loi était une étape indispensable mais insuffisante en l'absence d'autres mesures structurelles.

272. Sur base des données effectives pour 2012, l'UVCW a fait des estimations qui semblent être inquiétant jusqu'en 2016, notamment le surcoût cumulé du refinancement des pensions atteindra 2 milliards 250 millions d'euros pour les pouvoirs locaux belges, dont 582 millions d'euros pour les seuls pouvoirs locaux wallons. Soit encore 238 millions d'euros pour les communes, près de 150 millions pour leurs zones de police, plus de 105 millions pour leurs CPAS, et plus de 87 millions pour les intercommunales et autres pouvoirs locaux.

273. Or, de plans zéro embauche ou de licenciements, les mesures sur le volume de l'emploi ont prouvé en 2013 que les communes ont subi de plein fouet l'impact des difficultés financières. Licencier pour pouvoir payer les pensions n'étant pas une option acceptable, et sachant qu'un nombre considérable de fonctionnaires communaux atteindront l'âge de la pension dans les 15 prochaines années, l'Union en appelle d'urgence au niveau fédéral à prendre des mesures.

274. En somme, l'UVCW a réclamé des mesures permettant aux agents de disposer d'une pension raisonnable, demeurant toutefois financièrement tenable pour l'employeur.

275. Dans le même contexte, les pouvoirs locaux ont demandé le recours au Fonds de vieillissement, dont les réserves dépassaient 19 milliards d'euros en 2013. En effet, l'Etat fédéral intervient financièrement dans le paiement des pensions de tous - fonctionnaires, salariés et même indépendants - sauf celles des pouvoirs locaux. Dans ce contexte, les villes et communes supportent seules les charges liées à la pension de leurs agents statutaires ce qui représente une charge énorme pour les entités locales.

276. Les rapporteurs soutiennent les revendications de l'UVCW (et ses deux associations sœurs flamande (VVSG) et bruxelloise (AVCB)) qui demande au niveau fédéral la mise à l'étude d'une série de pistes de solution susceptibles d'impacter significativement la charge de pension des pouvoirs locaux, et l'activation des plus pertinentes d'entre elles. Il ne suffira pas d'augmenter les recettes, il faudra impérativement réduire les dépenses de financement.

#### 4.2.5. Article 7– Exercice des responsabilités

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

- |   |   |
|---|---|
| 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.   |

277. La commune en Wallonie et la Communauté germanophone comporte plusieurs "organes" politiques : le bourgmestre, le conseil communal et le collège communal. Le travail de ces trois organes politiques est soutenu par un directeur général, un directeur financier et un appareil administratif.

278. Le bourgmestre, premier magistrat de la cité, est la figure centrale de la commune. Il dispose de pouvoirs de police administrative importants (il prend par exemple des arrêtés de police lorsqu'une situation urgente exige un prompt rétablissement de l'ordre). Le conseil communal, c'est le parlement communal : on y vote les règlements, les ordonnances de police ou encore le budget et les comptes. Le collège communal, c'est l'exécutif communal. Il est composé du bourgmestre et des échevins. Depuis la récente réforme du Code de la démocratie locale, le président du CPAS est également membre du collège, ce qui facilite les relations et les synergies entre la commune et son bras social qu'est le centre public d'action sociale.

279. Les rapporteurs entendent ces inquiétudes qui sont communes à de nombreux élus locaux européens. Cela étant, ils sont d'avis que *stricto sensu*, l'article 7, paragraphe 1 ne doit pas comprendre la responsabilité pénale comme une limitation de l'élu dans le libre exercice de son mandat. Ils considèrent que la situation en Wallonie et dans la Communauté germanophone est conforme à l'article 7, paragraphe 1.

280. Les élus locaux en Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone doivent satisfaire des conditions d'éligibilité (âge, droits civils et politiques, nationalité, résidence etc.) et bénéficient d'un statut particulier dans le cadre de l'exercice de leur mandat. Ce cadre légal spécifique porte à la fois sur des règles relatives au statut pécuniaire et à la couverture sociale mais aussi sur des dispositions ayant trait à l'éthique professionnelle et aux limites de leur responsabilité.

281. Les mandataires locaux, que ce soit dans les communes ou dans les provinces sont soumis aux articles du CDLD qui précise le montant (inchangé dans le cadre du décret de 2009) des traitements, laissant peu de marge de manœuvre aux provinces et aux communes. A titre d'exemple, un bourgmestre perçoit un traitement en fonction du nombre d'habitants de la commune, il s'agit d'un montant pouvant varier de 13 785,16 euros pour les communes de 300 habitants et moins à 80 492,09 euros pour les communes de 150 000 habitants et plus (montants annuel bruts). Les conseillers communaux ne perçoivent aucun traitement mais perçoivent des jetons de présence en fonction de leur participation aux réunions du conseil, des commissions et des sections. Le montant du jeton de présence est déterminé par le conseil communal.

282. Concernant les mandataires provinciaux, le CDLD établit un système similaire de jetons pour les conseillers provinciaux. Les fonctions de président, vice-président, secrétaire du bureau et président de commissions sont considérées comme des fonctions spéciales qui peuvent faire l'objet d'une rémunération, dont le montant maximum est fixé (président : 1 585 euros brut mensuel ; vice-président : 160 euros brut mensuel).

283. Le CDLD définit également les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local, et proscrit notamment le cumul de mandats (CDLD, art. L1125-1, NLC, art. 71, 7°).

284. L'article 7. ne soulève pas de problèmes en Wallonie et dans la Communauté germanophone.

#### 4.2.6. Article 8 – Contrôle administratif

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

- |   |  |
|---|--|
| 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.   |

285. Comme mentionné précédemment, le contrôle des actes des collectivités locales s'opère sous forme de tutelle, soit ordinaire, soit spécifique. L'exercice de cette tutelle sur les pouvoirs locaux est défini à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Pour les pouvoirs locaux de la Région wallonne, la tutelle ordinaire est exercée par la Région<sup>17</sup>. Pour les communes de la Communauté germanophone, la tutelle est exercée par la Communauté. La tutelle spécifique est, quant à elle, exercée soit par l'Etat fédéral, la Communauté ou la Région dans le cadre de compétences déléguées. Au niveau local, les communes ont le même type de contrôle sur leurs établissements publics, en particulier leurs centres publics d'action sociale.

286. En Région wallonne, la tutelle ordinaire est organisée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prévoit deux types de tutelle :

- La tutelle spéciale d'approbation : elle s'applique aux actes les plus importants des collectivités locales (taxes, cadre du personnel, budget, comptes, centimes additionnels au

17. Partie III du Code la Démocratie Locale et de la Décentralisation

précompte immobiliers, etc.). Ces actes ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été approuvés par la Région.

- La tutelle générale d'annulation : celle-ci s'applique aux autres actes des collectivités locales (par exemple : l'attribution d'un marché, sanction d'un agent provincial, garanties d'emprunt etc.). Les actes soumis à tutelle générale peuvent être mis à exécution immédiatement, mais l'autorité de tutelle peut les annuler dans un délai de trente jours. L'autorité de tutelle générale est le Ministre des Pouvoirs Locaux.

287. La tutelle ordinaire vise à effectuer à la fois un contrôle de légalité qui consiste à vérifier que les décisions des pouvoirs locaux ne sont pas contraires à une norme législative. En outre, un contrôle de conformité à l'intérêt général est également effectué. Ce principe de double-tutelle est inscrit dans la Constitution. La Belgique n'a pas ratifié le paragraphe 2 de l'article 8, en raison de sa volonté d'assurer le contrôle de conformité à l'intérêt général. La Région wallonne et la Communauté germanophone gardent ainsi un rôle prépondérant en matière de contrôle administratif, mais doivent motiver leur intervention lorsqu'elles exercent leur autorité de tutelle selon le critère d'intérêt général. Ce système semble bien intégré et fait désormais partie des habitudes institutionnelles de la Belgique. En cas de désaccord entre l'autorité locale et l'autorité de tutelle, le Conseil d'Etat ou la Cour Constitutionnelle tranchent la question.

288. Toutefois, si l'opportunité de limiter le pouvoir de tutelle au seul respect de la loi est à recommander, au regard de l'autonomie des pouvoirs locaux, il paraît toutefois difficile de l'envisager à court terme en raison de l'inscription du principe de la double tutelle dans la Constitution et de sa pratique courante dans l'organisation du contrôle administratif de l'action des pouvoirs locaux et provinciaux par la Région.

289. L'UVCW estime néanmoins que la tutelle d'approbation en légalité et en opportunité est assez lourde non seulement en temps mais également en termes de choix opérés, dans la mesure où l'autorité de tutelle peut sanctionner des budgets qui, selon elle, contreviennent à l'intérêt général. De plus, en ce qui concerne la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire, il convient de relever que les risques d'annulation a posteriori des décisions prises, notamment en matière de marchés publics, entraîne un ralentissement dans le traitement des dossiers et des investissements dans la mesure où les pouvoirs locaux préfèrent attendre la fin de l'instruction des dossiers par l'autorité de tutelle.

290. En ce qui concerne le contrôle des budgets et comptes provinciaux par la Région wallonne, il s'effectue de la manière suivante :

- Les budgets et les comptes, sont soumis à la tutelle spéciale d'approbation (ils ne peuvent produire leurs effets que lorsque la Région wallonne les a approuvés) ;
- les autres actes de nature budgétaire (garanties d'emprunt) sont concernés par la tutelle générale d'annulation (leur portée est immédiate mais est susceptible d'être annulée par la tutelle).
- dans le cadre de la confection du budget 2014, la Région wallonne a mis sur pied une nouvelle procédure, qui vise essentiellement à mieux informer les autorités européennes sur la situation financière des entités fédérées. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler d'une nouvelle forme de contrôle des budgets et comptes.

291. Il y a également lieu de préciser que les comptes provinciaux sont soumis au contrôle de la Cour des comptes (Fédéral), règle à laquelle ne sont pas soumises les communes.

292. Il apparaît que le contrôle administratif des actes des collectivités locales en Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone s'effectue donc de façon proportionnelle. Chaque décision de l'autorité de tutelle doit être rigoureusement motivée et, l'autonomie et l'efficacité des pouvoirs locaux sont garanties par les textes juridiques, ainsi que par les institutions judiciaires compétentes ; les pouvoirs locaux ayant la possibilité de faire un recours.

293. L'article 8 de la Charte est dans l'ensemble Les rapporteurs précisent qu'il est difficile d'envisager la ratification de l'article 8-2 tant que le principe de la double tutelle (légalité et intérêt

général) sera inscrit dans la Constitution. Cependant, les autorités wallonnes (y compris celles de la communauté germanophone) sont d'avis que seule la tutelle de légalité se justifie au regard des principes de l'autonomie locale. Les provinces et les communes de la Wallonie souscrivent par conséquent aux recommandations adoptées en 2003 par le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour que la Belgique adopte une interprétation restrictive de la tutelle telle qu'énoncée par la Charte, moyennant les réserves déjà évoquées quant à la difficulté de réformer le principe de la double tutelle dans un proche avenir.

#### 4.2.7. Article 9 - Ressources financières

##### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 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.

294. La Belgique n'a pas ratifié les paragraphes 2, 6 et 7 du présent article, c'est pourquoi l'application de ces dispositions ne fera pas l'objet d'une recommandation.

295. Concernant les premier et troisième alinéas de l'article, la Wallonie et la Communauté germanophone et leurs collectivités locales ont des ressources propres mais pas toujours suffisantes en Wallonie, comme le réclament les autorités locales. D'une part, il y a le problème des ressources financières et tout spécialement du transfert de charges des autres niveaux de pouvoir vers les communes sans les moyens proportionnés.

296. La neutralité budgétaire des décisions des autres niveaux de pouvoir fait l'objet d'un engagement politique de la seule Région wallonne. Le principe n'est garanti ni légalement ni constitutionnellement et selon les autorités wallons, n'est pas respecté par le pouvoir fédéral, imposant des réformes sans allouer les moyens financiers nécessaires. Le financement de la police locale, la problématique du financement des services de secours (pompiers), ainsi que les restrictions en matière de chômage qui se répercutent sur les centres publics d'action sociale (CPAS) sont trois exemples flagrants de politiques de compétence fédérale avec des répercussions lourdes pour les finances locales.

297. Les autorités locales de la Wallonie, ont fait savoir aux rapporteurs que dans le cadre des transferts de compétences, deux importants financements des communes et CPAS wallons sont régionalisés : d'une part, la politique d'aide à la promotion de l'emploi (20.000 agents dans les communes wallonnes sont exonérés de 25 % de cotisations de sécurité sociale) et, d'autre part, le financement des maisons de repos/de soins. Ces politiques, comme tous les politiques régionalisées (il y a aussi la politique des grandes villes, etc.) sont transférées avec 90 % des budgets. Les communes craignent de voir leurs moyens pour ces politiques réduits de 10 %.

298. Tout comme les communes, les provinces wallonnes peuvent lever des impôts (article 170, paragraphe 3 de la Constitution), qui constituent une des sources principales de leur financement.

Chaque province peut donc lever différents impôts : impôts sur les établissements bancaires, permis de chasse, dépôt de mitraille, action provinciale en matière d'environnement et de soins de santé, additionnels au précompte immobilier, etc. Les additionnels au précompte immobilier, représente plus de 97% des recettes fiscales provinciales et au contraire des communes, les provinces ne disposent pas d'additionnels à l'impôt des personnes physiques.

299. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le Gouvernement wallon a instauré une taxe régionale (de 8 000 euros par site) sur les pylônes affectés aux télécommunications. Il est désormais interdit aux villes et communes wallonnes de faire de même, mais elles sont par contre habilitées à lever une taxe additionnelle à la taxe régionale, pour les pylônes GSM établis sur leur territoire.

300. Selon l'information mise à disposition par l'UVCW, les recettes communales en Wallonie proviennent à 50 % des recettes fiscales. 80 % des recettes fiscales communales proviennent des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et à l'impôt foncier/immobilier (PRI), tandis que 20 % proviennent de la fiscalité locale propre. C'est l'Administration fédérale qui les perçoit et calcule les bases taxables.

301. Les recettes fiscales des communes wallonnes s'élèvent à 2 269 millions d'euros et représentent 49,6 % de leurs recettes ordinaires à l'exercice propre, soit 640 euros par habitant en 2013. La fiscalité communale se présente sous plusieurs formes. Elle comprend, d'une part, la fiscalité dite additionnelle, telle que le précompte immobilier et l'impôt des personnes physiques, et, d'autre part, la fiscalité spécifiquement communale. Si les taxes additionnelles représentent la majeure partie des ressources fiscales (79 %), soit 505,5 euros par habitant, la part des taxes locales, en nette progression en 2013, occupe cependant plus d'un cinquième des ressources fiscales totales. En outre, les communes wallonnes disposent de recettes propres qui se composent de recettes de prestations (retrées générées par les biens communaux et redevances dues pour l'occupation de la voirie par les opérateurs des réseaux gaz et électricité) et de recettes financières. L'ensemble de ces recettes s'établit à 478 millions d'euros au budget 2013 et représente 9,9 % des recettes ordinaires. Les recettes de prestations et les recettes de dette (produits financiers) évoluent en sens opposé depuis plusieurs années.

302. Outre la fiscalité, 40,1 % de recettes de transferts proviennent d'autres niveaux de pouvoir sous la forme de dotations et de subsides et pour lesquels les communes ne disposent pas de marge de manœuvre. Enfin, les recettes propres de la commune représentent 10,4 % des recettes totales. Elles sont générées au travers de la facturation de services publics rendus par la commune ou sous la forme de recettes qui sont issues du patrimoine communal immobilier ou financier.

303. L'UVCW réclame, en outre, le fait que l'Etat omet d'assurer aux pouvoirs locaux les recettes qui leur reviennent, notamment le manque de mise à jour des matrices cadastrales, négociation d'importants dégrèvements suite à des entourloupes d'ingénierie fiscale, évolution insuffisante des compensations fiscales pour les travailleurs frontaliers au Luxembourg, en France et en Allemagne, etc.

304. Le financement général des communes pour la Communauté germanophone constitue 19 163 538 euros (2013). Après une période transitoire et après concertation avec les responsables communaux accompagnés d'experts externes, le Parlement de la Communauté germanophone a approuvé le 15 décembre 2008 le décret fixant les nouvelles règles et nouveaux critères pour le calcul de la dotation annuelle revenant à chaque commune. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elles ont permis une redistribution des fonds disponibles, mieux adaptée aux circonstances de chacune des neuf communes germanophones, tout en prenant en considération le caractère soit plus rural, soit plus urbain des municipalités. En même temps, l'autonomie financière des CPAS a été renforcée en leur accordant 10 % du montant global, soit le double de la contribution précédente 1 965 568 euros (en 2013).

305. En Wallonie, la péréquation entre communes est principalement assurée par le Fonds des communes<sup>18</sup> (dotation régionale). Des critères de répartition de ce Fonds visent spécifiquement à rééquilibrer les écarts entre les communes aux assiettes fiscales faibles et fortes. D'autres critères de répartition visent à une meilleure répartition des logements sociaux sur l'ensemble du territoire wallons.

---

18. Livre III, titre III, chapitre II du CDLD

306. Les communes de la Communauté germanophone voient leur financement dépendre de la Communauté, possédant son propre Fonds de Communes. Le montant global de la dotation communale est réparti comme suit : une enveloppe d'un montant variable est destinée à aligner l'ensemble des communes présentant un rendement fiscal inférieur à la moyenne de la communauté au niveau de cette moyenne. Le calcul s'appuie sur le rendement moyen et le taux moyen pratiqué dans les 9 communes de langue allemande; le solde est réparti en fonction de 5 critères (5 % à parts égales, 45 % en fonction du nombre d'habitants, 20 % en fonction du nombre de travailleurs présents sur la commune, 15 % en fonction du nombre de chômeurs, 15 % en fonction de la superficie communale); afin d'éviter les sauts trop brusques, les critères sont lissés sur une période de 6 ans.

307. Il existe également un Fonds des Provinces pour les provinces de la Région wallonne. La liquidation du Fonds s'opère désormais comme suit: pour un financement général représentant 80 % de la quote-part provinciale liquidés sous la forme de trois avances (février 30 %, mai 30 %, août 20 %) ainsi que pour un partenariat représentant 20 % de la quote-part, liquidé au plus tard le 31 décembre sous réserve de la conclusion d'un contrat de partenariat et d'une évaluation positive de son exécution. Concrètement, la répartition du Fonds entre les cinq provinces est fixée par décret.

308. S'agissent des subventions accordées aux collectivités locales, aux mécanismes d'investissement et à l'accès au marché national des capitaux, l'Union se démène depuis des années pour la création d'un droit de tirage au bénéfice des communes wallonnes. Par ce mécanisme neuf du droit de tirage, l'autorité régionale accorde pour une période déterminée, à chacune des communes concernées, une « dotation » dans laquelle elles peuvent puiser pour réaliser certains types d'investissements. Le montant de cette enveloppe disponible est calculé sur base de critères préétablis (kilométrage de voiries communales revêtues, nombre d'habitants, revenu moyen par habitant, autres critères liés au Fonds des communes). La législation précise également le type d'investissement visé et admissible.

309. Sur le plan légal, ce fonds a été établi par le décret du 6 février 2014 modifiant le CDLD dans sa partie relative aux subventions à certains investissements d'intérêt public. Les subventions spécifiques ont toujours constitué une rentrée essentielle pour les villes et communes. Le but du législateur wallon a été de faire levier sur les investissements publics, en aidant les communes à financer les marchés publics de travaux et de services passés avec des entreprises. Ce dispositif classique a donc connu une réelle révolution puisque, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le programme triennal des travaux subsidiés a cédé sa place à un Fonds d'investissement des communes.

310. Ce droit de tirage s'appuie sur une programmation pluriannuelle s'étendant sur la durée d'une mandature communale (6 ans). Un montant annuel de 45 millions d'euros est prévu sur la 1<sup>re</sup> période de programmation (2013-2016). Il sera indexé sur les prix à la consommation à partir de 2017. Grâce au Fonds, chaque commune bénéficie d'un montant annuel connu à l'avance lui permettant de réaliser des investissements dans un champ d'action déterminé, avec davantage d'autonomie pour arbitrer les projets les plus judicieux selon sa propre stratégie.

311. Après une expérience-pilote menée courant 2012, le Fonds d'investissement concerne les 253 communes francophones de Wallonie (les 9 communes germanophones disposant déjà d'un mécanisme propre).

312. Le mécanisme du droit de tirage est une revendication portée de longue date par l'UVCW, qui n'avait jusqu'alors trouvé d'écho que sous une forme très limitée dans le cadre d'un projet-pilote. La création du Fonds d'investissements pour les communes représente dès lors une victoire historique dans une optique de programmation stratégique, vitale pour les pouvoirs locaux.

313. Le mécanisme reste toutefois très perfectible, et l'UVCW entend bien continuer d'y travailler. L'UVCW plaide toujours pour une tutelle allégée et pour une extension du champ d'application et de l'enveloppe financière du Fonds d'investissement.

314. En Communauté germanophone, le subventionnement des infrastructures routières a pour sa part connu une des simplifications les plus importantes et restée unique à ce jour en Belgique (décret du 15 décembre 2008). Il s'agit de la transformation du système administrativement lourd, compliqué et long de subsidiation en une dotation annuelle en faveur des communes. Ici aussi, la concertation avec les acteurs communaux a permis de déterminer des critères les mieux adaptés servant de base de calcul du montant revenant à chaque commune. De plus, une programmation jusqu'en

2023 prévoit l'augmentation régulière de l'enveloppe financière accordée par la Communauté pour cette dotation annuelle de 850 000 euros en 2009 à 3 000 000 d'euros en 2023 (1 200 000 en 2013).

315. Le décret du 15 décembre 2008 a également modifié fondamentalement la procédure de subventionnement des associations locales (culturelles et sportives) et des bibliothèques, par la Communauté germanophone, tout en maintenant le paiement de la dite subvention aux associations concernées. En effet, dans le passé, tant les communes que la Communauté octroyaient des subsides de fonctionnement aux associations locales qui devaient dès lors introduire leurs demandes auprès des deux institutions. Depuis 2009, suite à l'élaboration par chaque commune d'un règlement communal de subventionnement des associations situées sur son territoire, les associations perçoivent un subside unique, en introduisant leur demande uniquement auprès de l'autorité communale. La Communauté verse aux communes respectives une dotation annuelle, correspondant au montant qu'elle aurait versé aux associations.

316. Un problème actuel important est pour toutes les communautés et régions est que la norme comptable européenne SEC 95 qui sert à l'analyse du respect du pacte de croissance et de stabilité ne convient absolument pas pour comptabiliser le déficit des comptes communaux car, en SEC 95, les investissements sont considérés comme des dépenses courantes. L'application de cette norme comptable aux communes qui assurent 50 % de l'investissement public belge conduit à exiger des pouvoirs locaux une forte restriction de leurs investissements, ce qui constitue une catastrophe pour la qualité des services publics locaux mais aussi pour l'économie locale.

317. En ce qui concerne les paragraphes non ratifiés de l'article 9, il est important de mentionner que les questions de proportionnalité par rapport aux compétences exercées sont au cœur des discussions menées par la Région wallonne dans le cadre du réaménagement des compétences provinciales. Cela pose la question de l'autonomie fiscale des provinces et la capacité qui doit leur être garantie de bénéficier de ressources propres dont elles fixent elles-mêmes le taux d'imposition, la tentation qui anime la Région wallonne de réduire le Fonds des provinces lors de transfert de compétences est une pratique inquiétante car portant atteinte à l'autonomie provinciale. Les autorités locales sont d'avis que ce paragraphe devrait absolument être ratifié par la Belgique.

318. Pour ce qui concerne la consultation des pouvoirs locaux les autorités locales de la Wallonie d'avis qu'il pourrait être ratifié pour la Wallonie : les communes sont consultées via le Conseil Supérieur des Villes, Communes et Provinces. La Communauté germanophone est de même avis.

319. Dans le domaine des subventions, nous constatons que la Région a mis en place une nouvelle procédure qui vise à objectiver l'octroi de subvention : le droit de tirage pour les investissements relatifs à des projets de travaux subsidiés : voiries, égouttage, éclairage public, bâtiments publics. Les communes recevront dorénavant de la part de la Région une dotation individuelle, calculée selon des critères préétablis, dans laquelle elles pourront puiser pour réaliser ce type d'investissements. Il est cependant à noter que cette possibilité est aujourd'hui limitée aux communes, à l'exclusion des provinces. Cette disposition pourrait être aussi ratifiée par la Belgique.

320. Actuellement, les communes de la Région wallonne et de la Communauté germanophone font face aux conséquences de la crise économique et financière, ce qui nécessite un assainissement des finances locales de façon à atteindre un équilibre budgétaire. La Région wallonne se caractérise par des disparités qui dépendent du contexte socioéconomique des communes. De plus, la plupart de ces communes présentent des niveaux d'indicateurs socioéconomiques moins favorables que la moyenne du pays. Selon les rapporteurs, les paragraphes 1,3 et 4 de l'article 9 restent préoccupants pour la Wallonie. Les représentants de la Wallonie et de la Communauté germanophone sont d'avis que les paragraphes non ratifiés de l'article 9 devraient être ratifiés.

#### 4.2.8. Article 10 – Droit d'association

##### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

321. En Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone, les collectivités locales ont la possibilité de coopérer entre-elles. La Constitution belge, en son article 162 leur reconnaît ce droit : « Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun ». En Région wallonne, la coopération entre communes est organisée sous forme de conventions entre communes<sup>19</sup>, associations de projets<sup>20</sup> et intercommunales<sup>21</sup>. Les associations intercommunales peuvent être constituée sous la forme soit d'une société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) qui est la plus fréquemment adoptée, soit celle d'une société anonyme (SA). Il existe actuellement une centaine d'intercommunales opérant en Région wallonne. Leur tutelle est exercée par la Région qui s'assure qu'au sein de ces organisations, ce sont les représentants politiques municipaux qui contrôlent la coopération. L'association intercommunale est également répandue entre les communes de la Communauté germanophone et leur tutelle est exercée par la Communauté. De plus, cette coopération communale peut se réaliser entre les autorités locales de différentes régions de Belgique. En effet, le Parlement wallon a adopté, le 26 mars 2014, un décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux intercommunales interrégionales.

322. Les collectivités locales de la Région wallonne et de la Communauté germanophone ont, en outre, le droit d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. Les associations les plus notables sont l'Union des Villes et Communes de Wallonie visant à défendre les intérêts des administrations locales à tous les niveaux, mais agissant également en tant que porte-parole, ainsi que l'Association des Provinces wallonnes dont le but est d'assurer aux membres tous les services pouvant les aider à remplir leurs missions, d'assurer la promotion de l'Institution provinciale et défendre son autonomie. L'adhésion à des associations internationales est également pratiquée ; à titre d'exemple, certaines des communes wallonnes ont notamment adhéré à l'Association Internationale des Maires Francophones.

323. Enfin, en ce qui concerne la coopération des collectivités locales avec les collectivités d'autres Etats, il est à souligner que la Belgique a ratifié la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales en 1987 et a par la suite signé puis ratifié les deux premiers protocoles additionnels, ainsi que signé le troisième protocole. Par conséquent, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont signé en 1996 l'Accord de Karlsruhe réglant la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. De plus, en 2002, la Région wallonne a signé l'Accord de Bruxelles relatif à la coopération des collectivités entre la France et la Belgique. La Région wallonne ainsi que la Communauté germanophone prennent également part à la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale. La Convention Benelux vient d'être réécrite dans un traité de coopération transfrontalière et interterritoriale signé le 20 février 2014.

324. L'article 10 est respecté en Wallonie et dans la Communauté germanophone.

#### 4.2.9 Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale

##### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

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.

325. Les collectivités locales de la Région wallonne et de la Communauté germanophone bénéficient d'une protection légale de l'autonomie locale dans la mesure où elles ont la possibilité de faire un recours si elles estiment que cette autonomie est restreinte. Depuis 2003 et la Loi Spéciale du 9 mars, la Cour Constitutionnelle est compétente pour analyser la conformité d'un texte juridique avec le principe de l'autonomie fiscale consacré à l'article 170 de la Constitution belge. Pour ce qui relève des autres composantes de l'autonomie locale, ce sont la Cour de Cassation ainsi que le Conseil d'Etat qui assurent le contrôle de légalité de l'ensemble des décisions et ont donc la possibilité d'annuler toute décision illégale prise par une autorité supérieure (Etat fédéral, Communauté ou Région).

19. CDLD articles L1521-1 à 1521-3

20. CDLD articles L1522-1 à 1522-8

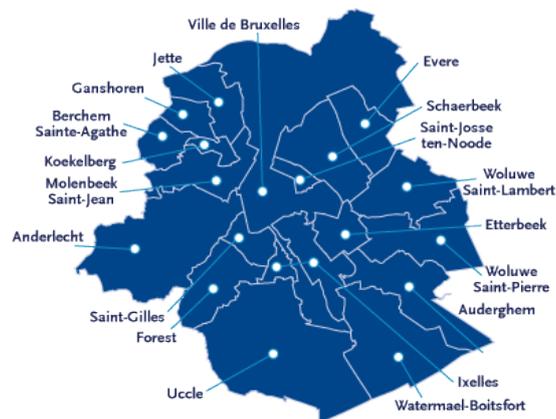
21. CDLD articles L1523-9 à L1523-25

326. La protection légale de l'autonomie locale est assurée en Wallonie et dans la Communauté germanophone.

#### **4.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale dans la Région de Bruxelles-Capitale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

327. La Constitution Belge fait référence à la région bruxelloise dans son article 3. En 1989, par la Loi spéciale du 12 janvier, la Région de Bruxelles-Capitale est définitivement créée sur le territoire des 19 Communes d'une superficie de 161,4 km<sup>2</sup>. Ce statut est l'aboutissement d'un long cheminement et de soubresauts dans la vie politique belge, notamment :

- 1970 : la révision de la Constitution crée dans les textes trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.
- 1971 : l'institution de l'Agglomération qui est un organisme unique qui chapeaute les 19 Communes bruxelloises. L'Agglomération dispose alors de compétences en matière d'aménagement du territoire, de transport, de sécurité, de santé, de propreté publique, d'expansion économique, etc.
- 1977 et 1978 : respectivement, le Pacte d'Egmont et les Accords du Stuyvenberg, accords politiques sur la réforme des Institutions, prévoient la création de trois Régions semblables, des droits similaires étant accordés aux flamands de Bruxelles et aux francophones de la périphérie. Mais la chute du gouvernement de l'époque provoque le gel du projet.
- 1980 : la Loi spéciale du 8 août crée les Institutions régionales, mais ne comporte aucune disposition relative à la Région bruxelloise, en raison de l'impossibilité constatée de dégager un accord politique.
- 1989 : la Loi spéciale du 12 janvier crée définitivement la Région de Bruxelles-Capitale, sur le territoire des 19 Communes. Elle met en place ses organes législatif et exécutif. Par ailleurs, elle lui transfère l'exercice des compétences de l'Agglomération.



328. L'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) est une association au service des pouvoirs locaux de la Région. Elle œuvre au renforcement du rôle des 19 Communes dans le processus de décision global et à leur meilleure synergie à l'échelon local. La Région bruxelloise est la seule à être organisée de façon bilingue.

329. Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale sont exercées par le Parlement bruxellois, dont la composition garantit la représentation flamande, et par le gouvernement bruxellois.

#### **Le parlement bruxellois**

330. Le parlement bruxellois se compose de 89 membres, élus au suffrage universel tous les cinq ans par les Belges majeurs domiciliés en Région bruxelloise. Les députés régionaux sont répartis en deux groupes : 72 parlementaires sont élus sur une liste francophone et 17 sur une liste néerlandophone. Le parlement choisit les membres du gouvernement de la région et les secrétaires d'Etat régionaux. Si

ceux-ci sont des parlementaires élus ils sont remplacés au parlement par leurs suppléants de la liste électorale. Les élections ont lieu tous les cinq ans et coïncident dans le temps avec celles des Parlements des Communautés flamande et germanophone, comme de la Région wallonne et du Parlement européen. Le statut des parlementaires bruxellois est analogue à celui des parlementaires des autres Régions.

331. L'organisation du Parlement reposant sur le principe de deux groupes linguistiques, la loi impose aux candidats de se présenter sur des listes homogènes du point de vue linguistique. Le seuil électoral de 5% s'applique à chaque groupe linguistique.

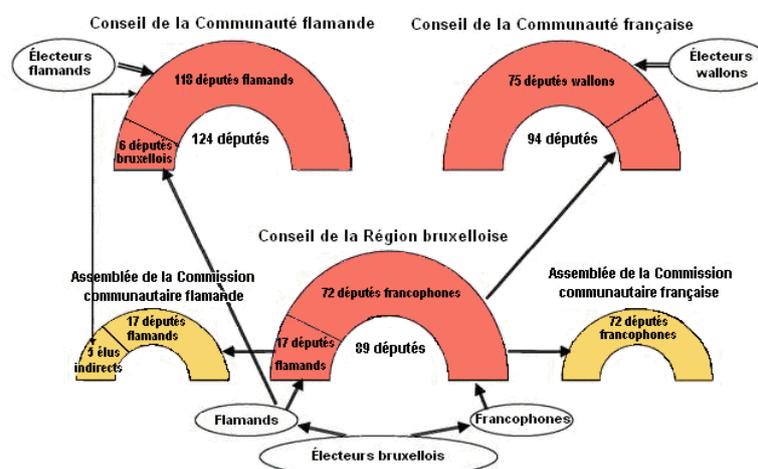
332. Afin de permettre à chacune des Communautés de mener des politiques communautaires spécifiquement bruxelloises et limitées au territoire des 19 communes, trois institutions particulières ont été créées : la Commission communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM).

333. L'assemblée de la Commission communautaire française est composée des membres du groupe linguistique français du parlement régional le collège exécutif comprend les deux ministres francophones du gouvernement régional, les deux secrétaires d'Etat francophones ainsi que le membre bruxellois du gouvernement de la Communauté française avec voix consultative. A l'origine, cette commission était compétente pour la culture, des matières sociales et l'enseignement. Elle est devenue une institution beaucoup plus importante depuis que la Communauté française lui a transféré en 1993 certaines de ses compétences (politique de soins, aide aux personnes, tourisme, transport scolaire, formation professionnelle). Ce qui lui permet d'adopter des décrets ayant force de loi.

334. L'assemblée du Conseil de la Commission communautaire flamande est composée des membres du groupe linguistique néerlandais du parlement régional le collège exécutif comprend les deux ministres flamands du gouvernement régional, le secrétaire d'Etat flamand ainsi que le membre bruxellois du gouvernement de la Communauté flamande avec voix consultative. Cette commission liée à la Communauté flamande est compétente pour la culture, des matières sociales et l'enseignement. La Communauté flamande ne lui a délégué aucune compétence. Elle préfère agir elle-même pour mieux marquer le lien entre Bruxelles et la Flandre. La Commission communautaire flamande est donc une institution moins puissante que son homologue francophone.

335. La Commission communautaire commune est composée des deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle s'appelle alors «Assemblée réunie» et exerce des compétences à l'égard d'institutions qui n'appartiennent pas exclusivement à l'une ou à l'autre communauté (lesdites "institutions bicommunautaires", comme 19 Centres publics d'aide sociale bruxellois et leurs hôpitaux-les CPAS). Elle exerce également des compétences à l'égard de personnes en matière de politique de la santé, de politique sociale, de personnes handicapées, de troisième âge etc. L'assemblée de la Commission communautaire commune ne délibère pas comme le Parlement régional : les ordonnances doivent y être adoptées à la majorité dans chaque groupe linguistique.

336. La figure suivante illustre la composition des institutions bruxelloises et des Conseils des Communautés.



337. Le Parlement de la Région exerce son pouvoir par l'adoption d'ordonnances qui ont valeur législative au niveau régional et infrarégional.

338. La Région a également un lien particulier avec l'autorité fédérale, en raison de son rôle international et de sa fonction de capitale. Cette relation se traduit notamment par la mise en place du mécanisme de coopération Beliris. Beliris est une collaboration entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale dont l'objectif est de promouvoir le rayonnement de Bruxelles en tant que capitale de la Belgique et de l'Europe. Beliris réalise des projets de construction, de rénovation et de restauration dans des domaines variés : mobilité, logements sociaux, espaces verts, revitalisation des quartiers, culture, patrimoine, sport.

### **Le gouvernement**

339. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé d'un Ministre-Président, de 4 Ministres – 2 francophones et 2 néerlandophones - et de 3 Secrétaires d'Etat - 2 francophones et 1 néerlandophone. Le gouvernement est élu tous les 5 ans par le Parlement bruxellois (ou Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale).

340. Les membres du Gouvernement régional bruxellois gèrent les matières définies par les compétences régionales : l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la rénovation urbaine, le logement, les travaux publics, les transports, la politique économique, le commerce extérieur, l'emploi, la protection de l'environnement, l'énergie, les Pouvoirs locaux, la recherche scientifique et les relations internationales.

341. Le gouvernement participe au pouvoir législatif (il peut élaborer des projets d'ordonnance et déposer des amendements), et exerce le pouvoir exécutif en adoptant des règlements ainsi que les arrêtés nécessaires à l'application des ordonnances. Le gouvernement est responsable devant le parlement.

342. Pour ce qui concerne les matières communautaires, les membres du gouvernement se réunissent également séparément, selon le groupe linguistique dont ils font partie. Les membres néerlandophones du gouvernement bruxellois constituent le collège de la Commission communautaire flamande. Les membres francophones du gouvernement bruxellois constituent le collège de la Commission communautaire française. Les commissions communautaires exercent des compétences communautaires (culture, enseignement etc.) à l'égard des Bruxellois francophones ou néerlandophones. Elles le font au moyen d'ordonnances du parlement et d'arrêtés du collège. La Communauté française a, en outre, délégué certaines compétences (tourisme, politique de santé, etc.) concernant les Bruxellois francophones à la Commission communautaire française. Ces compétences sont exercées par décret.

343. A l'instar des autres gouvernements, celui de la Région de Bruxelles-capitale ne peut être renversé que par une motion de méfiance constructive. Comme pour l'élection, la procédure doit s'accommoder de règles spécifiques tenant à la dualité communautaire du Parlement.

344. Le 13 mars 2014, dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la mise en place d'un nouveau gouvernement, les Unions des Villes et Communes de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles, qui représentent l'ensemble des communes, CPAS et zones de police du pays, présentent leur mémorandum commun selon lequel le gouvernement fédéral doit s'engager à mener une concertation avec les représentants des pouvoirs locaux (communes, CPAS, zones de police, futures zones de secours) chaque fois qu'il envisage des mesures les concernant, et ce tout particulièrement lorsque ces mesures emportent sur ceux-ci une incidence financière.

345. Par ailleurs, les unions des villes et communes doivent participer aux concertations intergouvernementales entre le gouvernement fédéral et les Régions lorsque les Comités de concertation traitent de sujets qui concernent les autorités locales (trajectoire budgétaire, etc.). Dans le même esprit et lorsque les sujets les concernent, des experts des Unions des Villes et Communes doivent être associés aux travaux du Conseil Supérieur des Finances

346. La ville de Bruxelles est trois fois capitale : c'est à la fois la capitale de la Belgique, de la Flandre, de la Communauté française. Le présent rapport abordera la question du Statut de Bruxelles en tant que ville capitale, qui sera examiné au paragraphe (voir chapitre 7.)

#### 4.3.1. Articles 2 et 3 - Principe et concept de l'autonomie locale

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

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

347. La Charte européenne de l'autonomie locale a été ratifiée par la Région de Bruxelles-Capitale. Le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale fait régulièrement référence à la Charte dans ses ordonnances qui dans la hiérarchie des normes est une norme législative au même titre qu'un décret.

348. Selon le principe de l'autonomie communale : « Les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux selon les principes fixés par la Constitution » (article 41 Constitution). Cela signifie que, dans le but de mettre en œuvre des intérêts communaux, la commune a l'opportunité d'entamer des actions et l'opportunité de décider des moyens à affecter à ces actions, sans que ce pouvoir de décision soit subordonné à une autorisation, même implicite.

349. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté l'ordonnance du 5 mars 2009 modifiant fondamentalement la Nouvelle Loi Communale et visant à moderniser le mode de fonctionnement de l'institution communale et améliorer l'efficacité des services offerts. La sixième réforme de l'État donne aux parlements de la Région de Bruxelles-Capitale une autonomie constitutive.

350. Cet article est respecté dans la Région de Bruxelles-Capitale.

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

- 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 permise par la loi.

351. La Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 règlemente le cadre légal de la Région de Bruxelles-Capitale. L'autonomie communale trouve sa base légale dans les articles 41 et 162 de la Constitution belge et dans la législation régionale.

352. En ce qui concerne le concept de l'autonomie locale pour le niveau communal, la question est plus complexe. Tel que mentionné auparavant, l'autorité locale exerce une double fonction. D'une côté, elle est une collectivité politique décentralisée, autonome, dotée de son propre pouvoir de décision : elle est libre de prendre des initiatives dans la mesure où la matière n'est pas exclue de sa compétence par la Constitution, la loi, le décret ou l'ordonnance ; et de l'autre côté la commune est un pouvoir local subordonné, c'est-à-dire qu'elle est chargée de l'exécution de certaines décisions prises par d'autres pouvoirs (fédéral, régional, communautaire).

353. La commune exerce donc une série de missions obligatoires, qui sont identiques pour chaque commune bruxelloise (même si leur mise en œuvre peut différer), et des missions facultatives, propres à chaque commune.

354. Les rapporteurs sont d'avis qu'en principe tant les autorités de la région de la Région de Bruxelles-Capitale que celles de 19 communes ont le droit et la capacité effective 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 tandis que, dans les missions propres à chaque commune, parfois la liberté des communes n'est pas totale puisque la commune est soumise à la tutelle de la région.

355. L'AVCB a adopté le 23 octobre 2013 un mémorandum régional qui reprend ses revendications par rapport au niveau régional dans la perspective du renouvellement du Parlement bruxellois le 25 mai 2014. Ce mémorandum plaide pour « Des communes fortes partenaires d'une Région forte » et pour une concertation systématique entre les autorités locales et leur association et les autorités régionales. Une concertation qui selon l'AVCB a parfois fait défaut ces derniers temps..

356. Le paragraphe 2 de l'article 3 n'a pas été ratifié par la Belgique. Pourtant, au niveau régional, le parlement bruxellois se compose de 89 membres, élus au suffrage universel tous les cinq ans par les Belges majeurs domiciliés en Région bruxelloise. En ce qui concerne l'échelon communal l'organisation et la gestion d'une Commune reposent principalement sur trois organes :

- le Conseil communal est composé de mandataires élus tous les six ans lors des élections communales ;
- le Collège des Bourgmestre et Echevins s'occupe de la gestion quotidienne de la Commune. Il exerce ses pouvoirs collectivement ;
- le Bourgmestre qui est nommé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale parmi les Conseillers communaux.

357. Lors de la visite des rapporteurs, les interlocuteurs de la Région de Bruxelles-Capitale ont exprimé l'avis que l'article 3 paragraphe 2 pourrait être ratifié par la Belgique.

358. Le principe de l'autonomie locale, tel que prévu sous l'article 3, paragraphe 1 de la Charte mérite plus d'attention de la part des autorités régionales de la Région de Bruxelles-Capitale afin de garantir aux communes bruxelloises plus d'autonomie.

#### 4.3.2. Article 4 - Portée de l'autonomie locale

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

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.   |
| 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. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.   |
| 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.   |

359. S'agissant de l'article 4 paragraphe 1 de la Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 : « La Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. Les compétences attribuées aux Conseils régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exercées par voie d'ordonnances ». L'ordonnance du 5 mars 2009, modifiant la Nouvelle Loi Communale, a instauré un Plan de gouvernance locale, visant à moderniser l'administration et améliorer la qualité du service public rendu au citoyen.

360. Dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme, la Région de Bruxelles-Capitale subit une grande réorganisation et se voit ainsi renforcée, d'une part, par son refinancement et, d'autre part, par le fait qu'elle reçoit les mêmes compétences que les deux autres Régions.

361. Les organes régionaux bruxellois assument simultanément :

- les mêmes compétences régionales qu'en Flandre et en Wallonie ;
- les compétences des Communautés pour les matières personnalisables "bicommunautaires".

362. En 2012, la Région de Bruxelles-Capitale a reçu l'autonomie constitutive<sup>22</sup>, dont l'exercice se fait par vote aux 2/3 (comme dans les autres régions) mais également par l'obtention d'une majorité dans chaque groupe linguistique. Elle peut désormais organiser elle-même ses institutions et répartir et rationaliser l'exercice des compétences entre la région et les 19 communes (urbanisme, logement social, mobilité, propreté, sécurité, tourisme). Elle comprend principalement un volet portant sur la sécurité sur le territoire de la région et en outre relatif à une nouvelle répartition des compétences entre la région et les communes.

363. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 4 combiné au paragraphe 6 de l'article 4, l'AVCB a fait part de son inquiétude par rapport au projet de nouveau code du logement du gouvernement, déposé au parlement sans concertation préalable avec les pouvoirs locaux, ce qui constitue un autre coup de canif à l'autonomie locale. Ce code prévoit notamment que l'octroi des logements publics gérés par les CPAS (Centres Publics d'Action Sociale) ou les communes ne pourront être effectués par les Conseils de CPAS ou les Collèges des Bourgmestre et Echevins que sur avis conforme d'une commission indépendante. Un projet d'arrêté de gouvernement régional prévoit qu'aucun mandataire politique ne pourra faire partie de cette commission. Autrement dit ce sont des fonctionnaires qui composeront ce type d'instance. C'est une tendance inquiétante au niveau démocratique que les décisions ne soient plus prises par les instances politiques élues mais par des personnes qui ne le sont pas.

364. Les rapporteurs sont d'avis que certains aspects qui résultent de l'article 4, paragraphe 3 de la Charte (lus à la lumière d'autres dispositions de la Charte) méritent plus d'attention de la part des autorités du gouvernement régional. A cet égard, il est important de mentionner que dans la perspective des élections régionales du 25 mai 2014, le Conseil d'administration de l'Association de la Ville et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale avait adopté un mémorandum contenant les revendications des communes bruxelloises aux partis politiques et au futur gouvernement régional. Ce mémorandum fait état des préoccupations des pouvoirs locaux de la région et passe en revue les principales améliorations que l'association souhaiterait voir apportées au cadre de fonctionnement des communes en concrétisant les principes de subsidiarité, de décentralisation, d'équilibre et de concertation qui sont à la base de la démocratie locale et de la bonne gouvernance.

365. La Loi Spéciale du 9 août 1980 détermine les compétences des trois Régions en Belgique, en exécution de l'article 107 quater, qui a été rajouté à la Constitution en 1970. Tenant compte des particularités de la Région de Bruxelles-Capitale il faut distinguer différents compétences : au niveau de la région, en tant que ville capitale et pour les 19 communes.

366. En ce qui concerne les matières régionales, la Région bruxelloise (comme les Régions wallonne et flamande) exerce des compétences qui lui sont propres : l'aménagement du territoire, le logement, l'environnement, la politique de l'eau et la conservation de la nature, l'économie et la politique de l'emploi, le transport, les travaux publics, la politique de l'énergie, les pouvoirs locaux ou subordonnés (communes, intercommunales, cultes), les relations extérieures, la recherche scientifique etc.

367. Concernant les compétences comme capitale, vu que Bruxelles est aussi bien la capitale de la Belgique que le siège des institutions européennes, la Région coopère avec l'état fédéral en ce qui concerne des initiatives dans les secteurs suivants: l'aménagement du territoire, l'urbanisme, les travaux publics, le transport.

368. Parmi les missions obligatoires des communes on relève : l'organisation et le cofinancement du CPAS, l'organisation de l'enseignement communal primaire, la tenue des registres de l'état civil, le maintien de l'ordre, l'entretien des voiries communales, etc. D'autres activités des communes relèvent de missions facultatives, notamment en matière d'enseignement de niveau autre que primaire, de logement, de promotion d'activités culturelles.

---

22. L'autonomie constitutive du parlement bruxellois concerne notamment : les incompatibilités applicables aux membres du parlement qui entrent dans le gouvernement d'une entité fédérée. Tout membre qui cesse de siéger est remplacé et celui qui le remplace reçoit le statut de membre du parlement ; le remplacement de membres du parlement qui entrent dans le gouvernement fédéral ; les incompatibilités supplémentaires pour les membres du parlement ; la fixation de règles complémentaires pour la composition du parlement; le chef-lieu des circonscriptions électorales; les règles relatives aux suppléants; l'effet dévolutif de la case de tête. Les règles relatives à la répartition des sièges par groupe linguistique n'en font pas partie ; la séance d'ouverture du parlement ; le président de la séance d'ouverture; la publicité des séances; la présence du gouvernement; les pétitions; le bureau et le personnel de l'assemblée; le greffier; la signature des arrêtés; le fonctionnement du gouvernement.

369. La Région exerce les compétences que le législateur avait confiées à l'ancienne Agglomération de Bruxelles, c'est-à-dire: la lutte contre les incendies et l'aide médicale urgente, l'enlèvement et le traitement des immondices, les taxis. La Région gère également des compétences provinciales héritées de l'ancienne Province de Brabant.

370. Selon certaines sources, il est nécessaire une clarification dans la répartition des compétences et des missions incombant soit à la Région soit aux 19 communes. Ainsi, dans de certaines matières, il existe un chevauchement de compétences. Les nombreux programmes de réhabilitation de l'espace public en fourmillent d'exemples. La politique des travaux subsidiés constitue un autre exemple de ces procédures administratives longues. La propreté publique est un autre exemple de dysfonctionnement dû à un écheveau de compétences, sur base d'une analyse juridique et budgétaire détaillée, en ayant égard à l'application du principe de subsidiarité et en veillant à ce qu'une seule autorité publique soit compétente pour gérer un espace public.

371. Ces chevauchements ont pour effet de réduire les moyens et les capacités des communes à Bruxelles pour mener des politiques propres, en matière sociale, culturelle, en matière d'aménagement de l'espace public. Elles sont réduites à devenir en quelque sorte des guichets administratifs. Une telle situation est préjudiciable à la compréhension du fonctionnement des institutions démocratiques par les citoyens car les responsables politiques communaux doivent encore disposer d'une capacité d'initiative pour fixer les priorités en rapport avec les spécificités de leur commune et les besoins de leur population. En outre, une gestion multi-niveaux est nécessaire, notamment par le biais d'une coopération entre différents niveaux de pouvoirs avec le souci de guider la gestion de certaines matières qui devraient être séparées.

372. Il est indispensable de mettre fin à des concurrences de compétences et d'accroître tantôt l'autonomie de la Région dans l'exercice de certaines compétences par rapport aux communes, tantôt de renforcer l'autonomie des communes car elles doivent pouvoir mieux servir les attentes de leur population.

373. La base légale de la délégation de compétences est prévue dans la Nouvelle loi communale - art 108 à 111, 133. Le bourgmestre peut déléguer la totalité des compétences qui lui sont attribuées par la loi en cas d'absence ou d'empêchement. En matière de police, le bourgmestre peut déléguer une partie de ses compétences à un échevin. Il peut également déléguer sa signature.

374. La délégation a été informée que le dernier Projet d'ordonnance (adopté le 27.02.2014) modifiant la Nouvelle loi communale a été déposé au Parlement bruxellois sans aucune concertation préalable avec la Conférence des Bourgmestres ou l'Association de la Ville et des Communes. L'Association aurait souhaité être consultée, prendre connaissance du Projet et rendre, son avis. Un autre exemple de non consultation avec les communes bruxelloises, sans même que celles-ci en soient informées avant sa publication au Moniteur belge représente l'Ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité (publiée au Moniteur belge du 3 septembre 2013) qui modifie le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire

375. Aux yeux des rapporteurs, une clarification est nécessaire dans la répartition des compétences et des missions incombant à la Région et aux 19 communes. En outre, il est important que les communes demeurent, exclusivement compétentes pour toutes les matières qui les concernent et que l'Etat fédéral assume financièrement une série de missions qui lui appartiennent et dont les charges pèsent essentiellement sur les communes bruxelloises. La consultation des collectivités locales pour toutes les questions qui les concernent directement doit être améliorée et l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale doit à cet égard être un partenaire privilégié de l'indispensable dialogue entre la Région et ses pouvoirs locaux.

#### 4.3.3. *Article 5 - Protection des limites territoriales des collectivités locales*

##### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

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.

376. En Belgique, la Constitution, stipule dans son article 7 que les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi (sauf pour les

modifications des limites des frontières linguistiques). Les régions sont compétentes<sup>23</sup> pour le changement ou la rectification des limites des provinces et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, à savoir Drogenbos, Crainhem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, et des communes de Comines-Warneton et des Fourons. La fusion de communes se réalise par décret. Il est à noter que plusieurs partis politiques ont critiqué le "mille feuilles" institutionnel bruxellois et proposent une éventuelle fusion de certaines communes. Ainsi les partisans de cette vision politique estime qu'il n'est pas aisé de bien gouverner Bruxelles, du fait de son cadre institutionnel trop compliqué : gouvernement fédéral, communauté française, communauté flamande, VGC, Cocof, Cocom, gouvernement régional, parlement, 19 communes, 19 CPAS, 130 échevins, 650 conseillers communaux. Concrètement, faire passer le nombre de communes bruxelloises de 19 à 11a par exemple constitué une idée avancée par un candidat régional dans une campagne intitulée « Simplifions Bruxelles ». Celui-ci se fondait sur les inégalités de superficie et de démographie entre communes de la capitale. Cela étant, ces idées lancées dans le cadre de campagnes électorales restent le plus souvent à l'état de débats, car en réalité les bourgmestres en place préfèrent pour la plupart rester maîtres d'une petite commune plutôt que de devenir échevin d'un territoire plus important.

377. La protection des limites territoriales des collectivités locales est respectée dans la Région de Bruxelles capitale.

#### 4.3.4. Article 6 - Structures administratives

##### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 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.                              |

378. La politique du personnel, tant dans sa définition que dans son exécution sous ses différents aspects, doit relever des organes appropriés du niveau local, qu'il s'agisse de la commune ou du CPAS.

379. Comme les deux autres Régions, la Région de Bruxelles-capitale dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel. Elle exerce à cet égard les mêmes compétences que les autres Régions.

380. La dernière modification de la Loi communale est interprétée par les rapporteurs comme étant positive, en ce qui concerne la possibilité de mettre fin à une relation de travail avec un agent statutaire lorsque celui-ci fait l'objet de deux évaluations défavorables successives. Tout ce qui vise à renforcer la formation des fonctionnaires communaux est aussi positif. L'obligation pour les représentants des communes dans les intercommunales de faire rapport annuellement au conseil communal est aussi considéré nécessaire. L'élargissement des documents obligatoirement accessibles au public sur internet constitue aussi une amélioration de la transparence.

381. Les points qui restent préoccupants sont liés au fait que le Conseil communal se voit confier trop de compétences en matière de personnel lequel devrait relever de la compétence du Collège des Bourgmestre et Echevins.

382. Toutes les fonctions seront à l'avenir ouvertes au recrutement et à la promotion, à moins que le conseil n'y déroge expressément. Ceci est une disposition tout à fait nouvelle.

383. On peut s'interroger sur l'opportunité de cette mesure. Elle n'est pas de nature à encourager les membres de personnel à rester dans l'Administration où ils sont. L'AVCB craint des effets contraires à la bonne gouvernance du personnel administratif qui engendrera des pertes d'expérience importante au niveau des fonctionnaires et une concurrence entre communes pour s'arracher ceux considérés comme les meilleurs.

23. Sur la base de l'article 6, §1, VIII, premier alinéa, 2°, Loi Spéciale des réformes institutionnelles.

384. Il faut également saluer le fait que la Charte Sociale Européenne révisée<sup>24</sup> du Conseil de l'Europe a été intégrée dans la Nouvelle loi communale. Depuis le début de la législature, le gouvernement souhaitait renouveler cette circulaire et intégrer dans une ordonnance les accords conclus entre les syndicats et le gouvernement. Ces accords concernent : le cadre du personnel, l'organigramme, les descriptions des fonctions, les conditions de recrutement et de promotion, l'évaluation et la formation du personnel, le rôle du secrétaire communal, la mobilité interne.

385. En ce qui concerne les questions linguistiques il est important que la Région encourage financièrement les Communes à développer des programmes d'apprentissage des langues permettant à leurs agents de bien maîtriser les deux langues nationales.

386. Un autre aspect qui mérite d'être mentionné est le fait que les administrations communales sont les seules à devoir financer intégralement les pensions de leur personnel. Les pensions sont une matière fédérale et il faut que la Région et le gouvernement fédéral prennent des mesures structurelles indispensables au sauvetage pérenne du régime de pension des statutaires afin de permettre aux agents de disposer d'une pension raisonnable, demeurant toutefois financièrement tenable pour l'employeur. Dans ce contexte, les villes et communes supportent seules les charges liées à la pension de leurs agents statutaires ce qui représente une charge énorme pour les entités locales.

387. Les rapporteurs sont d'avis que malgré le fait que les décisions des communes en matière de personnel sont soumises à l'approbation de la Région, le mécanisme législatif garantit toutefois un degré d'autonomie aux communes. Cependant, les rapporteurs réitèrent leur soutien aux revendications de l'AVCB (et ses 2 associations sœurs flamande (VVSG) et wallonne (UVCW)) qui s'adressent au niveau fédéral pour plaider la mise à l'étude d'une série de pistes de solution susceptibles d'impacter significativement la charge liée aux versements des pensions par les pouvoirs locaux, et pour la mise en œuvre des plus pertinentes d'entre elles.

#### 4.3.5. Article 7 – Exercice des responsabilités

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

- |   |   |
|---|---|
| 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.   |

388. La base légale des conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local dans la Région de Bruxelles-capitale (comme pour les deux autres Régions) se trouve dans la Nouvelle Loi Communale – art. 19 et dans la Loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux. Ainsi, le mandat donne droit à une rémunération et une couverture sociale.

389. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les mandataires exécutifs qui n'exercent pas d'autre activité professionnelle sont assujettis par la commune à l'assurance soins de santé, allocations de chômage et allocations familiales.

390. Le nombre de conseillers communaux dans la Région s'élève à six cent vingt-six et est proportionnel à la taille de la commune. Le pouvoir exécutif des communes appartient aux collèges des bourgmestre et échevins, sous la houlette du bourgmestre. Il est de tradition que les bourgmestres et échevins sont aussi conseillers communaux, même si ce n'est formellement pas obligatoire.

391. Le traitement du bourgmestre correspond à un certain pourcentage de celui du secrétaire communal. Le traitement des échevins est fixé à un certain pourcentage de celui du bourgmestre. Les bourgmestres et échevins bénéficient d'un traitement, mais également d'une prime de fin d'année et d'un pécule de vacances.

24. STE n° 163

<b>Bourgmestre</b>	
Nombre d'habitants de la commune	Pourcentage du traitement du Secrétaire communal
10.001 - 20.000	85
20.001 - 50.000	95
50.001 - 80.000	105
> 80.000	120

<b>Echevins</b>	
Nombre d'habitants de la commune	Pourcentage du traitement du Bourgmestre
≤50.000	60
> 50.000	75

© Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale  
www.avcb.be – Service d'études – 15/12/2010

392. Les paragraphes 2 à 4 de l'article 12 de loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoient diverses incompatibilités entre la qualité de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et d'autres fonctions. Quant à son article 12bis, il prévoit la perte de qualité de membre de ce parlement par celui qui a été élu en qualité de membre effectif de certaines autres assemblées parlementaires.

393. La Nouvelle loi communale précise quelles sont les fonctions qui peuvent entraîner des incompatibilités telles que prévues à l'article 7, paragraphe 2 de la Charte. En vertu de l'art. 71, 1°, 2°, 3° NLC, les gouverneurs de province, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et le gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand, les membres du collège institué par l'art. 83 quinquies, paragraphe 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ne peuvent pas être membres du conseil communal. De même, aucune personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un subside ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires, ne peut être conseiller communal (art. 71, 6° NLC). Il existe des incompatibilités en vertu d'autres lois. C'est notamment le cas pour les dispositions du Code judiciaire, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de la loi sur la police intégrée et de la loi CPAS. Les juges ne peuvent pas être conseillers communaux, qu'ils siègent dans des cours et tribunaux ordinaires, au Conseil d'État ou à la Cour d'Arbitrage.

394. La modification de la NLC concerne également les incompatibilités de mandats. Ainsi, il est instauré une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat local exécutif et :

- l'exercice d'un mandat dans l'administration régionale, communautaire ou bicommunautaire bruxelloise,
- l'exercice d'un mandat ou d'une fonction dirigeante dans un organisme d'intérêt public,
- la fonction de membre permanent du comité de direction d'un organisme d'intérêt public.

395. La proposition d'Ordonnance Spéciale limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 février 2014 vise, conformément à ce que prévoit le Chapitre 7 de l'accord de gouvernement régional 2009-2014 (intitulé « Des services publics efficaces au service des Bruxellois »), à limiter le nombre de membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui exercent simultanément la fonction de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS. Cette proposition d'ordonnance n'a pas été votée en raison de l'approche des élections du 25 mai 2014. Il appartiendra aux nouveaux parlementaires bruxellois de se prononcer sur celle-ci.

396. Touchant enfin à l'organisation même des communes, l'AVCB a attiré l'attention de la Région sur le fait que de plus en plus les mandataires, et les bourgmestres en particulier, doivent faire face à des procédures pénales pour toutes sortes de manquements dans leur commune. Les peines principales et secondaires peuvent en effet être particulièrement lourdes, allant même jusqu'à la prison effective et la perte des droits civils et politiques. De telles sanctions sont très lourdes pour quelqu'un qui occupe un mandat public et en majeure partie disproportionnées par rapport aux faits dont il est accusé. Le risque est si réel qu'à terme, on réussisse de moins en moins à trouver des gens disposés

à occuper des fonctions publiques. Une limitation de la responsabilité pénale des mandataires s'impose dès lors sans qu'une immunité intégrale soit pour autant créée. La responsabilité des mandataires devrait être limitée à leurs fautes graves, leurs fautes légères répétées et les faits volontaires.

397. Les rapporteurs renvoient à cet égard à leur conclusion faites au paragraphe 278 et concluent que paragraphe 1 l'article 7 est respecté, de même que les paragraphes 2 et 3 de l'article 7 qui n'appellent pas de commentaires particuliers.

#### 4.3.6. Article 8 – Contrôle administratif

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

- |   |  |
|---|--|
| 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.   |

398. Le cadre légal de la tutelle de la Région de Bruxelles-Capitale se trouve dans la Constitution (art. 162, 2°), la Nouvelle loi communale (art. 117, 264 et s.) et dans l'Ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

399. Le contrôle de l'autorité de tutelle englobe tant la légalité des actes juridiques et contrats accomplis par les organes administratifs subordonnés que leur opportunité ou leur conformité à l'intérêt général. Par conséquent, le contrôle de l'autorité de tutelle va donc plus loin que le pouvoir du juge - et donc du Conseil d'Etat, qui peut uniquement juger de la légalité de l'acte juridique.

400. Il existe une tutelle ordinaire et une tutelle spéciale.

401. La tutelle ordinaire porte sur les actes des pouvoirs locaux qui relèvent de l'intérêt local. C'est le contrôle de la gestion locale en général. La tutelle ordinaire peut être :

- *Tutelle générale (facultative)* : En Région bruxelloise, le gouvernement peut, suspendre ou annuler un acte d'une commune par voie d'arrêté. Il s'agit d'une tutelle générale et facultative, car tout acte communal peut faire l'objet d'une mesure de tutelle mais le gouvernement n'a pas l'obligation de l'exercer. Lorsqu'elle examine si une décision est ou non contraire à l'intérêt général, l'autorité de tutelle ne peut intervenir que lorsque la décision de l'autorité décentralisée nuit à un intérêt général supérieur, c'est-à-dire, lorsque l'administration prend une décision qui est préjudiciable à une sphère d'intérêts qui dépasse la sphère des intérêts communaux (par exemple, les intérêts régionaux). Dans le cas d'une suspension, la commune peut maintenir la décision incriminée en la justifiant ou la retirer. Une annulation reste possible après le maintien par la commune.
- *Tutelle spéciale d'approbation (obligatoire)* : Une série d'actes énumérés dans les articles 13 et 14 de l'ordonnance du 14 mai 1998 portant organisation de la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale doivent obligatoirement être approuvés par la Région avant de pouvoir sortir leurs effets. Il s'agit d'une tutelle spéciale d'approbation. La tutelle d'approbation confère un plus grand rayon d'action et permet à l'autorité de tutelle de rejeter une décision de l'administration subordonnée, et ce non seulement parce que la décision est contraire à l'intérêt général dans le sens de l'intérêt général supérieur, mais aussi parce que cette décision porte atteinte à l'intérêt communal. Exemples de décisions soumises à approbation : cadre du personnel, budgets, comptes, création de régies, marchés publics, statut pécuniaire du personnel, révocation du personnel.
- *Tutelle de substitution* : Enfin, dans des cas très limités de défaillance d'une commune, la Région peut se substituer à celle-ci. Ce type de tutelle est mis en œuvre lorsque l'autorité subordonnée ne remplit pas ses obligations légales. Elle sanctionne uniquement la violation de la légalité et jamais l'atteinte à l'intérêt général. Il s'agit alors d'une tutelle de substitution, qui peut s'exercer par des mesures d'office ou par l'envoi d'un commissaire spécial dans la

commune concernée. Afin de faciliter le travail de l'administration et d'éviter un encombrement des services avec de trop nombreux dossiers, l'ordonnance du 14 mai 1998 et son arrêté d'application du 16 juillet 1998 énumèrent les décisions que les communes doivent obligatoirement transmettre in extenso (c'est-à-dire comprenant tous les documents afférents à la décision) à la Région, notamment toutes celles faisant l'objet d'une tutelle spéciale d'approbation, ainsi que de nombreuses autres décisions. La législation prévoit aussi que le gouvernement doit respecter des délais pour examiner une décision communale et exercer la tutelle. Une fois le délai d'examen dépassé, la décision ne peut plus faire l'objet d'une mesure de tutelle.

402. La tutelle spéciale, c'est celle qui déroge aux règles de la tutelle ordinaire. C'est celle qui est instituée par l'autorité qui a en charge l'intérêt soit fédéral, soit communautaire ou régional que l'on veut protéger par la mesure de contrôle spécifique qui est mise en place. Cette tutelle permet donc à l'autorité qui a en charge l'intérêt de protéger celui-ci par une mesure de contrôle dont les règles sont fixées par elle. Autrement dit : lorsque l'Etat, la Communauté ou la Région confie des tâches aux pouvoirs locaux et déterminent la façon dont ces tâches doivent être exercées, il peut organiser une tutelle spécifique dans ce domaine. Il détermine alors dans la législation en question quels sont les actes soumis au contrôle, les délais et l'organisme de tutelle ainsi que les éléments essentiels de la procédure.

403. Les deux procédures de tutelle peuvent coexister. Exemples de tutelle spéciale en Région bruxelloise :

- la tutelle du Gouverneur en matière de zones de police ;
- la tutelle du Vice-Gouverneur en matière d'emploi des langues en matière administrative ;
- la tutelle du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'urbanisme : les arrêtés du bourgmestre ordonnant la démolition d'immeubles classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde sont soumis à l'approbation du Gouvernement bruxellois ;
- La tutelle du Ministre régional de la Mobilité sur les règlements additionnels de circulation routière.

404. La Tutelle administrative en Région de Bruxelles-Capitale relève légalement de :

- la compétence du Gouvernement régional bruxellois en ce qui concerne les communes, régies communales, intercommunales, certains établissements de gestion du temporel du culte ainsi que le Mont-de-Piété. C'est l'Administration régionale des Pouvoirs Locaux (Bruxelles Pouvoirs Locaux) qui exerce concrètement cette compétence pour le gouvernement.
- la compétence du Collège réuni de la COCOM en ce qui concerne les CPAS, les associations "Chapitre XII", le réseau hospitalier IRIS. Par protocole d'accord entre la COCOM et le gouvernement bruxellois, il a été convenu de la création, au sein de l'administration bruxelloise, d'une cellule chargée d'instruire les dossiers en vue de l'exercice de la tutelle sur les CPAS.
- la compétence du Gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale qui exerce la tutelle spécifique sur les décisions que le Collège et le Conseil de police prennent eu égard à l'organisation et la gestion de la police locale. En revanche, l'Administration des Pouvoirs Locaux exerce une tutelle administrative générale sur les actes qui ne relèvent pas de la tutelle du Gouverneur.

405. L'Administration des Pouvoirs Locaux (APL) de la Région bruxelloise organise, conseille, contrôle et finance les administrations locales dans une relation de confiance mutuelle. Dans cette optique, l'APL veille au respect de valeurs importantes, telles que l'équité de traitement, le respect des réglementations, la transparence de l'action. L'Administration des Pouvoirs Locaux opère notamment dans les domaines d'activité suivants :

- tutelle et contrôle des finances, du personnel, des marchés publics, etc. des administrations locales,
- aide et financement des pouvoirs locaux, investissements d'intérêt public et initiatives spécifiques,
- élaboration de la réglementation organique des pouvoirs locaux, organisation des élections communales et conseils aux administrations locales.

406. En ce qui concerne la tutelle sur le personnel: La Direction du Personnel communal et la Direction des Initiatives spécifiques de l'Administration des Pouvoirs Locaux (APL) contrôlent les décisions prises en matière de personnel par le Conseil communal ou le Collège des Bourgmestre et Echevins. La Direction de la Tutelle sur les CPAS contrôle les décisions prises par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). Ces décisions doivent observer les prescriptions de la Charte sociale et de leurs propres règlements du personnel (Ordonnance du 14 mai 1998).

407. Concernant la tutelle financière, Un certain nombre d'actes qui sont posés par les pouvoirs locaux et qui ont des conséquences financières doivent être soumis pour approbation à la Direction des Finances de l'APL. C'est notamment le cas des budgets et comptes des Communes, de leurs plans de gestion pluriannuels, des dépenses hors budget et de la création de régies communales autonomes. Les budgets et les comptes des CPAS doivent être soumis à l'approbation du Conseil communal. En concomitance, le Collège réuni de la COCOM (par le biais de la Direction de la Tutelle sur les CPAS) se prononce sur les décisions prises par les CPAS.

408. Comme déjà mentionné, le paragraphe 2 de l'article 8 n'est pas ratifié par la Belgique. Les dispositions des paragraphes 1 et 3 de l'article 8 de la Charte semblent être conformes en Région de Bruxelles-Capitale.

#### 4.3.7. Article 9 - Ressources financières

##### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- |   |   |
|---|---|
| 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.  |

409. Comme mentionné ci-dessus (cf. supra) la Belgique n'a pas ratifié les paragraphes 2, 6 et 7 de l'article 9. A l'époque cette non-ratification était une décision de l'Etat fédéral. Les rapporteurs notent qu'aujourd'hui la situation institutionnelle a changé en Belgique au profit de la compétence octroyée aux Régions en ce qui concerne l'organisation des communes. Dès lors, ces dispositions non-ratifiées par la Belgique mériteraient d'être réexaminées à la lumière de cette situation nouvelle.

410. La Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un financement d'origine fédérale, d'un pouvoir fiscal et de compétences auxiliaires qui lui donnent les moyens de sa politique.

411. L'Administration des Pouvoirs Locaux (APL) de la Région bruxelloise finance les pouvoirs locaux et subventionne les investissements d'utilité publique. L'APL soutient également les initiatives spécifiques, tels que les plans de prévention bruxellois et la formation des fonctionnaires. En outre, elle investit dans la politique d'égalité des chances de la Région de Bruxelles-Capitale et finance les cultes. Il existe d'ailleurs de nombreux contrats de partenariat entre pouvoirs régionaux et locaux.

412. Les communes sont en grande partie financées par les dotations de la Région de Bruxelles-Capitale. Chaque année, le budget régional prévoit une dotation générale pour chaque commune et chaque CPAS. La somme octroyée dépend de critères tels que le nombre d'habitants, d'élèves, de chômeurs et d'allocataires sociaux dans la commune ou encore la densité de population, la superficie et les recettes du précompte mobilier et de l'impôt sur les personnes physiques. La dotation générale est accordée par la Direction des Finances de l'APL sans affectation particulière.

413. De même, Il est important de mentionner l'intervention de l'Etat fédéral pour un plus juste financement des institutions bruxelloises, soit 461 millions d'euros par an à partir de 2015. Cette intervention ne constitue cependant qu'une compensation partielle des surcoûts encourus par la Région de Bruxelles-Capitale au titre de son triple rôle de ville région, de capitale nationale et internationale, et du préjudice financier couvert jusqu'à présent par les contribuables bruxellois dont le revenu moyen par habitant est devenu le plus faible du pays. A cet égard, la dotation dite "navetteurs" de 44 millions d'euros, à partir de 2015, ne compense que très partiellement la non-imposition des revenus au lieu de travail plutôt qu'au lieu du domicile. Un partage équitable de l'impôt des personnes physiques entre lieu de travail et lieu de résidence devrait dès lors constituer une préoccupation majeure des responsables politiques de la Région de Bruxelles-Capitale dans leurs contacts et négociations avec l'Etat fédéral et les entités fédérées.

414. Toutefois, les rapporteurs ont constaté pendant la visite qu'il y a une perte importante de moyens financiers subie par les Communes bruxelloises lors de la régionalisation du Fonds des Communes suite à la réforme de 1976. Selon l'AVCB : « Au fil des années, la dotation générale a certes régulièrement crû, sans toutefois compenser cette importante perte initiale. La comparaison avec les autres grandes villes du pays reste sur ce plan défavorable aux communes bruxelloises. Plus que jamais, le financement des communes devra dans l'avenir s'appuyer sur une augmentation de la dotation générale ».

415. Un autre point qui soulève des inquiétudes est le rapport entre les compétences des communes et les moyens attribués. A cet égard, une des revendications de communes bruxelloises fait dans la marge des élections du mois de mai 2014 est d'avoir un équilibre entre les tâches dévolues et les moyens attribués à chaque niveau de pouvoir. Ce principe porte en corollaire celui de la neutralité budgétaire des mesures prises au niveau régional, ainsi qu'à tout autre niveau, lorsqu'elles impactent les pouvoirs locaux. Pour ce faire, il doit évaluer les répercussions financières et administratives sur les pouvoirs locaux de toute décision projetée. En cas d'impact négatif sur les finances et la gestion des pouvoirs locaux, l'autorité concernée doit prendre les mesures compensatoires requises. Une compensation doit également être prévue pour les compétences transférées aux Régions dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat lorsque par ricochet une partie d'entre elles se trouve ajoutée au paquet de tâches communales. Ce principe d'équilibre emporte aussi des considérations d'équité. Les flux financiers vers les pouvoirs locaux doivent être alloués de manière équitable en fonction des besoins évalués de manière objective. Lorsque des mécanismes de solidarité sont mis en place, ils doivent être motivés et transparents.

416. En matière financière, l'AVCB plaide pour la mise en œuvre d'un système fixe d'avances pour le versement aux communes des additionnels à l'impôt des personnes physiques pendant le 1<sup>er</sup> semestre de l'année, soit 90 % des recettes escomptées sur les six premiers mois, période correspondant à la période normale d'enrôlement. Compte tenu du fait que le précompte immobilier est versé aux communes pendant le second semestre, octroyer des avances à l'impôt des personnes physiques pendant le premier, permettrait de stabiliser les rentrées sur l'ensemble de l'année. L'octroi d'avances ne constitue pas une charge additionnelle pour le budget fédéral et apportera par contre aux communes une sécurité financière plus qu'appréciable dans le contexte financier perturbé de ces derniers mois et, vraisemblablement, pour de longs mois encore. Ce système est une compensation de l'avantage engrangé par le Trésor du fait de la perception de la part des additionnels communaux dans le précompte.

417. D'une façon générale, le refinancement fédéral de la Région de Bruxelles-Capitale découlant de la 6<sup>e</sup> Réforme institutionnelle devrait voir une partie de la dotation complémentaire revenir vers les communes puisqu'une partie des missions à remplir avec ce financement est réalisée par elles.

418. L'AVCB dans ses démarches avec le pouvoir régional, insiste au nom du maintien de dispositifs essentiels à l'autonomie communale, se référant en ceci à la Charte européenne de l'Autonomie locale, pour que la dotation générale conserve aussi son caractère universel et inconditionnel, et notamment ne pas se trouver réduite au profit de subsides à des fins spécifiques. L'AVCB demande en outre, le maintien des aides régionales pour l'assainissement des trésoreries communales, soit 30 millions d'euros par an. Si la Région, outre la dotation générale, devait accroître son aide aux Communes, l'AVCB estime que l'assainissement des trésoreries communales doit demeurer un objectif primordial. A cet égard, l'AVCB rappelle aussi que le paiement rapide des subsides et subventions contribuerait à soulager les finances des communes et en particulier de celles qui se trouvent dans les situations financières les plus critiques.

419. Plusieurs études et analyses récents indiquent que la situation financière des communes bruxelloises reste préoccupante. Et ce malgré les efforts faits par la Région de Bruxelles-Capitale pour refinancer celles-ci. Ainsi, la moitié des communes sont sous plan d'assainissement. Ce qui signifie qu'aucune dépense (même prévue et conforme aux crédits inscrits au budget de la commune approuvé par la Région) ne peut être engagée sans le visa préalable d'un inspecteur régional. L'autonomie communale est devenue de ce fait dans ces communes des plus réduites.

420. Les communes bruxelloises connaissent une situation financière difficile malgré une fiscalité locale plus lourde qu'en Wallonie et en Flandre et des dépenses des communes qui sont en général proportionnellement moindre que dans les quatre grandes agglomérations belges que sont Gand, Anvers, Liège et Charleroi. Les bruxellois sont les habitants en moyenne les plus pauvres du pays et ils paient les taxes locales les plus élevées. L'appauvrissement constant depuis plusieurs années de la population bruxelloise pèse sur les ressources financières de la Région et de ses communes. Bruxelles est de plus en plus une Région riche avec des habitants pauvres. Les 350 000 navetteurs qui viennent travailler chaque jour à Bruxelles n'y paient pas même partiellement leurs impôts, ceux-ci étant en Belgique exclusivement perçus sur base du lieu de domicile.

421. D'autre part, le financement des pensions des agents statutaires des communes bruxelloises (comme pour leurs homologues flamandes et wallonnes) pourrait poser un problème à long terme. C'est le seul régime des pensions où l'Etat n'intervient pas dans son financement. Celui-ci repose exclusivement sur les pouvoirs locaux. Au niveau de l'ensemble de la Belgique et d'ici 2016, c'est un surcrot pour le financement des pensions, par rapport au régime actuel des cotisations, estimé à 2,25 milliards d'euros auxquels l'ensemble des pouvoirs locaux seront confrontés si rien ne change. C'est pourquoi les Associations des villes et communes demandent la mise en place d'une pension mixte (les années passés en tant qu'agent contractuel entreraient en ligne de compte pour une pension privée, et les seules années prestées en tant qu'agent statutaire entreraient en ligne de compte pour une pension publique) ; des incitants pour encourager les agents à travailler jusqu'à l'âge de 65 ans.

422. Aujourd'hui les communes préfinancent pendant de nombreux mois l'Etat fédéral qui perçoit pour elle la part (centimes additionnels) des impôts sur les personnes physiques(IPP) qui leur revient mais qui ne leur est ristourné que parfois plus d'un an après sa perception. C'est pourquoi les Associations locales demandent, conformément à la suggestion du Conseil Supérieur des Finances, la création par l'Etat fédéral d'un système d'avance aux communes du versement des additionnels qu'il perçoit pour celles-ci. Cela permettrait de garantir aux communes une véritable prévisibilité et stabilité de leurs recettes provenant des additionnels à l'IPP.

423. Les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 9 restent préoccupants pour la Région de Bruxelles Capitale. Tant les représentants au niveau régional que ceux au niveau communal sont d'avis que la Belgique doit ratifier ces articles.

#### 4.3.8. Article 10 – Droit d'association

##### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 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 Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

424. Près d'une commune belge sur dix est engagée dans un programme de coopération internationale communale de très grande qualité. Ces communes se sont engagées sur plusieurs années dans la lutte contre la pauvreté sous l'angle spécifique du renforcement des communes des pays du Sud. Une des composantes du phénomène complexe que représente la pauvreté est en effet un accès inadéquat aux biens et services publics et plus particulièrement aux services de proximité: état civil, assainissement de l'eau, gestion des déchets, développement économique endogène, amélioration et gestion des ressources financières font l'objet d'une coopération concrète entre des communes belges et des communes africaines et latino-américaines. Ce programme, qui donne de très bons résultats, ainsi que les moyens y consacrés doivent être poursuivis et consolidés.

425. L'article 10 de la Charte est respecté.

#### 4.3.9. Article 11 - Protection légale de l'autonomie locale

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

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.

426. La protection légale de l'autonomie locale en Région de Bruxelles capitale est similaire que pour les autres entités qui résultent des normes légales de l'Etat Belge et de ses institutions, notamment la Cour Constitutionnelle, Le Conseil d'Etat, la cour de Cassation et des tribunaux administratifs.

427. La protection légale de l'autonomie locale dans la Région de Bruxelles-Capitale ne pose pas des problèmes sous l'angle de l'article 11.

## 5. Le statut de la ville-capitale

428. Bruxelles bénéficie d'un statut particulier en Belgique dans la mesure où la ville peut être considérée comme une capitale multiple; à la fois capitale de l'Etat Belge, la ville est aussi le siège de la Communauté française, rebaptisée Fédération Wallonie-Bruxelles (compétente dans la région de langue française et pour les matières francophones en région bruxelloise) et de la Communauté flamande (compétente en région de langue néerlandaise et pour les matières néerlandophones en région bruxelloise). De plus, elle est la capitale de la Région flamande, même si Bruxelles ne fait pas partie de la Région flamande et que les lois régionales flamandes ne s'appliquent pas sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

429. Le statut juridique de la Région est quant à lui bel et bien marqué par sa fonction de capitale et son rôle international. Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale est la seule région bilingue du pays. De plus, les normes que le pouvoir législatif régional est amené à prendre sont qualifiées d'ordonnances (alors que les autres régions du pays adoptent des décrets). Cette différence d'appellation entend souligner le fait que les normes législatives bruxelloises peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par les juridictions de l'ordre judiciaire. Et enfin, en raison des multiples rôles nationaux et internationaux de la région, le pouvoir fédéral peut suspendre et annuler les ordonnances ou arrêtés en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de travaux publics et de transports s'il estime que le Parlement ou le Gouvernement bruxellois porte préjudice au rôle international ou à la fonction de capitale de Bruxelles.

430. Sur le plan constitutionnel, la ville de Bruxelles est désignée comme capitale de la Belgique et siège du gouvernement fédéral (article 194 de la Constitution). La ville de Bruxelles détient ses compétences organisationnelles et sa capacité financière en vertu de la constitution et de la loi

communale, au même titre que l'ensemble des autres communes du Royaume, sans distinction particulière.

431. En vertu de la loi spéciale de financement déterminant le système de financement des entités fédérées, la ville de Bruxelles bénéficie d'une dotation spéciale annuellement (article 64 de la loi spéciale de financement). Cette dotation spéciale est adaptée annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

432. Dans le cadre de la crise économique et budgétaire actuelle, mais plus généralement compte tenu des spécificités sociétales actuelles, la ville de Bruxelles doit faire face à divers défis. Le premier défi est lié à l'essor démographique qui se traduit notamment par un rajeunissement de la population. De ce fait, la ville de Bruxelles doit relever le défi d'élargir et d'améliorer son offre de services et d'infrastructures, comme l'offre de nouvelles formules d'accueil de la petite enfance, l'augmentation de la capacité scolaire ou encore une politique axée sur le logement.

433. A cet essor démographique, la ville de Bruxelles doit faire à face à la problématique du vieillissement de la population se traduisant par la nécessité de mener une politique sociale particulière par le biais du Centre d'action sociale de la Ville de Bruxelles en vue d'augmenter les services et les infrastructures consacrés à cette population, comme l'augmentation des capacités d'hébergement en maisons de soins et de repos ou encore l'accroissement des services à domicile visant à assurer une plus longue présence des personnes âgées dans leur propre domicile.

434. De plus, la ville de Bruxelles est affectée par le phénomène d'appauvrissement de la population et le taux de chômage relativement élevé en Région de Bruxelles-Capitale, notamment en ce qui concerne la jeune génération. Ce phénomène s'accompagne de mesures fédérales prises en vue de diminuer la durée admise de maintien en situation de chômeur indemnisé ayant pour conséquence qu'une partie de cette population fragilisée fait et fera appel à l'aide fournie par le CPAS. Cette situation a ou aura des répercussions sur les finances communales.

435. La combinaison de ces éléments nous amène à constater que le financement en provenance d'entités publiques extérieures devient insuffisant alors que la pression supportée par les pouvoirs locaux au niveau social et logistique ne cesse de s'accroître.

436. En ce qui concerne le degré d'autonomie de la Ville de Bruxelles, en particulier en ce qui concerne les finances, il faut noter que la ville de Bruxelles reçoit 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.). Néanmoins, il apparaît que les ressources visant à financer ces différents projets sont insuffisantes, nécessitant l'obligation de rechercher d'autres sources de financement.

437. La fiscalité locale à Bruxelles, en termes de matières taxées, est comparable à celles des autres grandes villes du pays. Il n'existe pas en soi de taxe typiquement bruxelloise.

438. 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.

439. Les représentants de la ville de Bruxelles ont fait savoir aux rapporteurs que l'essor démographique de la Ville (de ces dernières années) a nettement contribué à une relance de la construction, de la rénovation du parc immobilier induisant une augmentation des recettes des additionnels au précompte immobilier et indirectement des recettes de la fiscalité locale.

440. Ceci étant, la forte concentration des institutions européennes, fédérales, régionales et internationales sur le territoire de la Ville de Bruxelles a également un effet quelque peu négatif connu sous le nom de la « main-morte » en matière de précompte immobilier, du fait de l'immobilisation des immeubles occupés par ces différentes institutions à l'impôt foncier.

441. Le bourgmestre d'une ville comme Bruxelles, outre les compétences légales qui lui sont dévolues :

- est à la tête d'une entité publique ayant un budget conséquent,

- détient des responsabilités essentielles en matière de police et de maintien de la sécurité et de l'ordre public dans le cadre d'événements comme des manifestations,
- est à la tête d'une entité qui est la capitale du pays et de l'Europe où sont rassemblées la plupart des institutions nationales (parlements fédéraux, régionaux et communautaires, ministères publics fédéraux, communautaires et régionaux) européennes et internationales.

442. Le niveau du traitement du bourgmestre est fixé suivant l'échelle de traitement du secrétaire communal de la commune. Cette même échelle dépend du nombre d'habitants de la commune. Ces dernières années, une révision des traitements a eu lieu ayant conduit à une augmentation des traitements dans des petites communes et dans une moindre envergure dans les grandes villes.

Nombre d'habitants de la commune	% du traitement du Secrétaire communal
10.001 - 20.000	85
20.001 - 50.000	95
50.001 - 80.000	120

443. Quant aux membres du Collège des Bourgmestre et Echevins (article 19 NLC) : ils reçoivent en traitement en vertu de leur fonction, lequel est censé rémunérer également leur présence aux réunions. Ils ne reçoivent donc pas de jetons de présence.

444. En vertu de l'article 28, paragraphe 1 de la NLC, l'échelle du traitement du secrétaire communal est fixé dans les limites minimum et maximum déterminées ci-après :

- communes de moins de 25 001 habitants : de 34 144,50 euros à 50 266,62 euros,
- communes de 25 001 à 35 000 habitants : de 36 273,24 euros à 53 567,34 euro,
- communes de 35 001 à 50 000 habitants : de 38 484,60 euros à 56 701,80 euros,
- communes de 50 001 à 80 000 habitants : de 41 141,70 euros à 60 167,76 euros,
- communes de 80 001 à 150 000 habitants : de 43.567,26 euros à 63 468,48 euros,
- communes de plus de 150 000 habitants : de 47 246,40 euros à 68 418,54 euros.

445. Les montants minima et maxima des échelles de traitement du secrétaire sont rattachés à l'indice-pivot 138,01.

446. Le traitement des échevins est fixé à un certain pourcentage de celui du bourgmestre.

Nombre d'habitants de la commune	% du traitement du Bourgmestre
≤ 50.000	60
> 50.000	75

447. Le principe de calcul des montants exacts pour le pécule de vacances et la prime de fin d'année se calque sur celui des fonctionnaires fédéraux.

448. En ce qui concerne les conseillers communaux (article 12 NLC) : ils ne reçoivent aucun traitement. Ils perçoivent un jeton de présence lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil communal, aux réunions des commissions et des sections. Au président du Conseil communal ou à celui qui le remplace, à l'exclusion du bourgmestre ou de son remplaçant, il est alloué un double jeton de présence pour chaque réunion du conseil présidée. Le montant des jetons de présence est fixé par le conseil communal (arrêté du Conseil communal du 17 juin 2002 fixant le montant du jeton de présence alloué aux Conseillers communaux à 47,93 euros). 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 lorsqu'ils assistent aux réunions du conseil provincial, majoré ou réduit en application des règles de liaison de l'indice des prix. Il doit être payé aux conseillers communaux tant pour les réunions du conseil communal que pour les commissions et les sections dont ils sont membres. Un conseiller communal en reçoit un pour chaque réunion à laquelle il participe, même si elles sont organisées le même jour.

449. Le conseil communal ne peut pas décider de supprimer le jeton de présence pour une ou plusieurs de ses réunions ou de celles d'une commission ou d'une section. Par contre, un conseiller communal qui assiste à une commission communale sans être membre de cette dernière ne perçoit pas de jeton. De manière similaire, pour les commissions consultatives extracomunales qui seraient

prescrites par d'autres obligations légales, un éventuel jeton de présence ne relèverait que de l'instance dont ressort ladite commission.

450. En Belgique, un élu public peut cumuler, dans certaines limites et conditions, différentes fonctions dans diverses assemblées. Néanmoins, la rémunération globale de ces élus reste soumise à un seuil à ne pas dépasser.

451. En ce qui concerne la coopération de la Ville de Bruxelles avec la Région de Bruxelles-Capitale, le service juridique de la Ville n'a pas connaissance de l'existence d'une source légale organisant une coopération généralisée entre les autorités de la Ville et celles de la Région. Une telle coopération peut néanmoins être formalisée dans des accords de coopération portant sur des projets précis (notamment en matière d'aménagement du territoire).

452. Il est important de mentionner qu'un Grand projet pour le Pentagone pour 2012-2018 est en cours de réalisation. Les principaux objectifs en termes de développement pour la ville capitale sont :

- d'y améliorer la qualité de vie ;
- d'y favoriser l'appropriation de l'espace public par les habitants et divers usagers ;
- d'améliorer l'attractivité culturelle, commerciale, touristique, économique du centre-ville ;
- d'améliorer l'accessibilité du centre-ville et la mobilité au sein de celui-ci.

## **6. La situation particulière des municipalités à facilités**

453. En dehors des 19 communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, toutes les communes doivent employer, dans leurs actes et dans leurs relations avec leurs administrés, la langue officielle de la région linguistique (française, néerlandaise ou allemande) dans laquelle se situe la commune. La création de « facilités administratives » est une conséquence des lois linguistiques qui règlent l'emploi des langues en Belgique. Les municipalités belges à facilités linguistiques sont caractérisées par l'unilinguisme des services internes, ce qui signifie que l'administration travaille dans une seule langue, et un bilinguisme externe, ce qui signifie que l'administration utilise deux langues dans ses relations avec le public. Le régime des facilités constitue donc une exception au principe établi selon lequel les relations entre les habitants d'une région et l'administration se fait obligatoirement dans la langue de la région. La portée précise et les procédures précises de ces facilités linguistiques ne sont pas identiques pour toutes les communes à facilités. Il existe ainsi six statuts différents portant sur l'obligation de délivrer les documents directement dans la langue de l'administré ou de lui garantir la délivrance d'une copie, sur l'obligation de bilinguisme des agents communaux, etc.

454. Dans les communes dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités, la Loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative prévoient que « tout service local [...] utilise exclusivement la langue de sa région dans les services intérieurs, dans les rapports avec les services dont il relève » etc. Cependant, il doit utiliser la deuxième langue avec les particuliers qui font usage de celle-ci. De plus les avis et communications destinées au public se font dans les deux langues concernées. La langue utilisée pour une série d'actes, comme les actes de l'état civil par exemple, est soumise à des règles pour lesquelles il existe des variantes selon les communes. C'est parfois la langue de la région, parfois « selon le désir de l'intéressé ». La loi du 30 juillet 1963 « concernant le régime linguistique dans l'enseignement » prévoit par ailleurs que des écoles maternelles et primaires dans la langue minoritaire doivent être reconnues. Le financement des écoles francophones en région de langue néerlandaise avait été transféré de l'État fédéral vers la Communauté flamande lors de la communautarisation de l'enseignement en 1988. La Flandre bénéficie d'une dotation fédérale pour financer l'enseignement francophone.

455. Les communes bénéficiant de ce statut particulier peuvent être regroupée en quatre catégories :

- 12 communes de langue néerlandaise avec facilités pour les francophones, situées dans la périphérie bruxelloise (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppeem) ou sur la frontière linguistique (Biévène, Espierres-Elchin, Fourons, Herstappe, Messines, Renaix),
- 4 communes de langue française avec facilités pour les néerlandophones, situées sur la frontière linguistique (Comines-Warneton, Enghien, Flobecq, Mouscron),

- 2 communes de langue française avec facilités pour les germanophones (Malmedy et Waimes),
- 9 communes de langue allemande, avec facilités pour les francophones (Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren et Saint-Vith).

456. Il est à noter qu'aucune commune ne dispose d'un statut trilingue dans lequel trois langues administratives seraient concernées.

457. Six communes à facilités de la périphérie bruxelloise, situées dans la province du Brabant flamand, sont composées entre 50 % et 80 % de francophones et sont régies comme les autres communes à facilités de langue néerlandaise par la circulaire Peeters du 16 décembre 1997. Cette circulaire ordonne aux administrations locales :

- que tous les documents émanant des administrations soient envoyés en néerlandais aux citoyens, même francophones, habitant dans les communes à facilités. Si un administré de ces communes (et de ces communes uniquement) souhaite obtenir ces documents en français, il doit en faire systématiquement la demande. Sur la base de cette circulaire, les autorités régionales flamandes considèrent comme fautifs les pouvoirs locaux qui envoient directement des documents en français aux francophones et en néerlandais aux néerlandophones. Cela, même si ces pouvoirs locaux estiment agir ainsi pour appliquer correctement la loi qui édicte le principe selon lequel « ils emploient dans leur rapports avec un particulier la langue que l'intéressé utilise quand celle-ci est le néerlandais ou le français" ;
- que les services communaux utilisent en interne uniquement le néerlandais ;
- que la langue utilisée au conseil communal soit le néerlandais. Il est donc interdit au bourgmestre ou à un autre membre du collège des bourgmestre et échevins d'une des communes en Région flamande d'introduire ou de commenter dans une autre langue que le néerlandais un point de l'ordre du jour de la séance du conseil communal ou de répondre dans une telle langue à des interventions de conseillers communaux.

458. Cette circulaire a fait l'objet de nombreuses contestations de la part des Francophones, mais les recours n'ont pas abouti à l'annulation de cette dernière, ni par la Cour d'Arbitrage, ni par la Chambre Flamande du Conseil d'Etat. Elle a également constitué une base juridique essentielle à l'argumentation des autorités flamandes pour la non-nomination de trois bourgmestres dans les communes de Linkebeek, Kraainem et Wezembeek-Oppem. La situation telle qu'elle a été exposée aux membres de la délégation du Congrès à l'occasion d'une visite en 2008 peut être présentée comme suit :

459. Le Congrès avait statué en 2008 que cette situation représentait une atteinte à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte et avait recommandé que le ministre flamand de l'Intérieur nomme sans délai les bourgmestres. Le Congrès avait également préconisé l'usage des deux langues, français et néerlandais, lors des séances du conseil communal, et l'adoption du système de l'élection des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens. En décembre 2013, les rapporteurs ont eu connaissance que le ministre flamand des Affaires intérieures, a nommé le bourgmestre de Wezembeek-Oppem, Frédéric Petit (MR). Pour la première fois depuis 2007, cette commune à facilités de la périphérie bruxelloise à majorité francophone dispose d'un bourgmestre nommé par le gouvernement flamand.

460. Les rapporteurs rappellent (voir supra. Para.181) la décision du 20 juin 2014 rendue par l'assemblée générale du Conseil d'Etat annulant le refus du gouvernement flamand de nommer la bourgmestre de Crainhem. Ainsi, l'élue de la périphérie bruxelloise concernée est maintenant nommée à cette fonction. La Haute juridiction administrative a en revanche rejeté le recours introduit par un autre bourgmestre non nommé, dans la commune de Linkebeek. Par conséquent, le conseil communal fonctionne actuellement avec un échevin en moins, ce qui compromet selon les rapporteurs, l'efficacité de la gestion municipale.

461. Les rapporteurs renvoient au paragraphe 181 qui fait état de développements nouveaux qui pourraient peut-être déboucher sur une solution de cette question.

462. Il est important, dans ce contexte, de rappeler la nature particulière et le double rôle des maires dans le système belge d'organisation politique, en tant que maire de la municipalité concernée, mais aussi en tant que représentant de la région concernée et de l'État comme un tout.

463. A cet égard, la Wallonie et la Flandre ont choisi des options différentes. La Wallonie a choisi de valider automatiquement le scrutin populaire et de nommer les maires élus. La Flandre, au contraire, a choisi de rester fidèle à l'ancien principe royal de nomination, conditionnant la nomination des maires à une évaluation de la recevabilité et un examen des candidats proposés, à savoir de leur capacité à exercer de façon adéquate la diversité de tâches associées au poste de maire.

464. Alors que, dans la perspective flamande, l'élection des maires exprime leur connexion démocratique avec les citoyens qui les ont élus et devant qui ils sont responsables, leur nomination par la région se traduit par leur lien avec les niveaux supérieurs de l'organisation politique et la confiance politique nécessaire à l'ensemble des acteurs appelés à travailler ensemble. C'est ce qui explique les points de vue exprimés par une variété de maires et autres autorités rencontrées dans le cadre des visites de suivi, qui constatent qu'au lieu de diminuer leur légitimité démocratique, ce rendez-vous régional constitue, en revanche, un élément positif qui positionne les maires en tant que partenaires des autorités de niveau supérieur respectives.

## 7. Conclusions

465. S'agissant de la situation politique interne actuelle, la Belgique se caractérise par de nombreuses transformations découlant essentiellement de la Sixième Réforme convenue en octobre 2011. Cette réforme résulte notamment de la crise politique et institutionnelle qui a touché le pays en 2010, et qui s'est caractérisée par l'absence de gouvernement durant 541 jours.

466. Les conclusions élaborées par les rapporteurs suivent le même schéma que celui du présent rapport et concernent successivement chaque région.

467. Les rapporteurs renvoient aux parties pertinentes de leur rapport pour des développements plus substantiels éayant leurs conclusions.

### ***Conclusion de l'analyse article par article de la situation de la démocratie locale en Flandre***

468. Au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale, le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (article 2) est pleinement respecté en Flandre. Les rapporteurs ont constaté à cet égard un souci permanent du législateur flamand visant à prendre en compte les principes fondamentaux de l'autonomie locale.

469. S'agissant de l'article 3.1, les rapporteurs concluent que cette disposition est généralement respectée en Flandre. cela étant, les rapporteurs considèrent que, compte-tenu de la spécificité du principe de l'autonomie locale en Belgique et du principe de tutelle, les autorités flamandes devraient accorder davantage d'autonomie et de compétences aux communes et renforcer leur pouvoir de gestion.

470. Les autorités belges n'ont pas ratifié l'article 3, paragraphe 2. Contrairement à la Wallonie, la Communauté germanophone et la Région Bruxelles Capitale, qui sont d'avis que la Belgique devrait ratifier cette disposition, la Flandre considère au contraire que le paragraphe 2 de l'article 3 ne devrait pas faire l'objet d'une ratification. N'étant pas ratifiée à ce jour, cette disposition ne fera pas l'objet d'une recommandation quant à son contenu.

471. L'article 4 est respecté en Flandre et le gouvernement est encouragé à poursuivre les réformes proposées afin de clarifier les compétences des provinces et de renforcer la démocratie locale et provinciale. Dans le cadre de la 6-ème réforme, les rapporteurs estiment qu'il faudrait également continuer d'améliorer le dialogue avec les communautés et les régions sur des sujets qui concernent directement les communes.

472. La protection des limites territoriales des collectivités locales en Flandre est assurée (article 5).

473. S'agissant des structures administratives (article 6, paragraphe 2), l'application de cette disposition semble poser problème. En effet, les communes flamandes disposent du pouvoir réglementaire pour l'organisation interne des services. Toutefois, les autorités locales rencontrent de grandes difficultés financières et réclament des mesures pour les surmonter, notamment en ce qui concerne les charges liées à la pension de leurs agents. Le niveau Fédéral est ainsi invité à prendre des mesures et offrir des solutions susceptibles d'impacter significativement la charge de pension des pouvoirs locaux, et l'activation des plus pertinentes d'entre elles. Il ne suffira pas d'augmenter les recettes, il faudrait, selon les rapporteurs, réduire également les dépenses de financement.

474. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) sont appliquées et garanties en Flandre.

475. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8) est sujet à certaines préoccupations. Notamment les paragraphes 1 et 3 en ce qui concerne les actions d'annulation *a posteriori* des décisions prises, lesquelles entraînent un ralentissement dans le traitement des dossiers, et donc un ralentissement des investissements. Durant la procédure de consultation avec les autorités, les rapporteurs ont été informés par le Gouvernement flamand de son intention d'accélérer et de simplifier la procédure de tutelle.

476. La non-ratification de la disposition 8.2 qui a trait au contrôle de légalité s'explique par le principe de la double tutelle, qui a englobé à la fois un contrôle de légalité et un contrôle d'opportunité. Il n'est pas aisé de le réformer en Belgique. En effet, cette disposition ne saurait être ratifiée tant que la tutelle d'opportunité figurera dans la Constitution belge.

477. Une autre difficulté dans l'application de l'article 8, paragraphe 3 avait été soulevée pendant la visite de 2008 qui avait donné lieu à la Recommandation 258 (2008) au sujet du refus du ministre de l'Intérieur flamand de nommer trois bourgmestres. Le Congrès avait estimé en 2008 que cette situation portait atteinte à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte et avait recommandé que le ministre flamand de l'Intérieur nomme sans délai les bourgmestres et avait également préconisé l'usage des deux langues, français et néerlandais, lors des séances du conseil communal, ainsi que l'adoption du système de l'élection des bourgmestres par le conseil communal ou par les citoyens. En décembre 2013, les rapporteurs ont eu connaissance que le ministre flamand des Affaires intérieures, a nommé le bourgmestre de Wezembeek-Oppem. Ils souhaitent cependant souligner l'importance de faits nouveaux qui pourraient conduire, à terme, au règlement de la question de la non-nomination des bourgmestres. En effet, une loi spéciale a été adoptée le 19 juillet 2012, qui permet au Conseil d'État de statuer sur cette non-nomination sur saisine directe du bourgmestre non nommé. Cette loi vient d'être validée par deux arrêts de la Cour constitutionnelle, le 3 avril 2014. Ainsi conformément à cette nouvelle procédure, l'assemblée générale du Conseil d'Etat s'est prononcée le 20 juin 2014 sur le refus de nomination du Ministre de l'intérieur flamand en annulant cette décision de refus de nommer la bourgmestre de Crainhem. L'élue de la périphérie bruxelloise est donc nommée à cette fonction. La Haute juridiction administrative a en revanche rejeté le recours introduit par un autre bourgmestre non nommé, de la commune de Linkebeek.

478. S'agissant des ressources financières (article 9), les autorités locales doivent faire face aux conséquences de la crise et rencontrent des difficultés communes aux élus locaux en Europe en ces temps de crise. Les articles 9.3 et 9.4 nécessitent une attention particulière de la part des autorités régionales et communautaires. En adoptant une lecture stricte des obligations mises en avant par les paragraphes 2, 6 et 7, la Flandre, seule, continue de présenter des obstacles à la ratification complète de cet article. Pendant la procédure de consultation le Gouvernement flamand a informé les rapporteurs qu'un premier examen des dispositions concernées était en cours, en vue éventuellement de leur ratification ultérieure.

479. Le droit d'association (article 10) est garanti en droit comme en pratique pour les autorités locales flamandes, qui peuvent coopérer entre elles, adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts et prendre part à la coopération transfrontalière.

480. Enfin, s'agissant de la protection légale de l'autonomie locale (article 11), les collectivités flamandes ont la possibilité d'intenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision, ce qui assure le respect de la disposition.

**Conclusion de l'analyse article par article de la situation de la démocratie locale dans la Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone**

481. Au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale, le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (article 2) est pleinement respecté en Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone.

482. Les autorités Belges n'ont pas ratifié l'article 3.2. A cet égard, les provinces wallonnes ont exprimé leur inquiétude quant au projet de transformation des provinces en « Communautés de territoires » gérées par des élus indirects. La mise en œuvre d'un tel projet remettrait en cause, d'après elles, les concepts d'autonomie locale (article 3) et de légitimité démocratique en Belgique.

483. La portée de l'autonomie locale (article 4) est généralement respectée, même si la répartition des compétences entre communes et provinces n'est pas clairement définie dans les textes juridiques et que le principe de subsidiarité ainsi que la consultation des autorités locales ne sont pas toujours effectifs.

484. La protection des limites territoriales des collectivités locales wallonnes et de la Communauté germanophone (article 5) est assurée et les pouvoirs locaux ont la possibilité d'organiser des consultations populaires concernant une modification éventuelle des limites.

485. S'agissant des structures administratives (article 6), les communes wallonnes et de la Communauté germanophone disposent du pouvoir réglementaire pour l'organisation interne des services. Toutefois, les autorités locales rencontrent de grandes difficultés financières et réclament des mesures pour les pallier, notamment en ce qui concerne les charges liées à la pension de leurs agents. Ainsi, l'application de l'article 6.2 semble poser problème.

486. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) sont garanties en Région wallonne et au sein de la Communauté germanophone, et n'appellent pas de remarques particulières à cet égard.

487. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8) est dans l'ensemble conforme aux dispositions contenues dans l'article 8. La non-ratification de la disposition 8.2 qui a trait au contrôle de légalité repose sur le principe de la double tutelle. Il englobe à la fois un contrôle de légalité et un contrôle d'opportunité, difficile (bien que pas impossible) à réformer en Belgique, même si les autorités locales wallonnes et de la Communauté germanophone estiment que seule la tutelle de légalité se justifie.

488. S'agissant des ressources financières (article 9), il est évident que, comme partout en Europe, les autorités locales doivent faire face aux conséquences de la crise et rencontrent des difficultés. Ainsi, des préoccupations sont à évoquer concernant le respect des dispositions 9.1, 9.3 et 9.4 en raison des mesures d'assainissement. De plus, les autorités locales de la Région wallonne et de la Communauté germanophone ont exprimé leur volonté de voir les dispositions 9.2, 9.6 et 9.7 ratifiées par l'Etat fédéral.

489. Le droit d'association (article 10) est garanti *de jure et de facto* pour les autorités locales wallonnes et de la Communauté germanophone, qui peuvent coopérer entre elles, adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts et prendre part à la coopération transfrontalière.

490. Enfin, s'agissant de la protection légale de l'autonomie locale (article 11), les collectivités wallonnes et de la Communauté germanophone ont la possibilité d'introduire un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou qui affecte leurs intérêts, ce qui assure le respect de la disposition.

**Conclusion de l'analyse article par article de la situation de la démocratie locale dans la Région de Bruxelles-Capitale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

491. S'agissant du fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (article 2), la Région de Bruxelles-Capitale respecte les dispositions mentionnées et fait régulièrement référence à la Charte dans ses ordonnances.

492. L'article 3 et le concept de l'autonomie locale méritent une attention particulière dans la mesure où les communes bruxelloises exercent une série de missions obligatoires en tant que pouvoir local subordonné, ce qui peut nuancer le respect de la disposition. De plus, la Belgique n'a pas ratifié l'article 3.2, mais les collectivités locales bruxelloises ont exprimé leur avis en faveur de cette ratification.

493. L'appréciation des rapporteurs sur la portée de l'autonomie locale (article 4) est plus nuancée, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences qui mériterait selon eux une clarification. Il serait souhaitable de renforcer la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs, dans l'esprit d'une gestion multi-niveaux. De plus, il apparaît que les communes bruxelloises supportent des charges financières importantes qui devraient revenir à l'Etat fédéral et qu'elles ne disposent pas toujours de ressources suffisantes et proportionnelles à leurs compétences.

494. La consultation des collectivités locales est également un aspect important à améliorer en pratique selon les critères posés par l'article 4, paragraphe 6.

495. Concernant la protection des limites territoriales (article 5), les collectivités bruxelloises sont régies par la Constitution belge qui indique que les limites ne peuvent être changées qu'en vertu d'une loi, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, pour lesquelles un décret est nécessaire en cas de fusion. Si le « mille feuilles » institutionnel bruxellois est parfois critiqué dans son concept, le contenu de l'article 5 est respecté sur la forme.

496. Les structures administratives (article 6) sont globalement adéquates aux missions des collectivités et le mécanisme législatif garantit un degré d'autonomie aux communes. Toutefois, l'AVCB demande à l'autorité fédérale de revoir la charge constituée par les pensions des agents, et qui pèse significativement sur les finances des entités locales.

497. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) sont respectées y compris s'agissant de la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat (7.2) ainsi que de l'incompatibilité des fonctions et activités avec le mandat d'élu local (7.3).

498. S'agissant du contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8), il apparaît que le contrôle administratif s'exerce dans le respect du principe de proportionnalité (8.3). La Belgique n'a pas ratifié le deuxième paragraphe (8.2) en raison du principe de double tutelle qui inclut un contrôle d'opportunité ancré dans la tradition belge.

499. Les ressources financières (article 9) des collectivités bruxelloises sont source de quelques préoccupations et les autorités locales ont exprimé leurs inquiétudes auprès des rapporteurs dans la mesure où la moitié des communes sont soumises à des plans d'assainissement tandis que la population s'appauvrit. Les communes bruxelloises ont par ailleurs demandé à l'Etat fédéral la création d'un système d'avance du versement des additionnels. Ainsi, l'application des dispositions 9.1, 9.3 et 9.4 demeure préoccupante et les représentants des collectivités estiment que la Belgique devrait ratifier les articles 9.2, 9.6 et 9.7 de la Charte.

500. En revanche, l'article 10 et le droit d'association des collectivités est pleinement respecté, et à cet égard, un chiffre édifiant mérite d'être souligné : 1 commune belge sur 10 est engagée dans un programme de coopération internationale communale.

501. Enfin, la protection juridictionnelle de l'autonomie locale (article 11) est garantie par la Cour Constitutionnelle<sup>25</sup>, le Conseil d'Etat ainsi que par la Cour de Cassation et les tribunaux administratifs belges.

---

25. Voir à cet égard les arrêts n°173/2004, 95/2005, 7/2009, 89/2010, 109/2011, 47/2012

**Annexe - Programme des visites du Congrès en Belgique (8 et 9 octobre 2013 et du 4 au 6 février 2014)**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BELGIQUE  
Bruxelles et Tervuren (8-9 octobre 2013)**

**Programme**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. Henrik HAMMAR	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>26</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès (Suède)
M. Urs WÜTHRICH-PELLOLI	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC <sup>1</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès (Suisse)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès
Mme Olesea SAVCA	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Expert :

M. Carlos Eduardo PACHECO AMARAL	Consultant, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
----------------------------------	---

---

<sup>26</sup>. PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 8 octobre 2013**  
**Bruxelles et Tervuren**

**Experts :**

- M. Frank DELMARTINO, professeur, institutions et politiques européennes, K.U. Leuven
- M. Christian BEHRENDT, professeur à la faculté de droit et de sciences politiques, Université de Liège

**Délégation belge du Congrès et Association des collectivités locales et des provinces :**Délégation belge du Congrès :

- M. Johan SAUWENS, Président de la délégation du Congrès, membre du Parlement flamand, conseiller communal de Bilzen
- M. Marc COOLS, président de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB), maire-adjoint d'Uccle
- M. Karl-Heinz Lambertz, ministre-président de la Communauté germanophone de Belgique *représenté par* M. Robert HAGEN
- M. Luc MARTENS, président de l'Union des Villes et Communes belges (UVCB) et de l'Association des Villes et Communes flamandes (VVSG), bourgmestre de Roulers
- Mme Sabine VAN DOOREN, maire-adjointe de Kapellen
- M. Jean-Paul BASTIN, maire de Malmedy

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) et membres de l'association :

- M. Marc COOLS, président de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB), maire-adjoint d'Uccle

Union des Villes et Communes belges (UVCB) et Association des Villes et Communes flamandes (VVSG), et membres des associations :

- M. Luc MARTENS, président de l'Union des Villes et Communes belges (UVCB), président de l'Association des Villes et Communes flamandes (VVSG) et bourgmestre de Roulers

Association des Provinces flamandes (VVP) et membres de l'association :

- M. Raymond VAN LOOCK, directeur de l'Association des Provinces flamandes (VVP)
- M. Hans BONNARENS, conseiller aux affaires européennes

Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) et membres de l'association :

- M. Jacques GOBERT, président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et bourgmestre de Louvière
- Mme Louise-Marie BATAILLE, Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Association des Provinces wallonnes (APW) et membres de l'association :

- M. Paul-Emile MOTTARD, président de l'Association des Provinces wallonnes *représenté par* M. Bruno DE VIRON
- M. Roger JEUNEHOMME, expert de l'Association des Provinces wallonnes

**Commune de Tervuren :**

- M. Jan SPOOREN, bourgmestre

**Mercredi 9 octobre 2013**  
**Bruxelles**

**Commune de Bruxelles :**

- M. Freddy THIELEMANS, bourgmestre
- Mme Nel VANDEVANNET, directrice de cabinet du bourgmestre
- M. Luc SYMOENS, secrétaire communal
- Mme Mia VERMEIR, receveur communal

**Brussels Metropolitan :**

- M. Emmanuel VAN INNIS, président de Brussels Metropolitan
- Mr Alain DENEFF, intendant de Brussels Metropolitan

**Communes de Linkebeek, Kraainem et Wezembeek-Oppem :**

- M. Damien THIERY, bourgmestre en exercice de Linkebeek
- Mme Véronique CAPRASSE, bourgmestre en exercice de Kraainem
- M. Francois VAN HOOBROUCK, bourgmestre en exercice de Wezembeek-Oppem

**Commune de Flobecq :**

- M. Philippe METTENS, bourgmestre

## VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BELGIQUE Bruxelles (4-6 février 2014)

### Programme

#### Délégation du Congrès :

##### Rapporteurs :

M. Henrik HAMMAR	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>27</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès (Suède)
M. Urs WÜTHRICH-PELLOLI	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC <sup>1</sup> Membre de la commission de suivi du Congrès (Suisse)

##### Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès
Mme Olesea SAVCA	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

##### Expert :

M. Carlos Eduardo PACHECO AMARAL	Consultant, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
----------------------------------	---

---

<sup>27</sup>. PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 4 février 2014**  
**Bruxelles**

**Gouvernement des Flandres :**

- M. Kris PEETERS, ministre-président, ministre de l'Economie, de la Politique extérieure, de l'Agriculture et de la Ruralité
- M. Geert BOURGEOIS, vice-ministre-président, ministre de la Fonction publique, de la Gouvernance locale et provinciale, de l'Intégration civique, du Tourisme et du Vlaamse Rand

**Parlement des Flandres :**

- M. Jan PEUMANS, Président
- M. Marnic DE MEULEMEESTER, président de la commission de la fonction publique, de la gouvernance locale et provinciale, de l'examen des lois, de l'intégration civique et du tourisme
- M. Piet DE BRUYN, président de la commission sur Bruxelles et sa périphérie
- M. Gerit VERMEYLEN, directeur, Direction Législation du Parlement flamand
- M. Willy DIRCKX, secrétaire de la commission de la fonction publique, de la gouvernance locale et provinciale, de l'examen des lois, de l'intégration civique et du tourisme
- M. Henk CUYPERS, directeur de cabinet du Président du Parlement flamand
- M. Dries BERGEN, Protocole

**Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale :**

- Mme Françoise DUPUIS, Présidente

**Parlement de la Communauté française / Fédération Wallonie–Bruxelles / Parlement wallon :**

- M. Jean-Charles LUPERTO, Président du Parlement de la Communauté française, Président du Parlement de la Fédération Wallonie–Bruxelles  
*représenté par M. Michel LEBRUN*, membre du Bureau du Parlement
- M. Patrick DUPRIEZ, Président du Parlement wallon  
*représenté par Mme PARY-MILLE*, vice-présidente de la commission des affaires intérieures et du tourisme du Parlement wallon

**Mercredi 5 février 2014**  
**Bruxelles**

**Ministère des Finances :**

- M. Koen GEENS, ministre des Finances et président du Haut Conseil des Finances
- M. Chris DELAERE, conseiller auprès du cabinet du ministre des Finances
- M. Stefan VAN PARYS, conseiller auprès du cabinet du ministre des Finances
- Mme Florence SMETS, conseillère auprès du cabinet du ministre des Finances
- M. Bernard DU FOUR, conseiller auprès du cabinet du ministre des Finances
- Mme Carine SPINNOY, conseillère générale, Service Expertise politique et assistance, et spécialiste de la réglementation financière concernant les régions et les communes

**Gouvernement de la Communauté française / Wallonie :**

- M. Rudy DEMOTTE, ministre-président de la Communauté française, ministre-président de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles
- M. Paul FURLAN, ministre de l'Administration locale, des Politiques urbaines et du Tourisme

**Médiateurs :**

- M. Philippe NICODEM, directeur du Bureau du Médiateur fédéral
- M. Donald CARDON, auditeur-coordonateur auprès du Médiateur fédéral
- M. Bart WEEKERS, Médiateur néerlandais
- M. Marc BERTRAND, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles
- Mme Karla BLOMME, Médiatrice d'Anvers
- Mme Rita PASSEMIERS, Médiatrice de Gand
- Mme Aurore PONCIN, Médiatrice d'Ixelles – Elsene

**Jeudi 6 février 2014**  
**Bruxelles**

**Bureau de liaison entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne :**

- M. Torbjorn FROYSNES, ambassadeur et chef du Bureau de liaison

**Conseil d'Etat :**

- M. Roger STEVENS, président
- M. Michel LEROY, président d'une chambre
- M. Geert DEBERSAQUES, conseiller d'Etat
- M. Marc LEFEVER, auditeur général adjoint
- Mme Iris VERHEVEN, auditeur
- M. Marc JOASSART, auditeur

**Communauté germanophone :**

- M. Karl-Heinz LAMBERTZ, ministre-président, ministre des Collectivités locales
- M. Alexander MIESEN, Président du Parlement

**Région de Bruxelles-Capitale :**

- M. Rudi VERVOORT, ministre-président et président du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale  
*représenté par M. Baptiste DELHAUTEUR, directeur de Cabinet adjoint*
- M. Xavier SIMON, conseiller

**Cour constitutionnelle de Belgique :**

- M. André ALEN, président pour le Groupe néerlandophone
- M. Jean SPREUTELS, président pour le Groupe francophone
- Mr Koen MUYLLE, secrétaire juridique
- Mr Etienne PEREMANS, secrétaire juridique