



OLA

(Observatory on Local Autonomy)

**La gouvernance locale
dans les Etats-membres de l'Union européenne**

L'autonomie locale en Belgique

par Dr J.-B. Pilet

Université libre de Bruxelles

Institut d'études européennes

Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL)

Table des matières

Introduction

- 1) L'histoire de la décentralisation belge de 1830 à nos jours
- 2) Les communautés et les régions : le fruit étrange des velléités d'autonomie culturelle de la Flandre et de la volonté d'autonomie économique de la Wallonie
- 3) Le retour sur le contexte historique de la fédéralisation de la Belgique
 - a) Le mouvement flamand
 - b) Le mouvement wallon
 - c) La Région bruxelloise
- 4) La présentation sommaire des niveaux de collectivités locales

Titre I : Le système institutionnel local

A) Le droit local

B) L'organisation locale

1) Les entités fédérées

- a) **Les caractéristiques communes des entités fédérées**
- b) **Les spécificités de chacune des entités fédérées**

i. La Région wallonne

ii. La Région de Bruxelles-Capitale

**iii. La Région flamande et la
Communauté néerlandaise**

iiii. La Communauté française

**iiii. La Communauté
germanophone**

2. Les communes

3. Les Provinces

Titre II : L'action publique locale

A) Les compétences locales

1. Les Communautés

2. Les régions

3. Les provinces

4. Les communes

B) Les moyens locaux

1. Les moyens financier

**a. Les dépenses locales dans le Produit Intérieur
Brut**

b. La structure générale des dépenses

c. Les impôts locaux

- d. Les dotations**
- e. Les redevances**
- f. La péréquation financière**
- g. L'emprunt**

2. La fonction publique belge

- a. Le système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail - textes principaux)**
- b. Les effectifs des agents publics**
- c. L'architecture générale de la fonction publique locale**
- d. Les différentes catégories d'agents publics locaux**

Introduction

1) L'histoire de la décentralisation belge de 1830 à nos jours

« *La Belgique n'a pas de nationalité et vu le caractère de ses habitants, ne pourra jamais en avoir* ». Cette phrase fut écrite en 1859 par le premier roi des Belges et annonçait une histoire institutionnelle mouvementée et conflictuelle, laquelle devait, presque inévitablement, déboucher sur une remise en cause des structures unitaires de l'Etat, consacrées par la constitution de 1831.

Pourtant, le processus de désagrégation de l'Etat unitaire, perceptible tout au long de l'histoire institutionnelle belge ne s'est matérialisé de manière tangible dans l'organisation des institutions que dans les années 1970 ; la Belgique a ainsi connu trois importantes vagues de réformes institutionnelles engageant ainsi le pays sur la voie fédérale, d'abord à pas mesurés puis de façon plus hardie.

Depuis 1993, la Constitution belge traduit cette réalité en stipulant dans son article premier que « *la Belgique est un Etat fédéral composé de 3 régions et de 3 communautés* ».

Le fédéralisme en Belgique a été adapté aux spécificités nationales et conçu de manière à répondre à des conflits qui ne pouvaient trouver de solution dans le cadre de l'Etat unitaire. Plusieurs historiens ont vu dans la réforme de l'Etat le seul moyen d'éviter l'éclatement d'un pays déjà profondément divisé. Pour les Belges, fédérer, c'est s'unir. La Belgique peut

sembler un Etat hybride pour les autres Etats occidentaux, mais il est conforme aux réalités belges.

Le processus de réforme de l'Etat s'est fait par différentes étapes, notamment par quatre grandes réformes institutionnelles (1970, 1980, 1988-1989, 1993) et a été opéré dès le lendemain de la seconde guerre mondiale.

2) Les communautés et les régions : le fruit étrange des vellétés d'autonomie culturelle de la Flandre et de la volonté d'autonomie économique de la Wallonie

La Belgique a la singularité de compter deux types d'entités fédérées : les communautés et les régions. Les communautés (flamande, française et germanophone) correspondent aux trois espaces linguistiques : la Flandre néerlandophone au Nord, la Wallonie francophone au Sud, et la petite communauté germanophone à la frontière avec l'Allemagne.

Bruxelles est dans un statut bilingue, ses habitants se rattachant à l'une ou l'autre communauté en fonction de leur langue maternelle et de leurs choix de vie.

S'agissant d'entité à base linguistique, les communautés ont principalement la charge des politiques culturelles et éducatives.

Les régions quant elle sont des entités à base territoriale et à vocation socio-économique. On en dénombre trois : Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale.

Mais pour bien comprendre ce double niveau de pouvoir, il faut retourner à leurs origines. Les communautés sont les enfants des revendications autonomistes flamands.

Ceux-ci voulait détenir le propre niveau de pouvoir devant permettre la reconnaissance de l'identité flamande et sa défense au sein d'un Etat belge jugé francophile.

Les régions en revanche sont nées des desseins des autonomistes wallons. Leur ambition était d'assurer le redéploiement économique d'une Wallonie durement touchée par la crise économique des années 1970 et dont le nouvel essor aurait été bloqué par un Etat belge aux élites économiques flamandes.

3) Le retour sur le contexte historique de la fédéralisation de la Belgique

L'histoire de la décentralisation en Belgique est à relier à différents aspects culturels, politiques et économiques que connut la Belgique principalement au cours du XIXe siècle. C'est en 1830 suite à la révolution que la Belgique acquit son indépendance et des institutions qui, jusqu'à aujourd'hui, ont connu de vives fluctuations.

Ainsi, l'Etat Belge, à cette époque, fut constituée par une bourgeoisie francophone qui choisit le français comme langue officielle.

Cette langue était pourtant démographiquement minoritaire au dix-neuvième siècle. Seules les classes supérieures la maîtrisaient mais c'était

elles qui tenaient les rennes du pouvoir dans un pays où le vote censitaire excluait 95% de la population du processus politique.

En dehors de cette élite, les langues dominantes étaient les dialectes wallons au Sud du pays et les dialectes flamands au Nord. Le français était cependant plus répandu en Wallonie qu'en Flandre.

Le choix du français comme langue nationale fut la source de profonds malentendus à venir entre les deux Communautés linguistiques du pays, mais aussi à l'intérieur de la Communauté flamande.

En effet, le clivage linguistique était à la fois bâti sur une opposition culturelle et sur une opposition sociale entre les élites francophones et le peuple flamand.

La Constitution Belge du 7 février 1831 est celle d'un Etat unitaire qui demeurera décentralisé jusqu'en 1970.

Après cette longue période de stabilité institutionnelle, la Belgique entra dans un processus de révisions constitutionnelles régulières. La première est celle de 1970 qui mena à la création des trois communautés linguistiques du pays : française, flamande et germanophone.

En 1977 et 1978, deux accords politiques sur la réforme des institutions et notamment sur la création des Régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale) furent conclus.

Ces accords furent traduits en un projet de lois de réformes institutionnelles qui prévoyaient la création de trois régions semblables, des droits similaires étant accordés aux flamands de Bruxelles et aux francophones de la périphérie bruxelloise.

Cependant, d'importantes tensions se firent sentir au sein de certains partis politiques flamands et le gouvernement de l'époque dut présenter sa démission, ce qui provoqua l'abandon du projet.

Une loi de 1979 créa alors des institutions communautaires et régionales provisoires, dont les exécutifs étaient constitués par des ministres du gouvernement national.

La loi spéciale du 8 août 1980 créa des institutions régionales mais ne comportait aucune disposition relative à la région bruxelloise, ceci en raison de l'impossibilité de dégager un accord politique à son propos.

Ce n'est finalement qu'en 1989 que la région de Bruxelles-Capitale fut organisée et que les élections régionales purent y avoir lieu.

Enfin, en 1993, la Belgique devint officiellement un Etat fédéral composé de trois régions et de trois communautés.

A ce changement symbolique, s'ajouta une réforme plus fondamentale : la création d'institutions propres pour les régions et communautés.

Auparavant, celles-ci fonctionnaient avec des conseils législatifs composés des élus nationaux répartis selon leur groupe linguistique.

En 1993, on créa des institutions propres avec en particulier des conseils (parlements) élus directement tous les 5 ans.

Ceux-ci obtinrent la faculté de déterminer eux-mêmes, par voie de décret adopté à la majorité des deux tiers, des mesures essentielles relatives à leur composition, à leur élection et à leur fonctionnement ainsi qu'au

fonctionnement de leur gouvernement.

Pour bien comprendre cet ensemble hybride, et en particulier le dédoublement régions-communautés, il faut en revenir aux origines des revendications flamandes et wallonnes.

a) Le mouvement flamand

L'histoire de la Flandre depuis l'établissement de la Belgique en 1830 jusqu'à la période précédant la Seconde guerre mondiale est dominée par la lutte des flamands pour obtenir des droits égaux à ceux de leurs concitoyens francophones, lutte nécessaire à cause des discriminations qu'ils subissaient dans un Etat pensé au départ par et pour des francophones.

Le début du combat flamand fut celui de la reconnaissance du caractère bilingue de l'Etat belge.

Les premières revendications étaient de pouvoir être éduqué en néerlandais, jugé en français, contacté par son administration en français, etc.

Dès la deuxième moitié du XIXe siècle, le mouvement flamand prit de l'ampleur notamment en réaction à « l'Etat belge ».

Les flamands se sentaient dépossédés de leur culture, mais surtout ils percevaient que leur représentation administrative et linguistique au niveau national ne correspondait pas à leur poids réel dans le pays.

En Flandre même, une élite locale issue de la haute bourgeoisie

flamande avait adopté la langue française et dominait l'économie de la région (banque, finance, joailliers d'Anvers) ; on les appelait les fransquillons (les petits français). En 1898, la langue néerlandaise fut reconnue comme deuxième langue officielle du pays.

Toutefois, le territoire flamand (au nord) restait officiellement bilingue ; il fut par étapes proclamé unilingue. L'agglomération bruxelloise se francisait peu à peu.

Néanmoins, dans de nombreuses institutions nationales, le français dominait encore largement : dans l'armée, les administrations.

Au cours de la Première guerre mondiale, le Front Parti animé par des démocrates chrétiens mit en évidence le fait que cette armée, composée de soldats flamands en majorité (car les flamands ont toujours été majoritaires), était toujours unilingue - francophone officiellement -, ce qui était souvent perçu comme une certaine humiliation par les soldats flamands.

Le nationalisme flamand reprit donc de l'ampleur après la fin de la guerre. C'est ainsi qu'apparaît une classe dirigeante flamande, défendant les intérêts de la Flandre. Un des combats symboliques en la matière fut la création d'une université totalement flamande à Gand au lendemain du premier conflit mondial.

Les revendications relatives à une autonomie, à la création d'institutions flamandes propres devinrent centrales plus tard, durant l'entre-deux-guerres.

Les flamands, portés par une économie florissante, exigeaient désormais la réalisation de revendications politiques et institutionnelles :

fixation de la frontière linguistique (1962-1963), usage de la langue flamande dans les universités situées sur le territoire flamand (avec le départ forcé de la section francophone de l'Université catholique de Louvain vers la Wallonie en 1968).

La réforme de l'Etat de 1970 permit à la Flandre d'atteindre ses objectifs d'autonomie culturelle.

b) Le mouvement wallon

Les revendications d'autonomie en Wallonie avait une toute autre connotation. Après la seconde guerre mondiale, l'économie de la partie wallonne du pays s'essouffle.

Conscientes de cet essoufflement, les élites politiques wallonnes déposent en vain au parlement plusieurs propositions de révision de la Constitution dans le sens fédéral. Le souhait des wallons était d'avantage d'échapper au contrôle que la majorité flamande exerçait sur le pays.

L'autonomie était pour eux vecteur de relance de leur industrie vieillissante et déclinante. Le mouvement wallon se préoccupe de consacrer l'autonomie de la Wallonie ou son indépendance à partir de préoccupations syndicales, progressistes ou socialistes.

Ces revendications aboutirent, lors de la révision constitutionnelle de 1970, au nouvel article 107 de la Constitution. Celui-ci crée trois régions (Wallonie, Région flamande et bruxelloise), second type d'entités fédérées

belges.

c) La Région bruxelloise

Bruxelles, capitale à majorité francophone, se trouvait en quelque sorte coincée entre les deux mouvements. Elle fut d'ailleurs contrainte d'attendre plus longtemps que les autres pour être reconnue dans son autonomie. Au Nord du pays, la conception culturelle du fédéralisme ne pouvait admettre une entité bilingue.

De plus, pour de nombreux leaders flamands, Bruxelles était d'abord et avant tout une ville flamande, bien qu'ayant été francisée au cours du vingtième siècle. Le fédéralisme à trois (Flandre, Wallonie et Bruxelles) n'avait (et n'a toujours pas) les faveurs du mouvement flamand. Au Sud du pays, Bruxelles était à peine plus soutenue.

Les Wallons hésitaient entre la solidarité francophone et la méfiance de la périphérie à l'égard de la capitale. En résumé, Bruxelles comptait peu de fervents défenseurs lors des premières réformes institutionnelles de 1970. Sa création ne fut acceptée qu'en 1980 et mise en œuvre qu'en 1988-1989.

Par conséquent, sans compter la minorité germanophone, les rapports de force déterminant de la vie politique belge semblent donc des rapports entre les flamands et les francophones.

Cette bipolarisation a impliqué la mise en place d'une série de

mécanismes assurant le traitement égal de chaque Communauté, y compris au niveau fédéral, tels que : la règle de l'adoption de certaines lois (dites spéciales) en matière institutionnelle à la majorité dans chaque groupe linguistique (art 4 de la Constitution), la parité linguistique au sein du Conseil des ministres fédéral, la parité dans la haute fonction publique fédérale et dans les plus hautes juridictions.

Le système politique belge, plus encore que celui de tout Etat composé, est le résultat de tensions politiques et d'options contradictoires sur le devenir du pays.

Conçue comme une réponse à des situations répétées de crise, la réforme de l'Etat est, en conséquence, profondément marquée par une logique de compromis.

4) La présentation sommaire des niveaux de collectivités locales

3 régions : Région wallonne (en marron), Région flamande (en beige), Région de Bruxelles-Capitale (en bleu).

Région wallonne

Capitale : Namur

Superficie : 16 844 km

Population (2005) : 3 395 942 hab.

262 communes

Région flamande

Capitale : Bruxelles

Superficie : 13 522 km

Population (2005) : 6 058 368 hab.

308 communes

Région de Bruxelles Capitale

Capitale : Bruxelles

Superficie : 161 km

Population (2005) : 1 018 029 hab.

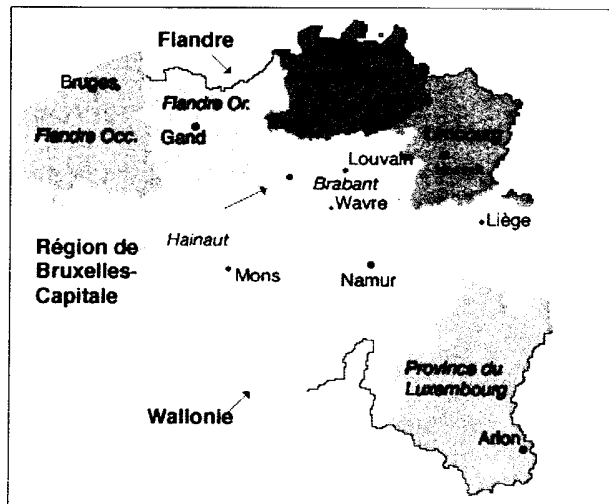
19 communes

3 communautés : Communauté flamande (en beige), Communauté française (en brun), Communauté germanophone (en bleu).

La zone hachurée, qui correspond à la région de Bruxelles-Capitale, est une zone bilingue (85% francophones, 10% flamands).

10 provinces

589 communes



Titre 1

Le système institutionnel local

L'étude du système institutionnel local se fera à travers l'évocation, tout d'abord, du droit local, son fondement (**A**)n et ensuite, de son organisation (**B**).

A) Le droit local

En ce qui concerne les Régions et les Communautés, le droit applicable est d'abord constitutionnel : il s'agit du Chapitre IV de la Constitution du 17 février 1994. La loi spéciale du 8 août 1980, modifiée à 22 reprises, est un texte fondamental dans la répartition des compétences entre Régions et Communautés. Notons également que les frontières entre les diverses entités fédérées sont définies par la loi du 8 novembre 1962.

Les règles régissant les communes et les provinces sont respectivement la Nouvelle Loi Communale du 26 mai 1989, et la Loi Provinciale du 30 avril 1836. Ces 2 textes ont été modifiés par de nombreuses lois.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour édicter la quasi-totalité des règles d'organisation de leurs institutions locales. Les décrets pris par les Régions ayant la même valeur que les lois en vertu de la règle de l'équipollence des normes, les règles organisant les autorités

provinciales et communales conserveront une valeur législative. En Wallonie, ces règles ont été codifiées dans le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (décret du 24 mai 2004). En Flandre, c'est le *Nieuwe Gemeentedecreet* (2006) qui a posé les jalons du pouvoir local régionalisé.

B) L'organisation locale

Cette organisation est découpée en entités fédérées (1), en communes (2) et en provinces (3).

1) Les entités fédérées

La Belgique fait se superposer 2 niveaux d'entités fédérées : les Communautés et les Régions.

Cependant il ne sera pas possible d'étudier ces 2 niveaux successivement et séparément, d'une part parce que les différentes Régions et Communautés ne sont pas organisées de la même manière, d'autre part parce que les institutions de la Région flamande et de la Communauté néerlandaise ont fusionné.

Après avoir présenté les caractéristiques communes aux institutions de toutes les entités fédérées (a), nous étudierons ensuite successivement les spécificités de chacune d'entre elles (b).

a) Les caractéristiques communes des entités fédérées

Les Communautés et les Régions sont organisées autour d'un organe législatif et d'un organe exécutif : le Parlement et le Gouvernement.

Les membres du Parlement sont élus pour 5 ans (les dernières élections ont eu lieu le 13 juin 2004).

Le Parlement dispose du pouvoir législatif : il vote les décrets (ce sont des ordonnances dans la Région de Bruxelles-Capitale), qui ont force de loi sur le territoire de compétence de l'entité fédérée. Il vote le budget, et élit le Gouvernement (sauf en Communauté francophone) pas forcément en son sein, et le contrôle.

Le Parlement élit en son sein un Président.

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Cette responsabilité s'exprime par le vote de motion de confiance et de méfiance. Ces motions doivent être constructives, ce qui signifie que si le Parlement veut démettre l'exécutif, il est contraint de proposer dans sa motion une équipe alternative.

Par la motion de confiance, le gouvernement prend l'initiative d'engager sa responsabilité devant l'assemblée, c'est dire qu'il demande à l'assemblée si elle est disposée à le laisser poursuivre son activité, en votant l'approbation du programme du gouvernement ou d'un texte qu'il estime nécessaire. Si la confiance lui est refusée, il démissionnera. On dit que le

gouvernement a la confiance de l'assemblée lorsqu'il a obtenu ou lorsqu'il est assuré d'obtenir le soutien de la majorité de ses membres.

Par le vote d'une motion de méfiance, l'assemblée signifie au gouvernement ou à un ou plusieurs de ses ministres qu'ils n'ont plus son soutien. Il est alors tenu de démissionner.

Le Gouvernement est responsable de l'exécution des décrets et de la gestion quotidienne. Il partage avec le Parlement le pouvoir d'initiative des décrets.

Les traités sont négociés et conclus par le Gouvernement mais ils n'acquièrent d'effet juridique qu'après avoir obtenu l'approbation du Parlement, entérinée par décret.

Enfin divers ministères (par exemple, en Wallonie, on en compte deux : le Ministère de l'équipement et des transports et le Ministère de la Région wallonne) assurent l'administration et la gestion quotidienne.

b) Les spécificités de chacune des entités fédérées

i. La Région wallonne

Le Parlement wallon est composé de 75 députés. La région wallonne est divisée en 13 circonscriptions dans lesquelles on élit 2 à 13 conseillers par un scrutin proportionnel.

Le gouvernement wallon se compose actuellement de 9 Ministres dont le Ministre-Président élu par ses pairs. Le député qui devient ministre cesse immédiatement de siéger ; le premier suppléant en ordre utile le remplace.

A l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, les autres régions sont libres constitutionnellement de choisir combien de ministres composeront l'exécutif.

ii. La Région de Bruxelles-Capitale

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de 72 francophones et 17 néerlandophones élus par un scrutin de liste proportionnel. Les candidats à l'élection sont présentés sur des listes séparées en fonction de leur appartenance linguistique, de manière à obtenir les 2 groupes linguistiques au Parlement.

Le Parlement ne peut voter que la méfiance constructive.

Le Gouvernement de la Région se compose d'un Ministre-Président, de 4 Ministres (2 francophones et 2 néerlandophones), et de 3 Secrétaires d'État (dont au moins un néerlandophone).

Le député régional qui a été élu par le parlement en qualité de membre du gouvernement ou de secrétaire d'Etat régional, cesse immédiatement de siéger et reprend son mandat lorsque ses fonctions de membre du gouvernement ou de secrétaire d'Etat régional prennent fin.

Il est remplacé par le premier suppléant en ordre utile de la liste sur

laquelle il a été élu.

iii. La Région flamande et la Communauté néerlandaise

Le Parlement flamand est composé de 124 parlementaires. Ils sont élus pour 5 ans au scrutin proportionnel de liste dans chaque province composant la région flamande, et répartis comme suit : Anvers : 33 sièges ; Brabant flamand : 20 sièges ; Limbourg : 16 sièges ; Flandres occidentales : 22 sièges ; Flandres orientales : 27 sièges ; Bruxelles-Capitale : 6 sièges.

Les 6 parlementaires issus de la région bruxelloise ne participent pas au vote des décrets dans les matières appartenant aux compétences régionales du Parlement.

Le Gouvernement flamand est composé de 11 ministres maximum, dont un Ministre-Président (ils sont 10 actuellement). Au moins l'un d'entre eux est issu de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Ministre-Président est choisi dans le parti disposant de la plus grande représentation au sein de la majorité.

Le(s) ministre(s) issu(s) de la région bruxelloise ne participent pas à la prise de décision dans les matières appartenant aux compétences régionales du Parlement.

iiii. La Communauté française

Le Parlement de la Communauté française se compose de 94 parlementaires : il s'agit des 75 membres du Parlement de la Région wallonne auxquels s'ajoutent 19 des 72 élus francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, élus par leurs pairs.

Le Gouvernement de la Communauté française est élu par le Parlement, mais ses membres (les ministres) ne sont pas obligatoirement choisis parmi les parlementaires.

Il se compose actuellement de 6 ministres, dont le Ministre-Président. Au moins l'un des membres du Gouvernement est issu de la Région de Bruxelles-Capitale.

iiii. La Communauté germanophone

Le Parlement de la Communauté germanophone se compose de 25 parlementaires, élus pour 5 ans, par un scrutin de liste proportionnel. Le Gouvernement se compose de 4 Ministres, dont le Ministre-Président.

2. Les communes

Elles sont dirigées par deux organes distincts.

Un organe législatif : le Conseil communal ; et un organe exécutif : le

Collège des bourgmestre et échevins, ou Collège communal.

Le Conseil communal est composé de conseillers communaux élus pour 6 ans, et dont le nombre varie de 6 à 55 selon la population de la commune. L'élection des conseillers communaux se fait selon un scrutin de listes proportionnel.

Le Conseil est présidé par le bourgmestre. Mais en Flandre, le Conseil peut désormais élire en son sein un président du conseil communal.

Il doit se réunir au moins 10 fois par an. Ses séances sont publiques, sauf lorsqu'il statue sur des questions de personnes. Il ne peut prendre de décision que s'il y a une majorité de présents.

Les listes se présentant aux élections communales ont une obligation de parité, avec obligation de présence des genres aux 2 premières places des listes en Wallonie et à Bruxelles ; aux 3 premières places en Flandre.

Pour la première fois le 8 octobre dernier, les étrangers ont pu participer aux élections communales (c'était le cas auparavant uniquement pour les citoyens d'Etats membres de l'Union européenne).

Pour voter, les Européens doivent s'inscrire dans la commune. Les étrangers extracommunautaires doivent en plus prouver 5 ans de résidence légale et ininterrompue en Belgique, et déclarer sur l'honneur leur engagement à respecter la Constitution, les lois belges, la convention de sauvegarde des droits et libertés.

Les européens ont, en plus du droit de vote, le droit d'éligibilité aux

mandats de conseiller, d'échevin, mais pas de bourgmestre.

Le Collège communal ou Conseil des bourgmestres et échevins se compose du bourgmestre et des échevins. Le nombre d'échevins varie de 2 à 10 selon la population de la commune. Leur mode de désignation diffère selon les Régions

- en Wallonie, elle se manifeste par la signature d'un pacte de majorité. Celui-ci précise les noms du bourgmestre, des échevins, du président du CPAS, et les groupes composant la majorité, et doit être signé par les intéressés et la majorité de chacun des groupes composant la majorité. Le bourgmestre doit être le candidat le plus populaire de la liste la plus importante de la majorité

- en Flandre, les échevins sont désignés par la majorité du Conseil. Le bourgmestre est désigné par le Gouvernement flamand sur proposition d'une majorité de conseillers communaux.

- à Bruxelles, les échevins sont désignés par la majorité du Conseil. Le bourgmestre est également désigné par le Gouvernement régional bruxellois et doit disposer du soutien d'une majorité de conseillers communaux et de la majorité de sa liste, et chaque conseiller ne peut soutenir qu'un seul candidat bourgmestre.

Le Collège a une obligation de mixité.

Ses réunions ne sont pas publiques et ont lieu lorsque le règlement interne le prévoit, ou selon l'urgence.

3. Les Provinces

Le Conseil provincial est le parlement de la province. Le nombre de conseillers varie de 56 à 84 selon la population de la province. Ils sont élus pour 6 ans. Chaque province est divisée en districts électoraux dans lesquels on désigne un nombre déterminé de représentants par scrutin de liste proportionnel.

Le Conseil détient le pouvoir de décision dans toutes les matières d'intérêt provincial. Il vote les règlements provinciaux et établit le budget provincial.

Il se réunit au moins 10 fois par an. Ses séances sont publiques sauf lorsqu'il statue sur des questions personnelles.

Le Conseil choisit un Président, qui est chargé de convoquer et d'établir l'ordre du jour des séances, d'organiser et de coordonner les séances du Conseil provincial en collaboration avec le Collège, de diriger les travaux du Bureau du Conseil provincial, et de garantir le bon déroulement des séances du Conseil.

Chargé de l'organisation des séances du Conseil et de coordonner le travail en commission, le Bureau du Conseil provincial se compose de quelques conseillers provinciaux et du Président du Conseil.

Des commissions composées de conseillers issus des différents partis représentés au Conseil et d'un Député provincial étudient les dossiers qui

leur sont soumis par le Collège et réfléchissent sur les voies politiques possibles.

L'organe exécutif des provinces wallonnes est désormais le Collège provincial. La Flandre conserve l'appellation Députation provinciale.

Le Collège provincial se compose de 6 députés provinciaux élus par le Conseil en son sein, et du Gouverneur de la province qui le préside. Le Collège doit être mixte.

Il assure la gestion quotidienne de la province. Il délibère sur tout ce qui concerne l'administration quotidienne des intérêts de la province et sur l'exécution des lois pour lesquelles son intervention est requise ou qui lui sont adressées par le Gouvernement.

Il veille à l'instruction des affaires d'intérêt provincial qui lui sont soumises par le Conseil, et exécute ses propres décisions ainsi que celles du Conseil.

Il donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises par la loi ou par le gouvernement. Il délibère sur les réquisitions qui lui sont faites par le Gouverneur.

Les décisions du Collège provincial sont collégiales : aucun député provincial ne peut prendre de décision seul.

Les séances du Collège ne sont pas publiques, sauf lorsqu'il statue en tant qu'organe juridictionnel.

Le Conseil peut voter une motion de méfiance contre le Collège selon

le même principe que pour les parlements régionaux et communautaires.

Le Gouverneur de la province est nommé par le Gouvernement de la Région sur avis conforme du Conseil des Ministres de l'Etat fédéral. Ce n'est donc pas un élu mais un fonctionnaire.

Au sein des institutions de la province, il préside le Collège et participe à tous ses travaux sans prendre part aux votes (sauf dans les matières juridictionnelles).

Il assiste aux séances du Conseil et peut y prendre parole. Il contrôle la légalité des décisions provinciales. Il représente la Province.

Par ailleurs, le Gouverneur en tant que représentant du gouvernement fédéral au niveau local (principe de déconcentration) se voit confier certaines compétences propres (sécurité civile et plan d'urgence, traitement des dossiers en cas de calamités naturelles, etc) ¹.

¹ <http://www.ibz.fgov.be/code/fr/loc/provinces.shtml>

Titre II

L'action publique locale

L'action publique locale sera successivement évoquée à travers les compétences locales (**A**) et les moyens locaux (**B**).

A) Les compétences locales

Les compétences locales seront exposées par « niveau de collectivités locales » : communautés (1), régions (2), provinces (3) et communes (4).

1. Les Communautés

Les Communautés ne sont pas compétentes pour les mêmes matières.

La Constitution (art 127 à 129) donne compétence aux Communautés française et flamande dans les matières suivantes

- les matières culturelles ;
- l'enseignement (à l'exception : de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ; des conditions minimales pour la délivrance des diplômes; du régime des pensions) ;
- les matières personnalisables, c'est-à-dire les matières qui touchent à la vie des personnes et à leur relation avec les services publics qui les

concernent ;

- la coopération entre les Communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières énumérées ci-dessus ;
- l'emploi des langues pour : les matières administratives ; l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics ; les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

La Communauté germanophone est compétente pour (art 130) :

- les matières culturelles ;
- les matières personnalisables ;
- l'enseignement dans les mêmes limites que les Communautés française et néerlandaise ;
- la coopération entre les Communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités pour ces matières ;
- l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

Certaines de ces matières ont été précisées. Les matières culturelles et personnalisables ont été définies par la loi spéciale du 8 août 1980 les

matières culturelles.

- La défense et l'illustration de la langue française ;
- l'encouragement à la formation des chercheurs ;
- les beaux-arts ;
- le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles à l'exception des monuments et des sites ;
- les bibliothèques, discothèques et services similaires ;
- l'éducation permanente et l'animation culturelle ;
- l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ;
- les loisirs et le tourisme ;
- la formation préscolaire dans les gardiennats ;
- la formation postscolaire et parascolaire ;
- la formation artistique ;
- la formation intellectuelle, morale et sociale ;
- la promotion sociale ;
- la reconversion et le recyclage professionnel, à l'exception des règles relatives à l'intervention, dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la

reconversion de son entreprise ;

- les matières personnalisables, c'est-à-dire les matières qui touchent à la vie des personnes et à leur relation avec les services publics qui les concernent ;
- la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de la communications du gouvernement fédéral, ainsi que le soutien à la presse ;
- la politique de la santé : la dispensation de soins et l'éducation à la santé et la médecine préventive, à l'exception des mesures de prophylaxie restées de compétence fédérale ;
- la politique de l'aide aux personnes ;
- la politique familiale ;
- la politique d'aide sociale, à l'exception des matières suivantes, qui restent de compétences fédérales, et que sont la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, ainsi que le droit de toute personne à l'aide sociale ;
- la politique d'accueil et d'intégration des immigrants ;
- la politique des handicapés ;
- la politique du troisième âge ;
- la politique de la jeunesse ainsi que la protection de la jeunesse, à l'exception des matières suivantes qui restent de compétences fédérales, et que sont les règles du droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, ainsi que les règles du droit pénal établissant les infractions qui

contreviennent à la protection de la jeunesse et en établissant les sanctions et les règles de poursuite.

- l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale.

La compétence des Communautés en ce qui concerne l'emploi des langues a été limitée en ce qui concerne les communes à facilités, les services dont l'activité s'étend au delà de la région de langue française, et les institutions fédérales et internationales désignées par la loi dont l'activité s'étend à plus d'une communauté.

Des matières complémentaires, liées à l'exercice de ses compétences, ont été octroyées aux Communautés, dans les domaines de :

- la recherche scientifique pour les matières qui lui sont attribuées ;
- l'infrastructure de la Communauté : la Communauté est habilitée à adopter toutes les mesures relatives à son infrastructure, nécessaires à l'exercice de ses compétences ;
- la gestion décentralisée de son secteur public propre, y compris les mécanismes de cogestion avec le secteur privé ,
- des matières pénales dans les limites de ses compétences : les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir des peines.

Les Communautés sont habilitées à conclure des traités internationaux dans le cadre de leurs compétences. Ces procédures doivent s'opérer dans le respect de la loyauté fédérale afin de préserver l'unité de la politique étrangère du royaume.

La Communauté française a transféré l'exercice de certaines matières aux Régions wallonne et bruxelloise. Il s'agit de matières culturelles (infrastructures sportives, tourisme, promotion sociale, reconversion et recyclage professionnel), du transport scolaire et de la quasi-totalité des matières personnalisables (politique de dispensation des soins, politique familiale, aide sociale, intégration des immigrés, politique des handicapés et du troisième âge).

La Région wallonne a transféré certaines de ses compétences à la Communauté germanophone : la protection des sites et monuments, la politique de l'emploi, et le contrôle et le financement des communes.

Ainsi que nous l'avons présenté, les Communautés française, flamande et germanophone règlent l'usage des langues. Toutefois il nous faut distinguer exceptions à cette règle d'unilinguisme territorial : la zone bilingue de Bruxelles-Capitale, et les « communes à facilités ».

Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est une zone bilingue. Pour y faciliter l'exercice des compétences communautaires, 3 commissions communautaires ont été créées en 1989.

La Commission communautaire française (COCOF) est compétente pour les institutions mono communautaires francophones de la Région bruxelloise.

Elle peut légiférer par décret dans les matières concernant l'éducation physique, le tourisme, la promotion sociale, la formation des classes moyennes, le transport scolaire, la santé et l'aide aux personnes, la petite enfance, les soins à domicile, l'alphabétisation, les maisons de repos, les bibliothèques, le folklore bruxellois.

Par règlement, elle agit également dans les matières liées à la culture et l'enseignement. La COCOF est formée d'un organe législatif : le Parlement francophone bruxellois, composé des 72 membres francophones du Parlement bruxellois ; et d'un organe exécutif: le Collège, constitué par les Ministres et Secrétaires d'Etat francophones du Gouvernement wallon.

La Commission communautaire flamande (VGC, pour Vlaamse Gemeenschapscommissie) est l'organe compétent pour les institutions mono communautaires néerlandophones.

Elle est compétente pour les mêmes matières que la COCOF, mais ne dispose que d'un pouvoir d'organisation. La VGC est formée d'un organe législatif : le Parlement flamand bruxellois, composé des 17 membres néerlandophones du Parlement bruxellois ; et d'un organe exécutif : le Collège, constitué par les Ministres et Secrétaires d'Etat néerlandophones du Gouvernement wallon.

La Commission communautaire commune (COCOM) règle et gère les matières communautaires communes aux deux communautés.

Son parlement, appelé Assemblée réunie, est composé des deux groupes linguistiques du Conseil de la Région bruxelloise.

Le pouvoir exécutif est assuré par le Collège réuni, qui rassemble les ministres du Gouvernement de la Région.

La COCOM est compétente tant à l'égard des institutions qui n'appartiennent pas exclusivement à l'une ou l'autre Communauté (institutions bicommunautaires) qu'à l'égard des personnes dans les matières suivantes : la politique de la santé (politique de dispensation des soins dans et en dehors des institutions de soins, éducation sanitaire, médecine préventive) ; l'aide aux personnes (politique familiale, politique sociale, handicapés, troisième âge jeunesse, immigrés, aide sociale aux détenus).

Lorsqu'il s'agit de matières personnalisables bicommunautaires, l'Assemblée réunie légifère selon la même procédure que celle suivie au Conseil avec cette restriction que toute résolution doit obligatoirement être prise à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique.

Les communes à facilités sont des communes dans lesquelles des minorités linguistiques se sont vu accorder des facilités. Un tel régime a été rendu possible par la loi du 8 novembre 1962 fixant les frontières linguistiques.

Les communes concernées sont :

- 6 communes de la périphérie de Bruxelles, en Communauté flamande et à minorité francophone ;

- les Communes à la frontière linguistique entre les communautés française et flamande : 4 communes en Communauté française, à minorité néerlandophone et 4 communes en Communauté néerlandophone, à minorité francophone ;
- les Communes à la frontière linguistique entre les communautés française et germanophone : 9 communes de la Communauté germanophone sont des communes avec facilités en français et 2 communes en Communauté française, à minorité germanophone ;
- les Communes à la frontière linguistique entre les communautés française, flamande et germanophone : il s'agit de 3 communes situées en Communauté française, avec des facilités en néerlandais et en allemand.

Deux lois précises créent les régimes de facilités :

- la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative prévoit que l'administration communale, tout en conservant une seule langue officielle, communique dans une deuxième langue avec les citoyens ;
- la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement prévoit que des écoles primaires et maternelles dans la langue minoritaire doivent être reconnues. Notons une approche différente selon les Communautés : alors que la Communauté flamande subventionne les écoles francophones des communes néerlandophones, les autorités francophones ne subventionnent pas les

écoles néerlandophones en commune wallonne.

Les facilités linguistiques sont sujettes à débat. D'une part, le découpage est contesté car il date de 1962 et est basé sur un recensement de 1947, lui-même contesté à l'époque. D'autre part, francophones et néerlandophones n'ont pas la même perception de ces facilités : alors que les flamands considèrent les facilités comme un moyen temporaire de faciliter l'intégration des habitants francophones en Flandre, les francophones y voient un droit définitif.

2. Les Régions

Les compétences des Régions telles qu'elles sont énumérées par la loi spéciale du 8 août 1980 sont :

- l'aménagement du territoire (planification, urbanisme, rénovation urbaine, politique foncière, protection des monuments et des sites) ;
- l'environnement et la politique de l'eau ;
- la politique agricole ;
- la conservation de la nature ;
- le logement ;
- l'économie (expansion économique, commerce extérieur,...) ;

- les aspects régionaux de l'énergie, dont la distribution locale d'électricité et de gaz, les sources nouvelles et la récupération d'énergie, l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- la réglementation organique des pouvoirs locaux (provinces, communes, intercommunales). Cette compétence embrasse : la composition, les compétences, le fonctionnement et le financement des pouvoirs locaux, la tutelle, les règles électorales ;
- les aspects régionaux de la politique de l'emploi, avec le placement des travailleurs et les programmes de remise au travail des chômeurs ;
- les travaux publics ;
- le transport en commun régional ;
- les relations extérieures dans les matières énumérées ci avant ;
- la recherche scientifique se rapportant aux matières régionales.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, s'y ajoutent les tâches que le législateur avait confiées à l'ancienne Agglomération de Bruxelles, c'est-à-dire : la lutte contre les incendies ; l'aide médicale urgente ; l'enlèvement et le traitement des immondices ; les taxis.

La Région gère également des compétences héritées de l'ancienne Province de Brabant, notamment en matière d'organisation d'un réseau d'enseignement supérieur, secondaire technique et professionnel, spécial et de promotion sociale francophone.

La Région wallonne a transféré certaines de ses compétences régionales à la Communauté germanophone pour ce qui concerne la région de langue allemande : les monuments et les sites, la politique de l'emploi et l'organisation et la tutelle des communes.

Ces compétences ne sont ou ne seront donc plus exercées par la Région wallonne que dans la région de langue française. Dans ce cas également, la Région wallonne n'exerce ses compétences que dans la région de langue française.

La Communauté française a transféré l'exercice de certaines matières aux Régions wallonne et bruxelloise.

Pour ce qui concerne les matières culturelles, les Régions exercent les compétences de la Communauté française dans les domaines suivants : éducation physique, sport et vie en plein air, pour les travaux à exécuter dans les infrastructures sportives.

Elles sont aussi chargées :

- du tourisme ;
- de la formation professionnelle ;
- de la promotion sociale : la gestion du budget relatif aux crédits accordés par les employeurs aux travailleurs en recyclage professionnel ;

Pour ce qui concerne les matières personnalisables transférées, les

institutions régionales exercent les compétences de la Communauté française dans les domaines suivants :

- la santé curative : la programmation, l'agrément et le subventionnement des institutions de soins et des organismes de soins hors domicile ; la législation et la réglementation organiques relatives aux centres de coordination de soins et services à domicile, aux centres de santé intégrés, aux services de santé mentale et aux services de télé accueil ;
- la politique d'aide aux personnes : la politique familiale d'aide aux familles et aux personnes âgées et les centres de planning familial, d'encouragement aux études, publications et actions diverses dans ce domaine ; la politique d'aide sociale relative aux C.P.A.S., aux centres de service social y compris la législation et la réglementation organiques, à l'encouragement aux études, publications et actions diverses dans ce domaine ; la politique d'accueil et d'intégration des immigrés et des jeunes d'origine étrangère relative à la subsideation d'organismes développant des actions dans ce domaine, à l'aide morale et religieuse aux immigrés ;
- la politique relative aux personnes handicapées ;
- la politique du troisième âge relative à l'agrément et la subsideation des infrastructures des maisons de repos et aux services d'accueil de jour pour les personnes âgées.

Pour ce qui concerne les matières transférées relatives à

l'enseignement, les institutions régionales exercent les compétences de la Communauté française dans les domaines de la gestion des bâtiments scolaires et du transport scolaire.

Des matières complémentaires, liées à l'exercice de ses compétences, ont été octroyées aux Régions, dans les domaines suivants :

- la recherche scientifique pour les matières qui lui sont attribuées ;
- l'infrastructure de la Communauté française : la Communauté est habilitée à adopter toutes les mesures relatives à son infrastructure, nécessaires à l'exercice de ses compétences ;
- la gestion décentralisée de son secteur public propre, y compris les mécanismes de cogestion avec le secteur privé ;
- les matières pénales dans les limites de ses compétences : les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir des peines.

La loi spéciale du 8 août 1980 confie la tutelle des pouvoirs locaux aux Régions. La tutelle s'exerce sur tous les actes des institutions locales et a pour seul but de faire respecter la légalité et l'intérêt général.

Elle comporte :

- la protection de la légalité : les autorités décentralisées doivent respecter toutes les normes juridiques supérieures (Etat, Régions, Communautés), les principes généraux du droit et leurs propres

règlements ;

- La protection de l'intérêt général : il s'agit de tout intérêt public que l'autorité de tutelle estime supérieur à celui que l'autorité décentralisée a poursuivi dans la décision qu'elle a prise.

Il faut distinguer la tutelle générale de la tutelle spéciale :

- la tutelle générale s'exerce sur un acte déjà accompli et qui éventuellement a déjà sorti ses effets.

L'annulation a un effet rétroactif. Elle est générale en ce sens que tous les actes pris par les autorités décentralisées sont susceptibles d'être annulés, sauf ceux qui font l'objet d'une tutelle spéciale.

Elle est facultative car l'autorité de tutelle n'a pas l'obligation d'annuler chaque fois qu'il y a atteinte à la légalité ou à l'intérêt général.

La suspension, quant à elle, suspend l'exécution de l'acte suspendu et oblige le pouvoir local de réagir : il peut soit retirer la décision incriminée, soit la maintenir en la justifiant.

Il dispose pour ce faire d'un délai de 40 jours. Passé ce délai, sans réaction du pouvoir local, l'acte suspendu est nul de plein droit.

- la tutelle spéciale s'exerce par l'approbation et les mesures d'office. L'approbation est une mesure de tutelle préalable à l'exécution d'un acte qui a déjà été décidé par l'autorité décentralisée.

L'acte ne pourra devenir effectif que lorsqu'il aura été approuvé. Les mesures d'office sanctionnent uniquement la violation de la légalité et

jamais l'atteinte à l'intérêt général.

Ce type de contrôle est mis en œuvre lorsque l'autorité subordonnée ne remplit pas l'une ou l'autre de ses obligations légales. Dans ce cas, l'autorité de tutelle se substitue à l'autorité défailante pour accomplir à sa place l'acte incriminé.

Les Régions ont transféré une partie de leurs pouvoirs de tutelle sur les communes aux provinces.

3. Les Provinces

La Province a des compétences obligatoires dans des matières dites d'intérêt général, et des compétences facultatives dans les matières d'intérêt provincial.

Les missions d'intérêt général sont des missions confiées aux provinces par une autorité supérieure (Etat, Régions, Communautés), soit dans le cadre d'une déconcentration, soit dans le cadre d'une décentralisation par service.

Par déconcentration, on entend l'attribution à une autorité hiérarchiquement subordonnée d'un pouvoir de décision engageant l'autorité centrale (Etat, Région ou Communauté). La décentralisation par service consiste à confier une mission à une autorité dont les organes disposent d'un

pouvoir propre de décision et agissent en qualité de représentants du service personnalisé dont ils ont la gestion.

Dans le cadre de la déconcentration, le Collège provincial exerce la tutelle sur les communes.

Il exerce une tutelle générale de suspension ou d'annulation sur les actes des autorités communales qui violent la loi ou blessent l'intérêt général.

Il possède également une tutelle spéciale d'approbation sur certaines délibérations du conseil communal : le budget communal, les budgets des régies, les modifications budgétaires, les comptes communaux, les comptes des régies et les transferts de crédit de dépenses ; le cadre et le statut administratif des agents de la commune ; le régime de pension des agents de la commune ; la mise en régie et le bilan de départ des établissements et services communaux à caractère industriel ou commercial qui seront gérés en dehors des services généraux de la commune.

Dans certains cas, la députation permanente peut prendre des mesures d'office (tutelle spéciale de substitution d'action) : quand le conseil communal refuse de porter au budget des dépenses obligatoires ; quand le conseil communal ne porte pas au budget des recettes suffisantes pour payer une dette de la commune.

Le Collège exerce une tutelle d'approbation sur certains actes des CPAS.

Dans le cadre de la déconcentration, le Collège a également des compétences en ce qui concerne les jurys d'assises, les polders et wateringues, les mines, minières et carrières, et l'octroi de bourses d'études.

Le Gouverneur exerce aussi certaines tutelles dans le cadre de la déconcentration. Il doit exercer un recours auprès du Roi lorsque le Conseil provincial ou Collège provincial a pris une résolution qui sort de ses attributions ou blesse l'intérêt général.

Il est tenu d'exercer un recours auprès de l'Exécutif communautaire ou régional contre la décision par laquelle une autorité provinciale viole la loi.

Pour le compte de la Région, le gouverneur exerce un recours auprès de l'Exécutif contre les actes des communes qui violent la loi. Il exerce également certaines tutelles sur les CPAS.

Le Gouverneur a également des compétences en matière de police communale, de cours d'eaux non navigables, de radiations ionisantes, ou d'armes et de munitions.

Dans le cadre de la décentralisation par service, la province exerce des compétences dans le domaine médico-social (inspection médicale scolaire notamment), dans les domaines de l'expansion économique, des bibliothèques publiques, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (chemins vicinaux et décharges contrôlées)

Toujours dans le cadre de la décentralisation par service, le Gouverneur est officier de police administrative. Il doit veiller au maintien

de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés. Il dispose pour cela de la gendarmerie et peut requérir la force publique.

La Province exerce des missions facultatives dans les matières d'intérêt provincial. Il n'existe pas de définition permettant de déterminer ce qui relève de l'intérêt provincial. Nous pouvons seulement dire qu'il s'agit de ce qui ne relève ni de l'intérêt fédéral, communautaire ou régional, ni de l'intérêt général. Les provinces sont donc assez libres pour agir dans de nombreux domaines.

On peut distinguer :

- le domaine de l'enseignement : l'enseignement supérieur ;
- l'enseignement secondaire, l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement complémentaire ;
- le domaine médico-social : administrations des services médico-sociaux, observatoires de la santé, centres de coordination de la petite enfance, écoute des enfants, prévention des femmes battues, dépistage du cancer, instituts d'orientation et de guidance ;
- la culture : assistance technique et animation en faveur de nombreux organismes, musées, théâtres d'amateurs, etc ;
- le tourisme et les loisirs : domaines provinciaux, promotion et gestion touristiques, etc. ;
- l'agriculture : aides aux exploitations, offices de promotion agricole,

etc. ;

- la formation de la jeunesse : maisons de la jeunesse, par exemple ;
- le service technique provincial : études et surveillance de travaux pour les communes, infrastructures de conseil aux communes, maintenance du patrimoine communal, etc. ;

Le Collège provincial possède également des attributions juridictionnelles. Il agit dans ce cas en tant que juridiction administrative et non comme organe décentralisé ou déconcentré. Ses décisions présentent alors le caractère d'un acte de juridiction. Ces attributions s'exercent notamment dans le contentieux fiscal (taxes locales et provinciales). Au niveau communal, le Collège statue lorsqu'il y a contestation sur le désistement d'un conseiller communal et pour constater la déchéance d'un conseiller communal.

4. Les communes

Les communes exercent 3 types de compétences :

- Les compétences obligatoires : dans ces hypothèses, la commune se borne à exécuter des missions strictement règlementées pour le compte du pouvoir supérieur, qu'il soit fédéral, régional, ou communautaire. Parmi ces missions on relèvera : l'organisation et le cofinancement du CPAS, l'organisation de l'enseignement communal

primaire, la tenue des registres de l'état civil, le contrôle des chômeurs, la couverture des déficits des fabriques d'église (et établissements assimilés), l'établissement des listes électorales, le maintien de l'ordre, l'entretien des voiries communales.

- Les compétences autonomes : ces compétences résultent du fait que la commune s'occupe de tout ce qui peut être considéré comme étant d'intérêt communal pour autant que la Constitution ou la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à un autre pouvoir. Ainsi la commune jouit d'une certaine autonomie puisque ses compétences ne sont nullement précisées.
- Les compétences liées : compétences dans des affaires qui présentent un intérêt communal mais qui sont soumises à des conditions et des restrictions spécifiques fixées par le législateur national, communautaire ou régional, en ce qui concerne, par exemple, le contenu de la compétence, les modalités de la prise de décision et d'exécution. Ces compétences liées laissent cependant une marge de liberté pour une politique locale adaptée aux exigences du lieu. L'exemple typique est celui des compétences en matière d'aménagement du territoire.

La commune organise et cofinance le CPAS. Rappelons que, dans les communes wallonnes, le Président du CPAS siègera désormais au Collège communal. Les CPAS (Centre Public d'Action Sociale) ont pour mission de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il existe un CPAS dans chaque commune. L'aide sociale fournie par le CPAS

consiste en 2 types de prestation :

- le droit à l'intégration sociale par un emploi ou un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale ;
- l'aide sociale au sens large du terme (matérielle ou immatérielle).

Le CPAS est administré par le Conseil de l'aide sociale. Celui-ci est composé de conseillers à l'aide sociale élus pour 6 par le Conseil communal, juste après les élections communales. Leur nombre dépend du nombre d'habitants de la commune. Le Conseil de l'aide sociale constitue en son sein un bureau permanent et élit parmi ses membres un Président.

Le Conseil de l'aide sociale constitue en son sein un bureau permanent et élit parmi ses membres un Président². Il prend des décisions sur la gestion générale du CPAS, les budgets, les orientations politiques. Le bureau permanent est chargé d'expédier les affaires courantes.

B) Les moyens locaux

Ces moyens sont au nombre de deux ; ce sont : les moyens financiers **(1)** et les moyens humains **(2)**.

² Depuis 2006, en Wallonie, les présidents de CPAS sont membres du collège échevinal avec voix consultative. De plus, la possibilité est offerte aux communes de fusionner les fonctions de président de CPAS et d'échevin des affaires sociales.

1. Les moyens financier

a. Les dépenses locales dans le Produit Intérieur Brut

Les dépenses locales en Belgique représentent 6,6% du PIB, ce qui est relativement peu comparé à d'autres pays, mais ce qui s'explique aussi par le poids important des dépenses transférées aux Régions dans le cadre de la fédéralisation.

Les compétence des collectivités locales sont larges car principalement définies par le principe de l'intérêt communal. De plus, l'Etat confie aux communes belges la gestion de nombreux services publics locaux. Les communes belges ont ainsi un champ d'intervention très large mais qui bien souvent se trouve limité par des contraintes financières.

Les catégories de dépenses les plus importantes dans les communes belges sont les dépenses de personnel qui représentent 52,6% du budget des communes (1998) et les dépenses de transfert (15,2% du budget) que sont les subsides (subventions) aux organismes rattachés aux communes (CPAS, zones de police, ...). En fait, trois groupes fonctionnels (Administration, Sécurité et Enseignement) prennent plus de 70% des dépenses brutes de personnels. Cette évolution est responsable de la faible marge de manœuvre des communes belges en matière d'investissement.

b. La structure générale des dépenses

Les collectivités locales belges se financent essentiellement par trois types de revenus : les revenus fiscaux (45% des recettes), les transferts financiers ou dotations (42%) et les emprunts (9%). Le fonds des communes est sous la compétence et la gestion des Régions depuis la loi spéciale du 16 janvier 1989. Il peut donc y avoir des différences dans les critères d'attribution de celui-ci selon les Régions. De manière globale, le fonds des communes représentait en 1999 un montant total de 2,15 milliards d'euros. L'autre source de revenus principale pour les communes belges est la fiscalité. Cette ressource a tendance à augmenter en raison de la stagnation des transferts par l'intermédiaire du fonds des communes et l'augmentation des dépenses à financer.

Les Régions belges, tout comme les Communautés ont des recettes très spécifiques, très importantes et caractérisées par l'importance des ressources propres. Il n'en sera pas question ici car nous parlons des finances locales.

c. Les impôts locaux

Les impôts représentent 45% des recettes locales et 44% des recettes communales. Les impôts communaux sont de deux types bien distincts :

- les impôts propres des communes. Ce sont ce que l'on appellerait en France des taxes communales. Elles sont instituées à l'initiative des communes, gérées par elles de la mise en place au recouvrement. Ces impôts communaux sont très variés mais leur

rendement est généralement peu élevé. Ils représentent environ 18% des recettes fiscales des communes. Les principaux impôts communaux utilisés sont les impôts sur la force motrice, les impôts sur les immeubles de bureaux et les impôts sur les équipements informatiques, qui tous sont des impôts touchant les entreprises et visant à remplacer l'inexistence d'une taxe locale sur les entreprises en Belgique.

- les impôts de type « additionnels » aux impôts d'Etat. Il y en a trois types l'additionnel au précompte immobilier (43,3% des recettes fiscales), l'additionnel à l'impôt sur le revenu (36,7% des recettes fiscales) et l'additionnel à la taxe sur la circulation des véhicules automobiles (20% des recettes fiscales). C'est le précompte immobilier qui est le plus identifié comme impôt local et le plus rentable. Concernant l'additionnel à l'impôt sur le revenu, se pose la question de la localisation de cet impôt, notamment dans le cas des communes transfrontalières où les personnes travaillant sur la commune ne sont pas forcément contribuables / habitants sur la commune.

La principale revendication des acteurs locaux belges en terme d'impôt est la création d'un impôt sur les entreprises au niveau local et la réforme de l'additionnel à l'IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques).

d. Les dotations

Les dotations sont le deuxième vecteur important de revenus pour les communes belges. La principale dotation est le fonds des communes, qui est une dotation globalisée de fonctionnement qui représente 18% des recettes ordinaires des communes. Cette dotation globalisée a pour objet de permettre le financement des dépenses courantes des communes. La répartition de ce fonds et les critères de répartition de ce fonds sont décidés par les Régions qui ont compétence en ce sens depuis 1989. C'est pourquoi les critères de répartition du fonds des communes peuvent varier d'une Région à l'autre. Actuellement, une réflexion est en cours dans les différentes régions pour modifier les critères de répartition du fonds des communes notamment dans le sens de l'introduction de critères de qualité des services rendus et des critères plus importants de péréquation.

Les communes belges reçoivent aussi des dotations sous la forme de subsides affectés, transferts qui sont l'objet de nombreuses critiques des communes belges, notamment en termes d'autonomie financière. Ces subsides affectés représentent près de 20% de recettes ordinaires des communes.

On distingue deux types de subsides affectés :

- les subsides de fonctionnement qui sont des subventions destinées à couvrir les dépenses obligatoires gérées par les communes que sont l'enseignement et les centres publics d'action sociale. Les communes n'ont aucune marge de manœuvre sur ces subsides ;
- les subsides d'investissement qui sont des subventions destinées à financer des projets d'investissement décidés de commun accord entre les communes et les Régions.

Les Provinces belges connaissent peu à peu le même type de financement avec un fonds des Provinces et des subsides affectés.

e. Les redevances

Il y a très peu de redevances en Belgique et celles-ci représentent qu'une faible part des recettes ordinaires des communes belges. Les principales recettes propres des communes belges en dehors de celles déjà citées proviennent de la gestion du patrimoine immobilier.

f. La péréquation financière

La péréquation financière au niveau des communes en Belgique est essentiellement organisée par le fonds des communes. En effet, dans les critères de répartition que l'on retrouve toujours dans le fonds des communes est présent le critère de péréquation.

Une forme de péréquation financière plus novatrice est organisée au niveau des Régions belges mais elle est fortement critiquée par la Région flamande au nom de l'autonomie des Régions belges.

g. L'emprunt

L'emprunt est un outil de gestion courant en Belgique et représente

près de 9% des recettes locales. Toutefois un mouvement est actuellement en cours pour diminuer le recours à l'emprunt.

Les communes belges ont une très grande liberté pour emprunter et ainsi financer les dépenses extraordinaires. Il y a juste besoin de l'accord de l'assemblée délibérante. Toutefois, certaines Régions ont mis en place des mécanismes de suivi pour éviter les situations de surendettement comme a pu en connaître par exemple la deuxième ville de Wallonie, Liège.

Exemples de taxes locales : taxe sur les bureaux, sur la force motrice, sur les équipements informatiques, sur les spectacles et les divertissements, sur la publicité, sur l'utilisation de la voie publique, sur les agences bancaires, sur les agences de jeu, taxe sur l'autorisation d'établissement dangereux, taxe sur la construction de trottoirs, taxe sur les parking, taxe sur les chiens.

2. La fonction publique belge

a. Le système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail - textes principaux)

Si le législateur a favorisé l'option du statut, il ne faudrait toutefois pas en conclure que le recours au contrat est marginal. En effet, la proportion des contractuels dans la fonction publique ne cesse de croître en Belgique, en particulier dans la partie francophone (niveau fédéral : 21%, Région

flamande : 17.7%, ; communauté française : 39.2%, ; région wallonne : 38% pour les deux ministères et 59% en incluant les 27 para-régionaux composant le paysage institutionnel wallon).

L'agent public est dans une situation de droit public. Les fonctionnaires (agents permanents ou définitifs) sont titulaires d'un grade, ils sont pourvus d'un emploi et exercent leurs fonctions dans le cadre d'un statut.

Des personnes peuvent être engagées sous contrat à la condition qu'aucun statut ne régit l'emploi (par exemple agents des travaux de nettoyage du service des restaurants) : les agents sont sous contrat lorsqu'ils ne sont pas sous statut.

Le texte de base fixant le statut des agents de l'Etat est l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Celui-ci fut modifié à de multiples reprises depuis sa mise en vigueur et en particulier par l'arrêté Royal du 22 décembre 2000.

Les modifications apportées aux textes légaux et réglementaires constituant le statut des agents de l'Etat fédéral portent notamment sur :

- un élargissement des hypothèses de recours au contrat de travail ;
- l'instauration d'un système de mandat pour les fonctions dites de « management » ;
- la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'évaluation des agents ;
- l'abandon du concept de rang et le nouvel agencement des niveaux.

Les principaux problèmes résident dans une hiérarchie rigide de grades qui freine la mobilité, une hiérarchie des traitements qui ne permet

pas d'organiser une véritable carrière pour les agents occupant des fonctions spécialisées, un système de notation qui ne marche pas (en l'espace de deux ou trois ans, le système produit mécaniquement 95% d'agents recevant une appréciation positive), ainsi qu'une forte politisation.

On doit donc poser la question de savoir si les mécanismes du statut de 1937 visant à limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités politiques et à promouvoir l'avancement au mérite ne sont pas des échecs.

Ce questionnement a abouti à la réforme Copernic dont la gestion des carrières est l'un des principaux piliers. Celle-ci a en effet notamment comme ambition de définir un système de classification des fonctions, d'instaurer une politique de gestion des compétences et d'élargir les possibilités de carrière.

b. Les effectifs des agents publics

Au 31 décembre 2003, la Belgique compte plus de quatre millions d'actifs (4 188 800 pour 10 millions d'habitants) parmi lesquels un cinquième travaille dans le secteur public.

L'administration régionale est devenue prépondérante avec 357 752 agents : elle stagnait jusqu'en 1999, elle est en constante augmentation depuis. L'administration locale et provinciale, dont le nombre s'est accrue de 1991 à 1999 (+14%, 270 000 en 1999) compte aujourd'hui 285 843 agents publics. Parallèlement, le nombre d'emplois occupés par l'Etat fédéral se réduit fortement (- 37 % de 1991 à 1999) ; il est de 193 705

aujourd'hui.

Effectifs

| | | |
|-----------------|----------------|--------|
| Niveau central | 193 705 | 23,13 |
| Niveau régional | 357 752 | 42 ,73 |
| Niveau local | 285 843 | 34,14 |
| Total | 837 300 | |

Sources : Parlement européen (DGIRP), 2000.

En 2000, les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses ordinaires des autorités provinciales et locales (51%). Bruxelles-Capitale affecte plus des deux tiers de ses dépenses ordinaires à la rémunération de son personnel (67%)³.

c. L'architecture générale de la fonction publique locale

La Constitution belge a consacré l'autonomie des pouvoirs décentralisés (Provinces et communes). Mise à part le statut disciplinaire,

³ *Le personnel des collectivités locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, éditions Dexia.

celles-ci sont donc compétentes pour régler la situation administrative de leur personnel. Cette situation a engendré une multitude de statuts aux particularités les plus diverses même s'ils cachent derrière leur disparité une même inspiration provenant du statut des agents du pouvoir central.

Depuis quelque temps, les Régions, détentrices de la tutelle sur les collectivités locales, souhaitent mettre tin progressivement à ces disparités au niveau des statuts du personnel par le biais des circulaires ministérielles (des entités fédérées) prises, pour la plupart, sur la base de conventions sectorielles négociées avec les représentants du personnel : la fixation du statut est soumise à l'approbation des autorités de tutelle, qui fixeront donc par voie de circulaires certains principes qu'elles entendent voir respecter.

Le statut disciplinaire est fixé par la nouvelle loi communale. Celle-ci ayant été régionalisée, le statut disciplinaire relève donc, désormais, des Régions.

d. Les différentes catégories d'agents publics locaux

Le personnel local comprend les agents des Provinces, des communes, des intercommunalités et des centres publics d'aide sociale.

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 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. Une nouvelle catégorie de contractuels est apparue ces dernières années : les agents contractuels subventionnés. Leur création résulte, dans le but de réduire le chômage, de versement de subsides accordés aux collectivités locales par le pouvoir régional. Dans certains cas, ils représentent près de la moitié de l'effectif global de la collectivité.

Au-delà de ces principes juridiques, il faut être conscient que le procédé de recrutement par contrat couvre actuellement 52% du personnel communal.

e. Les réformes en cours et tendances actuelles

La formation des administrations régionales et communautaires par transfert de personnels de l'État central avait, dans un premier temps, conduit à assujettir leur personnel au statut des agents de l'Etat pour faciliter la mobilité (le personnel muté vers les Communautés et les Régions est de l'ordre de 15 000 agents si l'on exclut le personnel enseignant). Depuis,

l'idée d'une diversité des régimes juridiques semble l'avoir emporté sur le souci de conserver un statut général des fonctionnaires. Depuis la loi de 1988, les Communautés et les Régions peuvent fixer les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel fonctionnaire, temporaire et auxiliaire.

Il n'existe pas de statut unique des personnels locaux mais l'autonomie est limitée par la législation nationale et l'exercice des pouvoirs de tutelle des Régions. Le législateur est intervenu pour imposer des conditions particulières pour les fonctions les plus importantes, les grades légaux.

En ce qui concerne les entités fédérées, la montée en puissance des Régions et Communautés tend à diversifier le statut des personnels. Les wallons restent attachés à un système statutaire alors que les flamands tendent à adopter les mécanismes anglo-saxons du « nouveau management public ».

Les points négatifs du statut des agents belges ont conduit à une réflexion sur une amélioration du système Copernic désigne le projet de réforme de l'Administration fédérale belge (2000-2003). Il est destiné à améliorer les services que celle-ci fournit aux citoyens, ainsi que les conditions de travail et les perspectives de carrière des fonctionnaires. Le principe de cette réforme est que le citoyen occupe une place centrale au sein de l'État. L'Administration doit lui offrir les services de qualité auxquels il a droit.

Pour atteindre le double objectif du meilleur service au citoyen et du meilleur cadre de travail des fonctionnaires, la réforme de l'Administration

fédérale s'articule autour de quatre axes :

- une nouvelle structure organisationnelle ;
- Une nouvelle culture de management ;
- Une nouvelle vision des ressources humaines :
- Une nouvelle méthode de travail.

Conclusion

Le résultat de la fédéralisation et de la décentralisation en Belgique est un système institutionnel complexe, parfois illisible, de l'avis même de nombre de citoyens belges. Le transfert de compétences vers les Communautés et les Régions est appelé à se poursuivre, notamment du fait des revendications flamandes. Ainsi, en marge des élections législatives de juin 2007 se tiendront de nouvelles négociations communautaires.

La Belgique semble aujourd'hui prise en étau entre un système politique complexe et des tensions communautaires qui, si elles ne débouchent pas sur des affrontements violents comme en Irlande du Nord par exemple, sont permanentes et se ravivent à la moindre occasion. La fédéralisation ne semble pas avoir été une réponse efficace à l'accroissement de ces tensions et n'a pas amené Flamands et Wallons à mieux cohabiter. Au contraire, jamais les indépendantistes flamands n'avaient rencontré une audience aussi large.

Ainsi le double enjeu des années à venir pour la Belgique sera de rapprocher Wallons et Flamands, et de réformer un système institutionnel dans lequel une majeure partie des Belges ne se retrouve pas.

Liste des sources juridiques applicables

Constitution du 17 février 1994

Loi du 8 novembre 1962

Loi spéciale du 8 août 1980

Nouvelle Loi Communale du 26 mai 1989

Loi Provincial du 30 avril 1836

Code de la Démocratie Local et de la Décentralisation

| Communautés et Régions | |
|-------------------------------|-----------------------|
| Organe législatif | Parlement |
| Organe exécutif | Gouvernement |
| Durée du mandat | 5 ans |
| Nombre d'élus | de 25 à 124 |
| Provinces | |
| Organe législatif | Conseil provincial |
| Organe exécutif | Collège provincial en |
| Durée du mandat | 6 ans |
| Nombre d'élus au | 56 à 84 conseillers |
| Nombre de membres du | 6 Députés provinciaux |
| Communes | |
| Organe législatif | Conseil communal |
| Organe exécutif | Collège communal ou |
| Durée du mandat | 6 ans |
| Nombre d'élus au | de 6 à 55 conseillers |
| Nombre de membres du | de 2 à 10 échevins |