

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux

Nihoul, Marc

Published in:
R.R.D.

Publication date:
1994

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 1994, 'L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux', *R.R.D.*, p. 137-141.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux

Le but avoué de ces quelques lignes est de mettre en perspective l'évolution normative que connaissent dans une certaine mesure les pouvoirs locaux à la suite de la fédéralisation du pays¹.

Les aménagements qu'ont connus les entités locales en 1980, 1988 et 1993 ne concernent pas tant les institutions locales elles-mêmes que la détermination des collectivités habilitées à les régler sous divers aspects: l'organisation des institutions, le contrôle de tutelle exercé sur les actes des entités locales par les autorités supérieures sur base de la légalité et de l'opportunité, la coopération entre les entités locales, leurs compétences et leurs finances².

Tous les aménagements procèdent d'un même mouvement: celui de la «dissociation». Les pouvoirs locaux sont donc appelés à terme à «dépendre» des entités fédérées dans la Belgique fédérale. Le mouvement est d'ailleurs consacré par la Constitution du 5 mai 1993 lorsqu'elle stipule en son article 1er que ce sont les régions qui comprennent les provinces, et non plus la Belgique.

Par conséquent, le régime local tend à se diversifier: d'uniforme dans le cadre unitaire, il devient disparate dans l'Etat fédéral, c'est-à-dire variable d'une collectivité fédérée à l'autre. L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui règlent les pouvoirs locaux est donc clair: alors que dans l'Etat unitaire, c'était la loi nationale qui était chargée de cette mission dans son ensemble, dans l'Etat fédéral belge, cela tend à devenir tant et plus le décret ou l'ordonnance. Voyons de suite les normes auxquelles le praticien sera confronté lorsque seront soulevées devant lui des questions relatives aux divers volets de l'organisation locale *sensu lato*. L'on se limitera à envisager les entités locales suivantes: la province et la commune (1.), le centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) (2.) et l'intercommunale (3.)³.

(1) Sur la réforme fédérale de l'Etat belge, v. E. Cerexhe, *Tout savoir sur la réforme de l'Etat belge*, Bruxelles, Story Scientia, 1993, p. 11 et s.; F. Delpérée, «La Belgique est un Etat fédéral», J.T., 1993, p. 637 et s.; F. Delpérée (sous la direction de), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, à paraître; F. Delpérée (sous la direction de), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 292 p.; Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme inachevé?, Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1994, 469 p.; A. Alen en L.P. Suetens, *Het federale België na de vierde Staatshervorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, die Keure, 1993, 274 p.

(2) V. notre article, «La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993», M.C., 1994, p. 67 à 76.

(3) Ne seront donc envisagées ni l'interprovinciale ni l'agglomération. Cette dernière, si elle subsiste dans les textes, ne présente en effet aucun intérêt pratique.

La commune et la province

La commune et la province connaissent actuellement le même sort dans le cadre de la Belgique fédérale: elles attendent toutes les deux une réforme en profondeur susceptible de tirer les conséquences du fédéralisme «à leur niveau»⁴. En ce qui les concerne, la réforme fédérale de 1993 n'a en effet procédé qu'à la scission de la province de Brabant assortie de la suppression de ce niveau de pouvoir dans la Région de Bruxelles-Capitale ainsi qu'à la suppression de la faculté pour le Roi d'imposer des normes générales à l'élaboration par les Conseils communaux des statuts administratif et pécuniaire des agents communaux⁵⁶. Le texte des accords de la Saint-Michel prévoit, dans le cadre du «transfert de compétences sans incidence financière», le transfert de la législation organique relative aux administrations locales. Ainsi, «lors de la prochaine mise à révision, l'article 108 de la Constitution sera ouvert à révision. A cet effet, un groupe de travail sera créé qui sera chargé d'examiner une régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, à l'exception de ce qui est réglé dans la loi de pacification (la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les Conseils provinciaux), moyennant le maintien de l'unité de la politique de police et d'incendie et du caractère communal des services de police et d'incendie. (...)»⁷

Dans l'état actuel du droit belge, l'Etat fédéral détient de la sorte une compétence capitale à l'égard de la commune et de la province: celle d'organiser leurs institutions de manière uniforme pour l'ensemble du territoire fédéral (Const., art. 162, al. 1^{er}). Au surplus, l'Etat fédéral, au même titre que les communautés, charge la commune et la

province de missions dans le cadre de ses attributions (Const., art. 162, al. 2, 3^o)⁸ qu'il finance (art. 6, § 1, VIII, 3^o, de la loi du 8 août 1980, modifié en 1988 et en 1993) et contrôle lorsqu'il désire recourir à la tutelle spécifique (article 162, alinéa 2, 6^o et alinéa 3, combiné avec l'article 7, alinéa 1, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1988).

Les régions, quant à elles, sont devenues l'interlocuteur privilégié de la commune et de la province tant sur le plan du contrôle de tutelle (article 162, alinéa 3, de la Constitution, combiné avec l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1988 et en 1993)⁹ que sur celui du financement (article 39 de la Constitution combiné avec l'article 6, § 1, VIII, 2^o et 3^o, de la loi du 8 août 1980, modifié en 1988 et en 1993) ou des compétences (dans la mesure où les compétences régionales de plus en plus importantes intéressent au premier chef les communes et les provinces; article 162, alinéa 2, 3^o, de la Constitution, prolongé par l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980¹⁰).

En termes légistiques, le découpage des compétences relatives aux communes et aux provinces entre les composantes de l'Etat fédéral se manifeste par la production de toute une série de décrets ou d'ordonnances organisant *sensu lato* les deux collectivités locales. De manière schématique, l'on se trouve devant une loi principale, la Nouvelle loi communale, et plusieurs décrets ou ordonnances. Partant des termes de l'article premier de la nouvelle loi communale, celle-ci a trait à l'organisation, aux règles de fonctionnement et aux attributions respectives du corps communal, composé du conseil communal, du collègue échevinal et du bourgmestre. Quant aux décrets, ils organisent la commune et la province sous leurs autres aspects parmi lesquels on peut citer: deux décrets et l'ancienne loi communale (bientôt remplacée par une ordonnance) en matière de tutelle administrative¹¹, plusieurs décrets et ordonnances concernant le financement, etc.¹²

(4) Sur le sujet, v. Marc Nihoul, «Le statut des collectivités locales dans la Belgique fédérale», in *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*, Faculté de droit de Namur, 1994, à paraître. Dans l'attente, le lecteur trouvera un premier exposé dans la revue «Mouvement communal»: «La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux: les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne», M.C., 1993, p. 8 à 21.

(5) Il s'agit de la modification des articles 145 et 148 de la loi communale par les articles 293 et 294 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, visant à achever la structure fédérale de l'Etat, M.B., 20 juillet 1993, p. 16838 (vig. 30 juillet 1993).

Notons que seul le pouvoir du Roi disparaît sur ce point, la compétence générale du législateur fédéral n'étant en rien affectée par la réforme. L'autonomie du conseil communal n'est donc augmentée que de manière relative. Pour plus de détails, v. Pierre Lambert (sous la direction de), *Manuel de droit communal*, Némésis, Bruxelles, 1992, T. 1, «La nouvelle loi communale», p. 227 à 231.

Il faut encore préciser que le pouvoir du Roi n'est supprimé par la réforme de 1993 qu'en ce qui concerne le personnel communal en général. Pour ce qui est du personnel des services de sécurité (police et incendie), ce pouvoir est renforcé. V. *Union des Villes et des Communes de Wallonie*, Année communale 1992/1993, Bruxelles, 1993, p. 19 et 20.

(6) Il importe de remarquer que l'article 19 de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié en 1993, est susceptible de permettre des érosions supplémentaires au pouvoir fédéral d'organiser la commune par le recours au mécanisme des pouvoirs implicites et donc indépendamment d'une nouvelle réforme. En effet, le nouvel article 19 accroît le champ d'application des pouvoirs implicites aux matières réservées à la loi par la Constitution, parmi lesquelles figure précisément le pouvoir d'organiser la commune.

(7) «Propositions visant à achever la structure fédérale de l'Etat», texte dactylographié, 28 septembre 1992, p. 7. Depuis, l'article 108 de la Constitution a été renuméroté article 162.

(8) Notons que le partage des compétences entre les principales composantes de l'Etat fédéral a été modifié à la suite des accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin.

L'article 162, alinéa 2, 3^o, de la Constitution est prolongé par l'article 46 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 en ce qui concerne les communautés (et les régions, v. ci-dessous).

(9) Un certain nombre d'exceptions viennent modaliser la compétence régionale en matière de tutelle. L'on se référera utilement à nos articles, «La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993», M.C., 1994, p. 70 et 71, ainsi que «La tutelle administrative sur les actes des communes: une compétence régionale à part entière?», R.R.D., 1992, p. 317 à 334.

(10) L'article trouve un écho dans la nouvelle loi communale, à l'article 116.

(11) V. notre article, op. cit., p. 317 à 334. Depuis cet article, un décret du Conseil flamand, daté du 28 avril 1993, portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, est paru au M.B. du 3 août 1993, p. 17633 et vient donc abroger le précédent décret du 7 juin 1989, modifié par le décret du 24 juillet 1991; le nouveau décret est complété à la page 17637 du même numéro du *Moniteur* par l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juillet 1993, attribuant au vice-gouverneur du Brabant l'exercice à l'égard des communes de la province de Brabant des attributions conférées au gouverneur de la province par le décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes.

(12) Il serait vain de vouloir faire le relevé complet des différentes dispositions en vigueur en matière locale tant les législateurs semblent faire l'objet d'une «frénésie légistique». Les incrédules consulteront le *Bulletin législatif*, Alain Coenen, «Renouveau administratif et frénésie légistique», M.C., 1993/3, p. 141 à 143, ou encore *Union des Villes et Communes de Wallonie*, Année communale 1992/1993, 139 p.

Le centre public d'aide sociale

L'article premier de la loi spéciale du 16 juillet 1993, visant à achever la structure fédérale de l'Etat, vient bouleverser la compétence des communautés en matière de politique d'aide sociale par la communautarisation des règles organiques relatives au centre public d'aide sociale (article 38 de la Constitution, combiné avec l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1993)¹³. La compétence communautaire est toutefois modalisée de deux manières : quatre exceptions la réduisent quelque peu (elles touchent à des «droits de base» qui peuvent être considérés comme «le minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique» ainsi qu'à la «paix communautaire»); de plus, en ce qui concerne la Communauté française, la compétence a fait l'objet d'un transfert à la Région wallonne et la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale à la suite des accords de la Saint-Quentin¹⁴.

Ce qu'il importe de retenir, au-delà de la complexité du système institutionnel, c'est qu'une fois de plus il appartient au décret de régler pour l'essentiel les centres publics d'aide sociale, l'unité fédérale étant préservée sur des points déterminés à réaliser par le biais de la loi.

L'intercommunale

Depuis 1993, les régions sont compétentes à part entière pour régler les associations de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, qui reste organisée par la loi (article 162, alinéa 4, de la Constitution, combiné avec l'article 6, § 1, VIII, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié en 1993). Par conséquent, non seulement les décrets et l'ordonnance organiseront demain les intercommunales «régionales»¹⁵, mais les régions devront conclure en tout cas des accords de coopération pour le règlement des questions relatives aux associations de communes dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région¹⁶. C'est l'objet de l'article 61, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qui vient compléter d'un petit d) l'article 92bis, § 2, de la loi du 8 août 1980, inséré par la loi du 8 août 1988¹⁷. D'ores et déjà il incombe donc à la région de procéder à la réforme des intercommunales qu'elle fait tant miroiter.

(13) M.B., 20 juillet 1993, p. 16774 (vig. 30 juillet 1993).

(14) V. notre communication sur «Les accords de la Saint-Quentin» lors du colloque organisé par l'Association des juristes namurois le 29 avril 1994 sur la réforme de l'Etat.

(15) Sous le régime précédent, instauré en 1980, les régions, à l'exception de Bruxelles-Capitale, avaient déjà adopté des règles propres relatives aux modalités de fonctionnement, au contrôle et à la fixation du ressort des intercommunales; v. le décret flamand du 1^{er} juillet 1987, relatif au fonctionnement des intercommunales, à leur contrôle et à la détermination de leur ressort, M.B., 8 septembre 1987; v. les décrets wallons du 5 novembre 1987, relatif aux intercommunales dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne (M.B., 8 janvier 1988) et du 20 juillet 1989, organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (M.B., 8 septembre 1989); v. aussi la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (M.B., 26 juin 1987).

(16) Sur le sujet, v. Stéphane Gilcart, «Les coopérations intercommunales, interrégionales et transfrontalières», in Actes du colloque sur les intercommunales, Région wallonne, février 1994, à paraître.

(17) (Vig. 30 juillet 1993). Selon l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, les difficultés d'interprétation ou d'exécution des accords de coopération doivent être soumises à une juridiction de coopération ad hoc.

Conclusion

Dans la Belgique fédérale de 1993, l'organisation locale revient presque entièrement aux décrets et aux ordonnances, complétés par des arrêtés ou des circulaires émanant des gouvernements fédérés. Pour l'essentiel, seule reste de la compétence du législateur fédéral l'organisation des institutions communales et provinciales.

A terme, les pouvoirs locaux sont appelés à «dépendre» en bloc des entités fédérées. Parce que le fédéralisme belge est asymétrique et comprend deux types d'entités fédérées différents, les C.P.A.S. dépendent des communautés¹⁸, tandis que les provinces, les communes et les intercommunales relèveront ou relèvent déjà des régions, conformément au partage de compétences. A ce propos, l'on voudrait se faire le défenseur d'une synergie multipolaire à préserver tant que le fédéralisme belge sera asymétrique¹⁹. A l'heure de réaliser la réforme du statut des communes et des provinces programmée par les accords de la Saint-Michel et destinée à tirer les conséquences du fédéralisme à l'échelon local, l'on veillera ainsi impérativement à préserver l'existence de relations directes entre Etat fédéral et pouvoirs locaux. Au même titre, certaines matières sensibles à connotation communautaire devront rester de l'apanage du fédéral... à moins d'envisager un fédéralisme territorial basé sur quatre entités distinctes, ce qui en fin de compte aurait le mérite de simplifier une fois pour toutes nos institutions.

Marc NIHOUL

(18) Sauf en Communauté française suite au transfert de compétences auquel ont donné lieu les accords intra-francophones de la Saint-Quentin.

(19) V. Valérie Bartholomé, «L'asymétrie» (section 2), in F. Delpérée (sous la direction de), La Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1994, à paraître.