

Ce document est synthétisé dans le numéro 61 de la revue électronique « Brussels Studies »
*Organisation des compétences entre Région et communes à Bruxelles :
dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »*
téléchargeable sur www.brusselsstudies.be

L'ORGANISATION DES COMPÉTENCES ENTRE RÉGION ET COMMUNES A BRUXELLES

Dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby »¹

Nicolas LAGASSE

Assistant au Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel
des FUSL et collaborateur scientifique au Centre de droit public de l'ULB

Plan :

CHAPITRE I. Cadre juridique de la réflexion : l'autonomie communale impose une démarche argumentative déclinée autour des principes de subsidiarité et de proportionnalité

CHAPITRE II. Atouts et carences des communes et de la Région : éléments d'appréciation dans le cadre de la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de proportionnalité

CHAPITRE III. Canevas de réflexion sur une meilleure utilisation des compétences, une rationalisation des structures et le développement de synergies

CHAPITRE IV. Hypothèse subsidiaire : suppression des communes ou scénarios d'affaiblissement de l'institution communale

INTRODUCTION

Le projet de « grande ville » participe à la bonne gouvernance dans la mesure où il tend à organiser ses différents acteurs de la manière la plus efficace possible pour appréhender les défis de la ville. Ce projet passe-t-il par la suppression des communes ou la réduction drastique de leurs compétences ? L'on serait tenté d'ajouter une question supplémentaire : comment trouver un consensus sur la question ? En effet, deux positions très tranchées campent le débat. D'un côté, les promoteurs d'une très large régionalisation des compétences communales souhaiteraient voir les communes confinées peu ou prou dans une fonction d'"agents d'exécution" des politiques des niveaux de pouvoir supérieurs. De l'autre, les défenseurs de l'institution communale apparaissent souvent comme les tenants du *statu quo* institutionnel. Les deux propositions présentent des aspects séduisants. Comment en effet ne pas être séduit par l'ambition de cohérence ? Mais faut-il pour cela condamner par principe l'autonomie communale ? Les deux positions présentent aussi un risque. Les premiers peuvent apparaître "jusqu'au-boutistes" et manquer d'égard au principe

¹ Les lignes qui suivent ont été largement inspirées, nourries et alimentées par des conversations avec divers interlocuteurs, dont Bernard Clerfayt et Patrick van Ypersele. Qu'ils en soient ici encore remerciés. Les idées développées n'engagent cependant que la responsabilité de l'auteur.

de réalité. Ne recourent-ils pas excessivement à l'argument de nécessité ? N'invoquent-ils pas à l'excès le « bon sens » et une logique quasi mathématique, dans une approche de type « TINA » (There is no alternative) ? Les seconds risquent de s'enfermer dans une apparence corporatiste de type « NIMBY » (Never in my backyard), qui pourrait laisser planer un parfum de conservatisme désuet.

Ni ces controverses, ni les difficultés qui émaillent les relations entre la Région² et les communes, ne doivent faire oublier que la Constitution belge et la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe³ imposent un cadre juridique à la réflexion. Nous développerons la thèse selon laquelle ce cadre fournit un adjuvant, un vecteur structurant le débat, permettant de faire évoluer ce volet du chantier de la rationalisation des institutions bruxelloises.

L'ambition n'est pas de proposer un modèle institutionnel clef-sur-porte, d'autant moins que la matière permet de décliner les solutions à l'envi. Il s'agit plus modestement de rappeler ce cadre et de relever ses imprécisions, dont témoignent les divergences entre la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, pour proposer un canevas de réflexion, excluant la dimension communautaire de la question⁴. Il s'agit de (re)penser l'organisation des compétences dans le cadre institutionnel actuel, sans modifier ni la Constitution, ni les lois qui charpentent le fédéralisme belge. Des pistes seront avancées afin d'illustrer le propos et de mettre en lumière la possibilité de mener une réflexion entre les positions extrêmes. La réflexion se centre sur l'agencement des compétences entre la Région et les communes. Nous n'envisageons pas l'évolution des compétences communautaires (enseignement,...) ou fédérales (police,...) à Bruxelles.

Cette réflexion s'articule en quatre temps.

1. Dans un premier chapitre, nous rappellerons les principes qui structurent la matière. Nous verrons que le droit ne privilégie pas un modèle et n'exclut par principe aucun scénario, mais détermine une marche à suivre. L'analyse révèle l'attention particulière à réserver à l'autonomie communale et, à travers elle, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui imposent de considérer l'échelon local comme le niveau de principe d'attribution des compétences. L'autorité supérieure qui entend lui en soustraire est tenue de justifier le surcroît d'efficacité (subsidiarité) et la mesure (proportionnalité) de cette restriction. Ni la Constitution, ni la Charte n'empêchent la régionalisation de compétences communales, mais elles prescrivent un exercice de motivation fondé, pour chaque transfert envisagé, sur une analyse concrète.

² Par « Région », nous visons l'institution régionale. Nous utilisons le terme « région », avec minuscule, dans son sens commun.

³ Consultable sur le site du congrès des pouvoirs locaux et régionaux:
http://www.coe.int/t/congress/Texts/conventions/charte_autonomie_fr.asp

⁴ Le positionnement divergent des partis francophones et flamands trouve pour partie son explication dans la loi spéciale qui organise les institutions régionales. Cette loi y consacre au profit du groupe linguistique néerlandais des garanties plus nombreuses qu'au niveau communal, notamment en termes de représentation au sein de l'Exécutif et de l'assemblée, et un poids politique accru dans la prise de décision. L'on touche ici à la problématique de la place des élus flamands dans le processus décisionnel. Les partis francophones, dans leur ensemble ouverts à des évolutions (voy. notamment les déclarations de Joëlle Milquet dans *La Libre Belgique*, 7 et 8 mai 2011, p. 5) et de Charles Picqué dans *La Libre Belgique*, 21 et 22 mai 2011) mais attachés à l'autonomie communale, en viennent à ne plus percevoir que des velléités de réforme institutionnelle dans les propos inspirés par la bonne gouvernance. De leur côté, les partis flamands ne semblent pas prêts à concéder une réduction des garanties – importantes – dont ils disposent au niveau régional en échange de transferts de compétences communales vers la Région.

2. Cette démarche argumentative impose une connaissance précise des atouts et des carences de chaque niveau de pouvoir, esquissés dans un second chapitre.

3. À partir de ce cadre juridique et de cette appréciation concrète des spécificités régionales et communales, nous développerons, dans un troisième chapitre, une grille d'analyse qui permet d'interroger concrètement la possibilité d'une coopération synergique entre la Région et les communes, à l'aune des principes de subsidiarité et de proportionnalité et ce, dans le cadre institutionnel actuel, sans modifier ni la Constitution, ni les lois qui charpentent le fédéralisme belge. Quatre interrogations résument cette démarche : la Région exerce-t-elle effectivement toute sa capacité de cohésion et de coordination ? ; les communes sont-elles organisées de la manière la plus efficace pour prendre leur part dans le projet de grande ville ? ; tous les modes de concertation et de synergie entre la Région et les communes ont-ils été mobilisés ? ; les collaborations intercommunales ne doivent-elles pas être revues dans l'optique d'améliorer la qualité du service au public à un moindre coût ? Les deux premières questions interrogent l'organisation et le fonctionnement des institutions, ainsi que leur potentiel d'évolution, les deux suivantes le champ des synergies possibles. Cette réflexion offre de nombreuses pistes pour rationaliser l'organisation des institutions et promouvoir les modalités de coopération, en un mot pour favoriser la bonne gouvernance.

L'exercice est-il voué à l'échec en raison du parti pris « municipaliste » des édiles régionaux ou du poids excessif de la Conférence des bourgmestres⁵, qui minent toute velléité d'harmonisation ? Cela reste à démontrer. L'hypothèse de travail offre précisément l'occasion de le vérifier.

4. À ce stade du raisonnement, un bilan s'imposera : est-il possible de faire participer les communes plus activement au projet de ville ou, au contraire, leur relation avec la Région est-elle par essence concurrentielle ? Si la réflexion proposée ne se traduit pas en pratique par une plus grande harmonisation de l'action des acteurs publics, il faudra alors repenser l'organisation des compétences dans l'espace intra-bruxellois, ce qui peut impliquer une modification de la taille et des compétences des communes. L'exercice précédent n'aura pas été vain : il aura permis d'étayer la pertinence de ces évolutions à l'aune des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Nous verrons, dans un dernier chapitre, que la mise en œuvre de cette seconde option nécessite de passer outre un certain nombre d'écueils juridiques.

⁵ La Conférence des bourgmestres est un forum informel de concertation et d'échange d'informations des 19 bourgmestres bruxellois, fondé en 1874. Elle permet, de temps à autre, aux bourgmestres d'adopter des positions communes. La Conférence n'a pas de personnalité juridique. Elle n'adopte donc pas d'acte juridique. Elle se penche sur diverses matières qui relèvent de la compétence des bourgmestres, ainsi que des communes en général, qu'il s'agisse de la réforme de l'Etat ou de la mise en place de l'Agence de stationnement. La Conférence s'est imposée comme un interlocuteur essentiel au sein de la Région. Récemment, elle s'est penchée sur les problèmes d'insécurité suite à plusieurs incidents violents. À cette occasion, la Conférence a rencontré le Premier ministre. Elle collabore notamment avec l'Association de la ville et des communes. Des modalités d'échange mutuel d'informations, de collaboration et de concertation dans le cadre des démarches politiques ont d'ailleurs été précisées entre elles le 9 septembre 1997 (voy. <http://www.avcb-vsgeb.be/fr/notre-association/partenaires.html>). En pratique, le rôle politique et de coordination de la Conférence doit être relativisé. Sur le même mode – même si leur rôle et leur influence sont moindres – une conférence réunit les échevins en charge des principales compétences (classes moyennes, état civil,...). Ainsi, par exemple, la Conférence des échevins de la Jeunesse a mis sur pied un réseau d'animateurs de rue. Cette action a débouché en 1994 sur la création de l'asbl Atout projet, qui promeut des initiatives en faveur de la jeunesse au sein de la Région bruxelloise. Il existe aussi une Conférence des échevins flamands de Bruxelles. Elle relaie les intérêts et préoccupations des Flamands de Bruxelles : application et adaptation de la législation linguistique dans les administrations communales, qualité de l'enseignement, réforme de l'Etat, ... Enfin, on indiquera encore l'existence de la Conférence des présidents et secrétaires de cpas de Bruxelles.

PREMIER CHAPITRE – LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉFLEXION : L'AUTONOMIE COMMUNALE IMPOSE UNE DÉMARCHE ARGUMENTATIVE DÉCLINÉE AUTOUR DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Aux termes de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI), telle que modifiée par les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001, les Régions exercent l'essentiel des compétences pour organiser les communes et ses relations avec elles. Dans le cadre de la question qui nous occupe, l'on retiendra que la Région bruxelloise est compétente pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales, à l'exception notamment de l'état civil, de la police et des pensions⁶. Les dispositions relatives à la protection de la minorité flamande dans les communes bruxelloises continuent à ressortir à la compétence du législateur fédéral (notamment les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale et l'article 22bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police structuré, intégré à deux niveaux)⁷. La Région bruxelloise ne pourrait les modifier.

La Région pourrait adapter la taille des communes ou faire évoluer leurs compétences. Elle n'a pas pour autant toute latitude en la matière. Le législateur doit tenir compte du principe de l'autonomie communale qui, s'il n'impose ni ne préconise un modèle en particulier, définit des balises et le contraint à suivre une certaine démarche réflexive dans toute entreprise d'attribution de compétence, et donc lors de toute modification de l'organisation et des compétences communales. L'autonomie locale, variante du principe – apparu plus récemment dans le vocabulaire juridique – de subsidiarité⁸, précède la rédaction de la Constitution belge, et y figure depuis 1831. Loin d'avoir perdu de sa substance, ce principe retrouve une nouvelle jeunesse, depuis une vingtaine d'année. Nous en rappellerons la portée, ainsi que trois tempéraments.

SECTION I – L'AUTONOMIE COMMUNALE : UNE COMPÉTENCE DE PRINCIPE ET TRANSVERSALE

L'autonomie communale revêt trois dimensions.

1. Première caractéristique : la Constitution (articles 41⁹ et 162, alinéas 1er et 2, 2^o et 6^o¹⁰) et les

⁶ Article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région bruxelloise en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Pour une analyse des Accords dits du Lambermont, qui ont présidé à la régionalisation des dispositions organiques des pouvoirs locaux, voy. not. J. Sohler, « La régionalisation des pouvoirs locaux », in Fr. Delpérée (et al.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 225 à 239.

⁷ Pour le détail des Accords dits du Lombard, relatifs à l'organisation des institutions régionales et communales bruxelloises, et l'étendue des réserves de compétences au profit de l'autorité fédérale, voy. N. Lagasse, « Les accords dits du Lombard », in *Les Accords du Lambermont et du Lombard*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 143 à 248.

⁸ Sur les diverses applications du principe de subsidiarité en droit belge, voy. H. Dumont, « La subsidiarité et le fédéralisme belge : un principe discret ou dangereux », in Fr. Delpérée (sous la dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2002, pp. 471-493 ; A. Alen, « Le principe de subsidiarité et le fédéralisme belge », in *ibid.*, pp. 461-469.

⁹ « *Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution* ».

¹⁰ « *Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi* ». Ce faisant, un certain nombre de principes doivent être respectés, au nombre desquels : « 2^o l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode

lois spéciale (article 6, § 1er, VIII, 1°, al. 3, LSRI¹¹) et ordinaire (article 117 de la Nouvelle loi communale¹²) définissent le principe de l'autonomie communale de manière générale. Relèvent de la compétence des communes les matières qui ont trait à l'intérêt communal : « *Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et de régler comme elles l'estiment opportun* »¹³. L'article 170, § 4¹⁴ de la Constitution précise l'autonomie locale en matière fiscale¹⁵. Il reconnaît aux communes le droit de lever des impôts dans le cadre de leurs compétences¹⁶.

*« À la différence du régime applicable à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, les compétences reconnues aux provinces et aux communes sur la base du principe de l'autonomie locale ne reposent pas sur un système d'attribution expresse mais sur une reconnaissance de principe, fondée sur les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, d'une compétence dans toutes les matières dans lesquelles les autorités locales estiment opportun d'intervenir, pour autant que leurs actes se rattachent au territoire pour lequel elles sont compétentes »*¹⁷.

La Charte de l'autonomie locale donne une définition analogue du principe¹⁸. Cet instrument de droit international coercitif dans l'ordre juridique belge¹⁹ est présenté par ses auteurs comme « *le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes de l'autonomie locale, un des piliers de la démocratie que le Conseil de l'Europe a pour mission de défendre et de*

que la loi détermine ; 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ».

¹¹ « *Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial ; ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés ».*

¹² « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal [...] ».*

¹³ C.A., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005 (B.24) ; C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.18.2).

¹⁴ « *Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil. La loi [fédérale : nda] détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».*

¹⁵ Sur les restrictions à cette autonomie de lever des taxes communales, *cfr infra*.

¹⁶ Il a notamment été jugé qu'une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires intégrait l'autonomie communale en matière fiscale et n'était pas contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie, au motif qu'elle ne rendait pas impossible l'activité professionnelle et qu'il était possible de répercuter l'impôt contesté dans les tarifs à l'égard des annonceurs (Anvers, 8 avril 2008, *F.J.F.*, n° 2010/115).

¹⁷ C.E., avis du 15 février 2007, sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*doc. parl.*, Sénat, 3-1054/2, 2006-2007, p. 4).

¹⁸ Cette attention particulière du Conseil de l'Europe pour l'autonomie locale est elle-même le fruit d'une maturation qui remonte à la création de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), en 1957, véritable instigatrice et promotrice de la Charte. Dans sa résolution 64 (1968), la CPLRE a proposé une Déclaration de principes sur l'autonomie locale et invité le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à procéder à son adoption. Cette initiative a été soutenue par l'Assemblée consultative qui, dans sa Recommandation 615 (1970), a présenté au Comité des ministres un texte qui suivait de près celui de la CPLRE et qui avait été élaboré conjointement par les deux organes. En 1981, la CPLRE adopta une nouvelle Résolution (126) soumettant au Comité des ministres un projet de Charte européenne de l'autonomie locale. Le Comité des ministres l'a adoptée en juin 1985 sous la forme d'une convention.

¹⁹ La Charte a été signée à Strasbourg par l'ensemble des États membres, dont l'État belge, le 15 octobre 1985. Elle n'a été ratifiée par ce dernier que le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur dans l'ordre juridique belge le 1er décembre de la même année. L'État belge a formulé des réserves sur les articles suivants : 2 ; 3, § 1 ; 4, §§ 1 à 6 ; 5 ; 6, §§ 1 et 2 ; 7, §§ 1 à 3 ; 8, §§ 1 et 3 ; 9, §§ 1, 3, 4, 5 et 8 ; 10, §§ 1 à 3 ; 11. Le législateur bruxellois a donné son assentiment par une ordonnance du 22 mai 1999, publiée le 22 octobre 1999.

développer »²⁰. La Charte vise à codifier les principes fondamentaux, reconnus dans les divers pays européens comme constituant la base de l'autonomie locale, en ayant pour objectif de fixer un seuil minimal de protection de l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales à l'égard du pouvoir central et des autres instances étatiques²¹. Aux termes de son article 3, l'autonomie locale se définit d'une manière générale comme

« le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

Il résulte de ce qui précède que les communes peuvent intervenir, de manière « transversale », dans des compétences qui ressortissent aux niveaux de pouvoir dont elles sont subordonnées dès lors que ces politiques relèvent de l'intérêt communal. *« À la différence également du régime applicable aux Communautés et aux Régions, dont les compétences sont en principe exclusives à l'égard de l'autorité fédérale et l'une vis-à-vis de l'autre, la reconnaissance des compétences des communes et des provinces sur la base de leur autonomie repose sur un système qui n'exclut pas – et qui même souvent implique ou suppose – un partage de compétences entre l'autorité supérieure et les autorités décentralisées ou une collaboration entre ces instances »*²².

Ce mode de définition des compétences communales revêt un avantage évident : il établit un lieu de consolidation des compétences éparses. La multiplicité des niveaux de pouvoir qui s'exercent sur le territoire bruxellois nécessite l'existence d'un niveau qui puisse intégrer l'ensemble des politiques. En matière de sécurité et de sécurisation de l'espace public, les communes définissent une politique propre en conjuguant les compétences de police, Beliris, les contrats de sécurité et la politique des grandes villes, de compétence fédérale, avec les contrats de quartier régionaux, voire des subsides européens (FEDER, FSE). Autre exemple : des crèches communales sont créées en s'appuyant sur des programmes européens, des ACS régionaux et le respect des normes d'encadrement ONE pour les crèches francophones ou Kind en Gezin pour les crèches néerlandophones.

Il ressort également de la doctrine et de la jurisprudence que l'attribution par le constituant aux communes de la compétence de régler tout ce qui relève de l'intérêt communal implique pour les niveaux supérieurs de pouvoir l'obligation de les mettre en capacité d'exercer cette compétence²³. *« Sans que cela permette à d'autres législateurs d'éviter leur responsabilité éventuelle*²⁴, *dès lors que la compétence de principe pour régler l'institution communale est passée dans le giron de la*

²⁰ Rapport explicatif de la Charte. Voy. N. Bonbled, « Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale : bilan et perspective en droit belge », *Rev. dr. Comm.*, 2006/2, pp. 2-17.

²¹ Article 2 de la Charte : *« Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution »*. Voy. aussi : N. Bonbled, *op. cit.*, p. 2 ; J. Sohier, *op. cit.*, p. 235.

²² C.E., avis de l'assemblée générale de la section de législation, publié le 15 février 2007, *op. cit.*, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 2006-2007, 3-1054/2, p. 4.

²³ D. Déom et G. de Kerckhove, « L'intérêt communal », *Annales de droit de Louvain*, 1980, p. 164.

²⁴ On pense en particulier au législateur fédéral en matière de financement des zones de police et de l'aide sociale mais aussi aux deux législateurs communautaires dans le domaine de l'enseignement communal.

région, c'est celle-ci qui est devenue titulaire d'une responsabilité particulière »²⁵.

2. Deuxième caractéristique : la conception contemporaine des politiques publiques tend à conférer à l'échelon local des compétences propres, qui ne le confinent pas dans le rôle d'un simple agent des autorités supérieures²⁶. Les communes disposent du pouvoir de qualification primaire de ce qui relève de l'intérêt local²⁷ : non seulement l'autonomie locale est de principe, mais en outre l'autorité locale s'impose, en raison de l'élection au suffrage universel direct de ses organes, comme la première autorité habilitée à en définir la portée²⁸.

La Charte de l'autonomie locale garantit également une liberté de gestion aux communes dans un certain nombre de domaines. L'article 6 dispose que, dans le cadre de dispositions légales plus générales, *« les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace »*. L'article 10 autorise les collectivités locales à coopérer et à s'associer. L'article 9 organise les capacités et l'autonomie financières des collectivités locales.

3. Troisième caractéristique : l'autonomie communale s'assimile à une règle d'attribution de compétences. L'échelon local est le niveau d'attribution de compétence de principe, à moins qu'un échelon supérieur ne démontre sa plus grande adaptation à la gestion d'une politique²⁹. *« Le principe de subsidiarité territoriale, envisagé sous l'angle des compétences et moyens dévolus aux collectivités locales, se définit comme la ligne de conduite selon laquelle les collectivités fédérale et fédérées n'interviennent qu'en second ordre par rapport aux collectivités locales »³⁰.*

L'article 4 de la Charte précise :

« 2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales [...] ».

²⁵ D. Yernault, « Les principes juridiques applicables à la répartition des compétences entre la Région et les 19 communes bruxelloises », note à l'attention du Groupe de travail préparatoire sur la répartition des compétences entre Région et communes bruxelloises, 3 mars 2010 (non publiée).

²⁶ *Rapport explicatif de la Charte de l'autonomie locale*, commentaire de l'article 3, § 1.

²⁷ C.E., avis du 15 février 2007, *op. cit.*, p. 4.

²⁸ Ph. De Bruycker, « La Belgique et le dixième anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », *Rev. dr. Com.*, 1996, p. 79 ; A. Mast, A. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, *Overzicht van het belgisch administratief recht*, 19ème éd. Bruges, Die Keure, 2009, p. 106.

²⁹ Article 4, § 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale. D. Yernault, *op. cit.*

³⁰ P. Nihoul et B. Lombaert, « Belgique », in R. Andersen et D. Deom (sous la dir.), *Droit administratif et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 43 et 44.

L'article poursuit en prescrivant notamment l'obligation de consultation des collectivités locales « *autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement* » (§ 6).

Le nouveau Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales³¹, signé par l'État belge, participe de la même ambition de privilégier la démocratie de proximité.

La Charte impose une démarche argumentative fondée, pour chaque compétence envisagée – une justification générale ne conviendrait pas –, sur une analyse concrète³². Pour chaque matière envisagée dans le cadre de notre étude, la Charte amène à poser deux questions. Tout d'abord, la Région peut-elle justifier davantage d'harmonisation et de cohérence ? Dans l'affirmative, se justifie-t-il qu'elle investisse l'ensemble de la matière ? Ce faisant, la Charte transpose au niveau local, sans les nommer, les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Toute atteinte à l'autonomie communale devra être motivée par l'autorité légiférante sur la base, tout d'abord, du principe de subsidiarité, en vertu duquel elle doit justifier le bien fondé de son intervention – « quel surcroît d'efficacité ? ». Si l'autorité supérieure répond à cette première exigence, il lui reviendra encore de satisfaire au critère de proportionnalité en limitant son action à la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif assigné à son action – « comment, dans quelle mesure ? ».

Le raisonnement trouve-t-il à s'appliquer à la fusion des dix-neuf communes en une seule, comme dans l'hypothèse de la constitution d'une ville-Région ? Il est vrai que des villes étrangères, dotées parfois du statut régional, comptent plus d'un million d'habitants et se prévalent des prérogatives de l'autonomie locale. L'interrogation peut aussi paraître pertinente car l'article 5 de la Charte de l'autonomie locale n'aborde pas formellement cette hypothèse sauf pour préciser que

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

Il n'en demeure pas moins que la situation à Bruxelles se caractérise actuellement par l'existence de dix-neuf communes. Sur cette base se définit l'intérêt communal. Sauf à priver la Charte de tout effet utile, c'est dès lors à l'aune de cette situation que s'apprécient les effets de toute évolution. Les modèles de scission ou de fusion de communes visent l'affaiblissement de l'institution communale au profit d'une gestion – davantage – régionale. S'il empruntait cette voie, le législateur ne pourrait dès lors se soustraire à la démarche argumentative qui vient d'être rappelée.

La Charte européenne de l'autonomie locale n'établit pas d'organe de contrôle institutionnel des principes qu'elle garantit, à l'instar de la Cour des droits de l'Homme instituée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. L'article 11 de la Charte renvoie aux États parties la charge d'organiser un recours³³. Les juridictions nationales – notamment la Cour constitutionnelle, s'agissant du contrôle des ordonnances régionales – en vérifieront le respect par le législateur. À cet égard, on notera que la Conférence Permanente des

³¹ Protocole signé à Utrecht, le 16 novembre 2009.

³² Jan VELAERS, *De grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 280 ; D. DEOM et G. de KERCKHOVE, « L'intérêt communal », *Ann.Dr.Louvain*, 1980, p. 152.

³³ « *Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne* ».

Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) – l'organe représentatif des collectivités locales du Conseil de l'Europe – organise un contrôle politique et établit des rapports réguliers. Les recommandations et les résolutions de la CPLRE fournissent de nombreuses interprétations, qui constituent autant de repères utiles dans l'application concrète du principe de l'autonomie communale.

SECTION II – PREMIERE RESTRICTION : UNE COMPÉTENCE À EXERCER DANS LE RESPECT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Le principe de l'autonomie locale ne porte pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt local, de respecter la hiérarchie des normes. L'article 6, § 1er, VIII, 1°, al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, *in fine*, rappelle que

« les actes, règlements et ordonnances des autorités provinciales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».

Le même principe figure également dans la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 et aux articles 116 et 117 de la Nouvelle loi communale³⁴.

Si l'État fédéral, une Communauté ou une Région adopte une réglementation, les pouvoirs locaux sont tenus de s'y soumettre. L'action législative limite l'autonomie des communes, qui ne peuvent se saisir d'une matière que dans le respect, et en complément de la législation y relative³⁵. Autrement dit, les réglementations locales doivent non seulement être circonscrites par l'intérêt communal, mais également demeurer conformes aux lois et aux principes généraux du droit ainsi qu'aux normes des niveaux supérieurs de pouvoir³⁶.

SECTION III – DEUXIÈME RESTRICTION : L'AUTORITÉ FÉDÉRALE, LES RÉGIONS ET LES COMMUNAUTÉS PEUVENT RESTREINDRE L'AUTONOMIE LOCALE DANS LE CADRE DE LEURS COMPÉTENCES

Les législateurs fédéral, régionaux ou communautaires peuvent aussi restreindre délibérément l'autonomie locale, dans le cadre de leurs compétences.

« Le principe de l'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des Communautés ou des Régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux

³⁴ Voy. aussi les articles 159 et 162, al. 2, 6°, de la Constitution.

³⁵ C.A., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005 (B.24), arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.18.2) ; C.E., avis L. 35.831/2V/VR du 18 septembre 2003 sur le projet devenu décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *doc. parl.*, PW, n° 613/1-2003/2004, p. 48.

³⁶ À ceci s'ajoute qu'outre ce contrôle de la légalité, la tutelle exerce un contrôle d'opportunité.

autorités locales de s'en saisir »³⁷.

Les différents législateurs n'ont pas manqué d'user de cette faculté, soit pour faire exercer la compétence au niveau supérieur (gouvernement, organismes d'intérêt public, ...) – et en interdire l'exercice aux communes –, soit pour l'organiser de manière plus ou moins contraignante et en confier la mise en œuvre, en tout ou en partie, aux communes³⁸.

Pour autant, le législateur régional ne saurait, sans violer l'article 41 de la Constitution, vider de sa substance le contenu de l'intérêt communal en faisant rentrer dans la sphère générale tout ce qui relève des matières régionales³⁹. Classiquement, la doctrine⁴⁰, relayée par la section de législation du Conseil d'État, enseigne que l'intérêt local ne peut être défini dans une liste exhaustive.

*« La Région ne pourrait, par le biais de l'adoption d'une disposition organique, empêcher les provinces [ou les communes : nda] de régler tout ce qui est d'intérêt provincial [ou communal : nda], par exemple, en dressant a priori une liste limitative des matières que ces institutions seraient autorisées à régler ou en donnant, de manière péremptoire, sa propre définition de l'intérêt local »*⁴¹.

La Cour constitutionnelle a considéré que l'atteinte au principe de l'autonomie locale serait contraire à l'intérêt communal, *« si elle était manifestement disproportionnée »*⁴². *« Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir »*⁴³.

En pratique, ces considérations peuvent donner lieu à des appréciations divergentes, notamment entre la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État. Certes, le critère de subsidiarité et le paramètre de l'efficacité font intervenir des éléments d'appréciation factuels, qui

³⁷ C.A., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005 (B.25), arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.18.3). Voy. aussi : C.E., avis n° 42.186/AG, du 6 février 2007, sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale (*doc. parl.*, Sénat, n° 3-1054/2 – 2006-2007) ; avis n° 44.315/4 sur le projet devenu ordonnance du 22 janvier 1989 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, (*doc. parl.*, PRB, n° A-498/1 – 2007/2008, pp. 66 et 67).

³⁸ Voy. notamment l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique de stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le texte retire la compétence en question aux communes, mais son article 40 dispose que celles-ci sont tenues, sauf délégation accordée à l'Agence du stationnement, d'exercer la mission de contrôle sur les voiries communales et régionales faisant partie de leur territoire ainsi que la mission de perception de la redevance de stationnement. Voy. également l'article 119bis, § 1er, de la Nouvelle loi communale : *« Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions »*.

³⁹ Voy. C.E., avis L. 32.553/4 sur l'avant-projet devenu décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *doc. parl.*, PRW, n° 317/1 – 2001-2002, p. 10.

⁴⁰ Voy. not. (ainsi que les références auxquelles ces auteurs renvoient) : A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, *Overzicht van het belgisch administratief recht*, 17^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2006, pp. 501, 502 et 535 ; N. Bonbled, *op. cit.*, p. 13 ; M. Nihoul, « La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle en Belgique », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 1110.

⁴¹ C.E., avis sur l'avant-projet devenu décret organisant les provinces wallonnes, *op. cit.*, p. 48. Voy. également P. Goffaux, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, verbo « Intérêt communal », Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 139.

⁴² C.A., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005 (B.26.) ; C.C., arrêt n° 7/2009, du 15 janvier 2009 (B.6.3.).

⁴³ C.A., arrêts n° 335/2003, du 25 mars 2003 (B.21) ; n° 173/2004, du 3 novembre 2004 (B.9.2) ; n° 95/2005, du 25 mai 2005 (B.26.) ; C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.18.4).

laissent place à une part de subjectivité. Cependant, la divergence vient d'ailleurs. La Cour s'en tient à un contrôle marginal des conditions de restriction à l'autonomie communale. Elle limite son contrôle à l'examen du caractère « manifestement disproportionné » de l'intervention législative. Pour ce faire, elle ne fonde son analyse que sur les travaux préparatoires, c'est-à-dire des considérations de nature politique alléguées par l'auteur de la norme, sans égard pour leur véracité ni pour les implications réelles de la mesure. Elle n'envisage pas davantage l'éventualité de voies moins attentatoires à l'autonomie communale. La Cour s'exempte d'ailleurs de toute référence expresse à la Charte de l'autonomie locale et, partant à toute démarche argumentative. À l'inverse, le Conseil d'État inscrit son raisonnement dans cette démarche. Il fait référence à la Charte et s'attache à apprécier les effets concrets des législations en projet sur l'autonomie communale. Il rappelle que le législateur doit « justifier dûment » toute restriction et, pour ce faire, en « démontrer concrètement » la pertinence pour chacune d'entre elles. Son approche est ancrée dans la pratique. Au terme de cette motivation fouillée, le Conseil d'État apparaît souvent plus critique face aux tentatives répétées du législateur – régional surtout – de réduire progressivement les contours de l'autonomie locale⁴⁴.

La Cour a admis que le législateur régional établisse une liste négative, qui exclut certaines compétences du champ de l'autonomie provinciale. En effet, elle a considéré que ne violait pas les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéas 1er et 2, 2°, de la Constitution, ni l'article 6, § 1er, VIII, LSRI le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, qui portait interdiction aux conseils et aux collèges provinciaux de prendre, en vertu de l'intérêt provincial, des délibérations ayant pour objet notamment des aides à l'investissement en faveur des grandes entreprises, des aides à l'investissement, à la consultance ou à la rédaction de plans d'affaires en faveur des petites et moyennes entreprises, ou encore des aides à l'investissement et à l'installation en faveur des agriculteurs et horticulteurs⁴⁵.

La section de législation du Conseil d'État s'est montrée nettement plus réservée sur cette technique législative :

« Il appartiendrait dès lors à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir dûment justifier que chacune des matières ainsi visées dans l'article 34, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet peut effectivement y être maintenue sans que cela ne constitue une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale. Ainsi, il lui incomberait, par exemple, de démontrer concrètement [c'est nous qui soulignons : nda] que l'interdiction faite aux provinces d'intervenir dans «la construction et la gestion de voiries publiques» est justifiée par le fait que toute voirie qui ne serait pas d'intérêt exclusivement communal dépasserait nécessairement l'intérêt provincial et ferait déjà l'objet d'une réglementation suffisamment

⁴⁴ « La Constitution consacre l'existence de communes et de provinces. Elle leur attribue le règlements des intérêts provinciaux et communaux, en prescrivant au législateur de consacrer cette attribution. Comme l'écrit Cyr Cambier, la Constitution « impose au législateur le respect dû à ce qui revient et appartient en propre au pouvoir local et qui lui demeure, nonobstant les limitations et les contrôles que ce pouvoir local connaît » (C. Cambier, *Droit administratif, Bruxelles, Larcier, Précis de la Faculté de droit, UCL, 1968, p. 74, note n° 1*). Ainsi, l'indétermination du concept d'intérêt local n'est pas un blanc-seing donné au législateur. L'attribution constitutionnelle aux provinces et aux communes de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal « vise au contraire à tempérer l'habilitation générale dont le législateur est le bénéficiaire au terme de laquelle il lui échoit d'organiser l'institution communale (et provinciale). Régler l'institution communale (et provinciale) devient alors le principe d'une obligation de résultat qui consiste à mettre les communes (et les provinces) en état de faire valoir les exigences de l'intérêt communal (ou provincial) » (D. Deom et G. De Kerchove, « L'intérêt communal », Ann. dr., 1980, pp. 164 et 165) ». Voy. aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'État L. 32.553/4, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ C.A., arrêt n° 95/2005, du 25 mai 2005.

complète de la part des autorités supérieures »⁴⁶.

Même argumentée de la sorte, le Conseil d'État estime « *que la fixation d'une liste de matières a priori exclues de l'intérêt provincial est une manière de procéder inhabituelle et, pour le moins, hasardeuse* ». Il suggère d'adapter les législations concernées en y justifiant la nécessité de l'atteinte à l'autonomie locale.

Dans une autre espèce, la Cour constitutionnelle a jugé que la Région bruxelloise avait la compétence d'adopter l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique de stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, nonobstant le fait que la voirie communale soit une matière d'intérêt communal. Se référant à l'exposé des motifs du texte, elle a considéré que

« le législateur régional bruxellois a estimé que la politique du stationnement serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, à défaut de ne pouvoir atteindre des objectifs tels qu'encourager le stationnement des résidents à proximité immédiate de leur domicile, encourager la rotation des emplacements dans les zones commerciales, dissuader et réduire l'offre de stationnement de longue durée, améliorer les synergies entre parkings publics et privés hors voirie, diminuer le trafic automobile, ou encore orienter le stationnement de longue durée hors voirie et le stationnement de courte durée en voirie. [...] À défaut d'intervention de la Région subsisteraient des problèmes tels que les différences de réglementation inexplicables d'une commune à l'autre, des problèmes de report de stationnement d'une commune vers une autre ou encore le caractère inéquitable des cartes de stationnement octroyées aux riverains de voiries situées à proximité immédiate des limites territoriales entre communes. Les objectifs liés à la diminution du trafic et à sa meilleure gestion ne pourraient en outre être atteints »⁴⁷.

Le Conseil d'Etat s'est montré plus critique. Se fondant sur la Charte de l'autonomie locale, il a estimé que le même objectif pouvait être atteint sans porter atteinte de manière disproportionnée à l'autonomie communale, notamment en optant, à l'instar de la Région flamande, pour un mécanisme d'adhésion volontaire des communes au système proposé⁴⁸.

La Cour semble balayer rapidement l'éventualité de voies moins attentatoires à l'autonomie communale⁴⁹. Or, la prise en compte de la proportionnalité implique d'envisager les conséquences pratiques de la législation querellée, et notamment les modalités transitoires comme le devenir de contrats couplés en vertu desquels certaines communes bénéficient de tarifs préférentiels lorsqu'elles s'engagent avec un même opérateur pour plusieurs contrats.

⁴⁶ C.E., avis sur l'avant-projet devenu décret organisant les provinces wallonnes, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.18 à B.19).

⁴⁸ C.E., avis n° 44.315/4 relatif au projet devenu ordonnance du 22 janvier 1989 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, *doc. parl.*, PRB, n° A-498/1 – 2007/2008, p. 67.

⁴⁹ Dans son avis du 19 décembre 2005 sur un avant-projet de décret-programme relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (p. 48), la section de législation du Conseil d'État a estimé à propos de l'inscription de communes en zone franche que « *L'autonomie communale serait mieux préservée si le décret permettait aux communes répondant à certains critères qu'il énoncerait, de bénéficier du statut de zone franche, moyennant une procédure fixée qui requerrait l'approbation du Gouvernement. Les interdictions projetées seraient ainsi commuées en conditions de subventionnement. S'agissant du choix de la mesure à adopter, l'auteur du projet doit en outre garder à l'esprit que la compétence qu'il entend mettre en œuvre par le biais des pouvoirs implicites, ne peut, en vertu de l'article 170, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 2, de la Constitution, être exercée qu'à la condition de démontrer le caractère nécessaire de la limitation qu'il projette d'apporter à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux. Or, l'existence d'une voie moins attentatoire à l'autonomie de ceux-ci paraît en première analyse démentir la nécessité d'une telle atteinte* ».

En n'exerçant qu'un contrôle marginal de l'autonomie locale et en fondant sa motivation sur des considérations d'opportunité politique sans les soumettre au crible de l'effectivité pratique, alors qu'elle ne se prévaut aucunement de la Charte ni de son interprétation, la Cour ne vide-t-elle pas le recours juridictionnel prescrit par l'article 11 de la Charte d'une part d'effectivité ? La jurisprudence de la Cour eut-elle été différente si elle avait développé une démarche argumentative ? Nul ne le sait, mais le doute est là : faute de le faire, la Cour ne se dérobe-t-elle pas à l'obligation à laquelle a souscrit l'État belge ?

SECTION IV – TROISIÈME RESTRICTION : RESTRICTIONS À LA COMPÉTENCE COMMUNALE DE LEVER DES TAXES ET D'IMPOSER DES REDEVANCES

Les communes ont reçu compétence pour lever des taxes, ainsi que certaines redevances. La Région peut limiter cette compétence, selon des conditions qui varient avec la nature de la contribution. C'est pourquoi, il convient de rappeler brièvement les caractéristiques de chacune d'elles.

§. 1 – La distinction entre la taxe et la redevance

La taxe (comme l'impôt) se définit comme

*« un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, [les Régions, les Communautés : nda], les provinces ou les communes sur les ressources des personnes, qu'elles soient de droit public ou privé, des sociétés sans personnification civile et des associations de fait ou communautés, existant sur leur territoire, ou y possédant des intérêts, pour être affectés aux services d'utilité générale »*⁵⁰.

En vertu du principe du consentement à l'impôt, il revient à l'assemblée représentative – le conseil communal, dans l'hypothèse qui nous occupe – d'établir les taxes, c'est-à-dire de poser le principe du prélèvement et d'en arrêter le mode de calcul⁵¹ (principe de la légalité de l'impôt, en vertu de l'article 170 de la Constitution⁵²). En pratique, les règles organiques de la taxe figurent dans un règlement communal. L'autorisation de lever l'impôt doit être votée annuellement (annualité de l'impôt)⁵³. L'impôt poursuit essentiellement une finalité de contribution aux charges collectives. Il peut également poursuivre une fonction incitative ou dissuasive. Il ne représente jamais la contrepartie d'un service précis rendu au redevable.

⁵⁰ Cass, 30 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 192 ; Cass., 12 octobre 1954, *J.T.*, 1955, p. 194 ; Cass., 20 mars 2003, *F.J.F.*, 2003, p. 647, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1186. Voy. A. Bortolotti, « Les notions d' « impôt » et de « rétribution » : commentaire de l'arrêt n° 172/2006 du 22 novembre 2006 de la Cour d'arbitrage », *Revue générale de fiscalité*, 2011/2, p. 18.

⁵¹ Une délégation à l'Exécutif est possible uniquement pour préciser les règles de détail et pour prendre des mesures d'exécution. Doivent nécessairement figurer dans une loi les éléments essentiels de l'impôt comme la définition de son assiette, de la base imposable, du tarif et des exemptions éventuelles (voy. E. Willemart, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 98 et sv.).

⁵² « § 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil ».

⁵³ Articles 259 et 260 de la Nouvelle loi communale. Pour plus de détail sur le régime juridique de l'impôt, en général, cfr V. Sepulchre, « Fiscalité et parafiscalité : impôts, taxes, rétributions, amendes pénales et amendes administratives », *Droit communal*, 2006/1, pp. 31 et sv ; V. Sepulchre, « Les aspects de fiscalité locale des énergies vertes », *Rev. dr. com.*, 2010/4, pp. 27 et 28 ; A. Bortolotti, *op. cit.*, pp. 18 et 19.

La rétribution (appelée également redevance) est une contribution à caractère non fiscal. Elle se définit comme

« l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément⁵⁴. Elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. La redevance étant la contrepartie d'un service public fourni, elle est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée »⁵⁵.

La redevance ne peut consister uniquement en une prestation découlant des obligations de l'autorité en matière de sécurité et de tranquillité publique⁵⁶ ou en la mise à disposition d'une partie de la voie publique. Il est requis de l'autorité publique qu'elle propose une « plus-value ». L'installation d'horodateurs et le contrôle du respect du temps de stationnement, dans le cadre d'une politique générale de mobilité, sont considérés comme des prestations particulières⁵⁷.

Le régime juridique de la redevance est plus souple que celui de l'impôt : la redevance ne doit pas être votée chaque année et le législateur ne doit pas en définir les éléments essentiels. Contrairement à la taxe, la redevance est déductible de l'impôt des sociétés.

§. 2 – La compétence communale de lever des taxes

En vertu des articles 41 et 170 de la Constitution, l'autonomie fiscale implique notamment le pouvoir de désigner le redevable et la possibilité d'instaurer la solidarité entre les redevables⁵⁸. Peuvent être assujetties à une taxe communale toutes les personnes qui vivent dans la commune, ainsi que toutes les personnes qui y ont des intérêts sur la base de toutes les situations qui se présentent dans la commune ou de tous les événements qui s'y produisent, même si ce prélèvement peut avoir des conséquences sur le comportement des citoyens dans des compétences matérielles qui ne relèvent pas des communes.

Si elle a reçu compétence pour fixer les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales⁵⁹, la Région ne dispose pas, en principe, de la compétence d'adopter une réglementation qui a pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe⁶⁰. En vertu de l'article 170, § 4, deuxième alinéa, de la Constitution, cette compétence

⁵⁴ Que le contribuable ait recouru volontairement ou non au service rémunéré (B. Lombaert, « L'article 173 de la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2006, liv. 3, p. 267 ; A. Bortolotti, *op. cit.*, pp. 21 et 22 ; Ch. Redant, « Wat te verstaan onder het begrip « retributie ». Een analyse van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer in het licht van de Grondwet », *T.F.R.*, 235, février 2003, pp. 95 et sv.).

⁵⁵ C.A., arrêt n° 172/2006, du 22 novembre 2006 (B.18) ; C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.15.2).

⁵⁶ Cass, 19 novembre 1954.

⁵⁷ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.15.5). Sur les éléments constitutifs de la rétribution, voy. notamment : C.A., arrêt n° 32/91, du 14 novembre 1991 ; C.A., arrêt n° 64/95, du 13 septembre 1995 ; C.A., arrêt n° 21/97, du 17 avril 1997 ; C.A., arrêt n° 34/97, du 12 juin 1997 ; C.C., arrêt n° 6/2009, du 15 janvier 2009 ; Cass, 28 janvier 1988, Pas., 1988, I, p. 619 ; Cass. 10 septembre 1998, J.L.M.B., 1999, p. 140 ; C.E., arrêt n° 112.495, du 12 novembre 2002, ; A.P.M., 2002, liv. 10, p. 226 ; C.E., arrêt n° 112.496, du 12 novembre 2002, F.J.F., 2003, liv. 9, p. 872. Voy. également : V. Sepulchre, « Impôt, rétribution et redevance. Conséquences pratiques d'une distinction fondamentale », *R.G.F.*, mars 2005, n° 3 ; V. Sepulchre, « Les aspects de fiscalité locale des énergies vertes », *Rev. dr. com.*, 2010/4, pp. 27 à 29 ; F. Vanistendael, « Retributies en belastingen, wie heft wat ? », *A.F.T.* 10, octobre 2010, pp. 1 et 2.

⁵⁸ C.E., arrêt n° 188.251, du 27 novembre 2008 ; Bruxelles, 22 février 2006, *R.G.C.F.*, 2006, p. 237, cités par Tiberghien, Manuel de droit fiscal 2010-2011, Kluwer, pp. 1437 et 1438.

⁵⁹ Article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, LSRI.

⁶⁰ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.7). Voy. V. Sepulchre, *Memento de la fiscalité locale et régionale*,

revient en propre au législateur fédéral.

Sont notamment exemptés en vertu de cette disposition, la Société nationale des chemins de fer belge⁶¹, les intercommunales⁶², les agents diplomatiques des puissances étrangères sous la condition de réciprocité⁶³ ou encore les biens du domaine public de l'Etat, des provinces et des communes, ainsi que les biens de leur domaine privé affectés à un service d'utilité publique⁶⁴.

Par ailleurs, en vertu de l'article 464 du Code des impôts sur les revenus 1992, les communes peuvent prélever des centimes additionnels, mais uniquement sur le précompte immobilier et l'impôt des personnes physique, à l'exclusion de tout autre impôt contenu dans le Code⁶⁵.

L'autonomie fiscale communale portée par la Constitution fait encore obstacle à ce que la tutelle fixe par circulaire des taux généraux de fiscalité⁶⁶. La même chose a été jugée à propos des taux d'additionnels au précompte immobilier⁶⁷.

Une exception existe, cependant. Se fondant sur les compétences implicites⁶⁸, la Région peut restreindre la capacité fiscale communale⁶⁹ si elle justifie un lien avec l'une de ses compétences, si cet empiètement sur la compétence fédérale est nécessaire à l'exercice de l'une de ses

Kluwer, 2007, n° 2-209 à 2-218.

⁶¹ Loi du 23 juillet 1926, art. 14 (modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 2004, confirmé par l'art. 313 de la loi programme du 27 décembre 2004) ; loi du 21 mars 1991, art. 204.

⁶² Art. 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

⁶³ Convention de Vienne du 24 avril 1963 ; *Pand. b.*, v° Agents diplomatiques, n° 811 et v° Consul, n° 304.

⁶⁴ Cass., 11 avril 1894, *Pas.*, 1894, I, p. 176 ; Cass., 16 janvier 1905, *Pas.*, 1905, I, p. 83 ; Cass., 28 juin 1910, *Pas.*, 1910, I, p. 373 ; Cass., 3 mars 1959, *Pas.*, I, p. 664 ; Cass., 14 juin 1960, *Pas.*, 1960, I, p. 1184 ; C.E., arrêt SNCB c. Commune de Forest, du 10 mai 1963, *R.A.C.E.*, 1963, n° 10.018 ; C.E., arrêt n° 10.320, du 10 décembre 1963, *R.J.D.A.*, 1963, p. 170.

⁶⁵ Pour plus de détails sur les prohibitions et limitations de la compétence fiscale communale, cfr Tibelghien, *op. cit.*, pp. 1.442 et sv.

⁶⁶ « (...) l'autorité de tutelle, en soulignant la nécessité d'assurer une relative uniformité des taux et en relevant que la surtaxe concernée «excède manifestement» la limite maximale raisonnable, paraît appliquer de manière automatique un «plafond», alors qu'elle est sans pouvoir pour fixer, de manière générale et abstraite, un taux maximal pour les taxes telles sur celles de l'espèce; que l'autonomie fiscale communale étant garantie par la Constitution, l'autorité de tutelle ne peut y substituer un intérêt supérieur, tel que notamment celui qui exigerait pour toutes les communes de respecter un taux idéal de taxation; (...) alors que l'autorité de tutelle, qui est sans pouvoir pour fixer de manière générale et abstraite un taux maximal pour la taxe sur les enseignes, l'est également pour obliger l'autorité communale qui s'en écarte à justifier de la spécificité de sa situation; qu'elle ne peut imposer une motivation dans les cas où la loi ne le prescrit pas; qu'enfin, la motivation de l'arrêté ministériel litigieux ne démontre pas non plus que le doublement du taux pour les enseignes fixées sur des mâts engendrerait une taxe d'un montant prohibitif » (C.E. 18 mars 2009, n° 191.596, *Ville de La Louvière*, cité par D. Yernaut, *op. cit.* Voy. aussi C.E., 11 mars 1998, n° 72.369, *Ville de Huy*, avec le rapport du Premier auditeur M. QUINTIN, *Rev.Dr.Comm.* 1998/3, p. 203, qui a annulé la circulaire de la Région wallonne visant à assurer la paix fiscale et l'arrêté ultérieur du 24 mai 2002, n° 106.994, *Ville de Huy* (tous deux cités par D. Yernaut).

⁶⁷ C.E. 22 mai 2008, n° 183.203, *Commune de Boussu* ; C.E. 15 janvier 2009, n° 189.502, *Ville de Verviers* ; C.E. 11 septembre 2009, n° 195.978, *Commune de Hotton*. Ce dernier arrêt rajoute : « Considérant que l'autonomie communale étant de principe, il appartient à l'autorité de tutelle d'établir, lorsqu'elle refuse son approbation, que la délibération litigieuse viole la légalité ou blesse l'intérêt régional ou général ; qu'il n'incombe pas à l'autorité communale d'établir la conformité de sa décision à l'intérêt régional ou général ». Cités par D. Yernaut, *op. cit.*

⁶⁸ Article 10 LSRI.

⁶⁹ C.C., arrêt n° 4/2010, du 20 janvier 2010 (B.4) et arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.7). Voy. aussi les nombreuses objections formulées dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 17 février 1994 (*doc. parl.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 591/1, pp. 58 à 60) sur un avant-projet de décret, d'ailleurs non adopté, qui prévoyait de remplacer la taxe d'occupation communale par une taxe régionale sur laquelle les communes pouvaient lever des centimes additionnels.

compétences⁷⁰, si la matière se prête à un régime différencié et si l'incidence des dispositions en cause sur cette matière demeure marginale.

Cette forme d'« ingérence » exceptionnelle ne peut être utilisée qu'avec parcimonie et au cas par cas, car il s'agit non seulement d'empiéter sur une compétence fédérale réservée (art. 170 Const.) mais encore de limiter l'autonomie communale⁷¹. On ajoutera que la mesure porte atteinte aux recettes de la commune et apparaît, dès lors, de nature à affecter sa capacité effective à exercer ses compétences (art. 41 Const. et art. 9 Charte)⁷².

La Région bruxelloise a invoqué les compétences implicites pour adopter l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence de stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans le cadre du recours dirigé contre cette législation, la Cour constitutionnelle a jugé que la Région pouvait effectivement restreindre – et, en l'occurrence, réduire à néant – le pouvoir des communes d'établir une taxe de stationnement en se fondant sur les compétences implicites en lien avec sa compétence de gérer les voies publiques, de fixer leur régime juridique et, le cas échéant, de régler l'usage privatif du domaine de la voirie⁷³. Entre autres motifs, la Cour considère qu'il « *peut dès lors être admis que la réglementation du stationnement peut constituer, pour le législateur régional bruxellois, une mesure nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière de gestion de la voirie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, compte tenu de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les dix-neuf communes de la Région* »⁷⁴. On mentionnera cependant l'avis contraire de la section de législation du Conseil d'Etat⁷⁵.

§. 3 – La compétence des communes de prélever des redevances

Paradoxalement, alors qu'elles établissent des impôts en toute autonomie, les communes ne sont autorisées à prélever des redevances en rémunération de services qu'elles rendent, que pour autant qu'une loi, un décret ou une ordonnance le prévoit expressément⁷⁶. Dans les faits, les conseils communaux votent le prélèvement de contributions en s'abstenant de les qualifier d'impôts ou de redevances. Faute d'intervention de la tutelle ou de recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat, ces contributions sont effectives et respectent par ailleurs la *ratio legis* de la disposition constitutionnelle précitée, qui impose le consentement à l'établissement des charges

⁷⁰ C.C., arrêt n° 89/2010 (B.13.2).

⁷¹ Le Conseil d'Etat (avis du 7 juillet 2003, *doc. parl.*, P.R.B., s.o. 2002-2003, A-461/1 – 2002/2003, pp. 30-33) a admis que le législateur bruxellois utilise les pouvoirs implicites pour supprimer une taxe communale (article 8 de l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation de sites d'activités inexploités), au motif notamment que le législateur maintienne une recette communale sous la forme de la restitution de 80% du produit de la taxe régionale. Comme le relève D. Yernault (*op. cit.*), la précision a son importance s'agissant du traitement constitutionnel des limitations apportées à la fiscalité communale. « *De surcroît, il s'agissait d'une matière particulièrement précise et circonscrite. Ceci conforte le principe d'une approche au cas par cas des limitations apportées à l'autonomie (fiscale) communale et n'habilite donc en rien la Région à apporter des limitations générales à la fiscalité communale* ».

⁷² C.E., avis sur le projet devenu décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *doc. parl.*, PRW, n° 317/1 – 2001-2002, p. 10.

⁷³ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.9 à B.13.2).

⁷⁴ Considérant B.13.1.

⁷⁵ C.E., avis n° 44.315/4 sur le projet devenu ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale (*doc. parl.*, PRB, n° A-498 – 2007/2008).

⁷⁶ B. Lombaert, « L'article 173 de la Constitution », *Rev. b. dr const.*, 2006, liv. 3, p. 270.

publiques⁷⁷.

Pour autant qu'elle justifie d'un lien avec ses compétences, la Région peut interdire aux communes de percevoir une redevance ou supprimer ces rétributions⁷⁸ (art. 173 Const.). Contrairement au régime applicable en matière fiscale, aucune disposition ne réserve cette compétence au législateur fédéral⁷⁹.

Dans le cadre du recours dirigé contre l'ordonnance portant organisation de la politique de stationnement et création de l'Agence de stationnement, le juge constitutionnel a estimé que la Région était compétente, sur pied de l'article 173 de la Constitution, pour empêcher aux communes de continuer à prélever des redevances adoptées dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière et y substituer une redevance régionale. La Cour se fonde, pour ce faire, sur la compétence régionale en ce qui concerne la gestion et la fixation du régime juridique de la voirie terrestre⁸⁰.

⁷⁷ Ibidem, p. 271.

⁷⁸ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.15.3).

⁷⁹ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.15.3).

⁸⁰ C.C., arrêt n° 89/2010, du 29 juillet 2010 (B.14 à B.15.3).

CHAPITRE II – ATOUTS ET CARENCES DES COMMUNES ET DE LA RÉGION : ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DANS LE CADRE DE LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

L'autorité supérieure doit démontrer qu'une limitation de l'autonomie locale se justifie en raison de la nature et de l'ampleur de la tâche, répond au critère d'efficacité et permet de réaliser des économies d'échelles. Quels sont les atouts et les faiblesses des communes et de la Région qui peuvent alimenter cette réflexion ? « Régionalistes » et « municipalistes » les apprécieront différemment. Toute tentative d'en dresser la liste est donc sujette à critiques, de part et d'autre. Tentons néanmoins une ébauche de cet exercice pour alimenter ensuite la réflexion selon le cadre juridique et argumentatif proposé.

SECTION I – LES COMMUNES : ÉTAT DES LIEUX

Quels éléments mettre au crédit ou au passif des communes en termes d'efficacité et d'économies d'échelle ?

§. 1 – Proximité et représentativité démocratique peuvent être valorisées comme un maillon essentiel dans le projet de grand ville

La fonction communale de promotion de la proximité a inspiré les rédacteurs de la Charte européenne de l'autonomie locale : les collectivités locales *“sont les plus proches du citoyen et lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise de décision qui concerne son environnement quotidien”*⁸¹. La proximité n'implique pas que chaque citoyen connaisse personnellement les responsables communaux, ni les aborde à tout bout de champ. Le concept renvoie à trois réalités dans le cadre bruxellois.

1. Tout d'abord, il fait référence à la légitimité démocratique des élus locaux. Les édiles communaux sont, du fait de leur élection, des interlocuteurs représentatifs et de première ligne⁸².

2. Ensuite, la participation organisée par les pouvoirs publics (concertation des comités de quartier et de commerçants, interpellation par les habitants lors des séances du conseil communal, ...) est beaucoup plus aisée à mettre en place à partir de la commune⁸³. Cette démarche s'inscrit dans la ligne du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, signé par l'Etat belge, qui prévoit notamment que

« 1. Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. 2 Ces mesures concernant l'exercice du droit de participer doivent prévoir : [...] l'établissement effectif : a) de procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et, lorsque la collectivité locale est

⁸¹ Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁸² Voy. préambule de la Charte de l'autonomie locale et C.E., avis du 22 octobre 1980 sur diverses propositions de loi visant à accorder le droit de vote aux étrangers au niveau communal, annexé au projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, *doc. parl.*, Chambre, 482/1-91/92, p. 84.

⁸³ *Cfr* Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle ; [...] » (art. 2).

L'expérience anversoise montre qu'au-delà d'une certaine taille, le besoin de proximité se fait sentir. Si l'éloignement n'altère pas formellement la représentativité des élus, assignée par l'élection directe, elle en affecte la perception. En cas de disparition de l'échelon communal ou de son remplacement par des organes d'exécution sans capacité de décision propre, comment s'exprimerait ce besoin de proximité démocratique ? Soucieux d'assurer leur réélection, les députés ne se feraient-ils pas davantage encore les champions de préoccupations locales ? Entre les citoyens et les élus ne se recréerait-il pas une strate intermédiaire, constituée d'associations, certes essentielles mais moins représentatives ?

3. Enfin, la proximité revêt une dimension « opérationnelle ». La chaîne d'exécution de l'administration communale est plus limitée que dans l'administration régionale. L'information remonte plus rapidement. Par ailleurs, en raison du champ géographique restreint de son intervention, la commune peut se prévaloir d'une meilleure connaissance des lieux, des usagers et des partenaires (associations de commerçants et de riverains, ...), qui permettra aux acteurs régionaux de mener des actions en phase avec le terrain et adaptées au vécu des quartiers, ainsi qu'aux préoccupations des agents économiques⁸⁴. Ce rôle d'intercesseur joue à double sens. D'un abord plus aisé, les membres du collège sont les destinataires permanents des attentes et griefs des administrés, en ce compris relatifs aux compétences régionales. Par ailleurs, les autorités communales sont familières de la multiplicité des acteurs régionaux, contrairement aux usagers et aux partenaires locaux. Leur intercession sera utile pour les guider dans les arcanes de l'administration et la complexité des procédures, évitant frustrations et ressentiment. Envisagé de la sorte, le travail de proximité de la commune est précieux pour la Région.

Bien entendu, la pratique peut faire mentir cette acception. La proximité sert de prétexte à certaines velléités d'affranchissement par rapport au projet régional. Elle favorise aussi la confiscation du processus démocratique par un petit nombre, essentiellement en présence de groupes de pression structurés. Enfin, dans un contexte de proximité, mais sans que ce soit une spécificité du niveau communal⁸⁵, élus et électeurs peuvent s'instrumentaliser mutuellement dans un rapport « clientéliste ». Les premiers se soustraient plus difficilement aux pressions égoïstes des seconds (« NIMBY ») ou seront davantage tentés d'user de leur parcelle de pouvoir pour favoriser les intérêts individuels de leurs électeurs.

⁸⁴ Voy. la Déclaration d'Utrecht du Conseil de l'Europe. Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales « La bonne gouvernance locale et régionale en période difficile : le défi du changement », 16e Session, Utrecht, 16 – 17 novembre 2009 ; Déclaration sur l'impact de la crise financière/économique sur les collectivités locales et régionales (point 9) : « *Affirmons : [...] qu'en raison de leur connaissance des populations et des entreprises aux niveaux local et régional, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent être des partenaires extrêmement puissants dans l'action visant à satisfaire les besoins des citoyens et favoriser l'action des entreprises pour surmonter la dégradation de l'économie ; ...* ».

⁸⁵ Les actions régionales ne sont pas toujours exemptes d'intentions électoralistes ou partisans. Les campagnes électorales communales sont révélatrices à cet égard. Il n'est pas rare d'entendre des candidats des partis de la majorité régionale justifier l'utilité du vote en leur faveur par la bienveillance que ne manquera pas d'avoir le gouvernement à l'égard de la commune, notamment pour l'attribution de subsides, si leurs couleurs intègrent la majorité communale. Il en va de même lorsque le ministre fédéral en charge de la politique des grandes villes est mandataire au niveau local. Il peut bloquer l'entame de certains grands chantiers relatifs à cette commune lorsqu'il siège sur les bancs de l'opposition communale.

§. 2 – La commune : un organe d'exécution mais aussi lieu de consolidation des compétences éparses

La définition des compétences communales en fonction de l'intérêt local permet aux communes de mener des politiques transversales. Leurs interventions ne se cantonnent pas au seul champ des compétences régionales.

Nous l'avons déjà mentionné⁸⁶, la commune s'impose comme un lieu de consolidation des compétences éparses. C'est d'autant plus vrai à Bruxelles. Il s'ensuit que la disparition des communes contraindrait les Communautés et l'autorité fédérale à revoir fondamentalement l'organisation de certaines de leurs compétences (police, centres culturels, enseignement, ...). Disparaîtrait avec les communes un facteur d'homogénéité, à l'heure où l'on cherche à tendre vers plus de cohérence à l'échelle régionale.

§. 3 – Coût, efficacité

Contrairement à une idée reçue⁸⁷, la gestion des communes bruxelloises n'est pas moins efficace ni plus dispendieuse que celle d'autres communes ou villes équivalentes. Une étude récente conclut qu'on ne peut affirmer que les services des communes bruxelloises pourraient être fournis plus efficacement. Dans le cas où ces communes étaient dispendieuses, elles ne le seraient en tout cas pas plus que les autres communes de référence, surtout si l'on prend en compte le fait que ces dernières peuvent se décharger d'une partie de leurs compétences sur les provinces ou de plus nombreuses intercommunales⁸⁸.

Autre question : une gestion décentralisée est-elle moins onéreuse et plus efficace qu'une gestion centralisée ? La même étude montre que la régionalisation à Bruxelles de certaines compétences exercées ailleurs au niveau local, tel que l'enlèvement des déchets, ne génère pas nécessairement des économies d'échelle. En effet, même régionalisés, certains services – aide sociale, police ou entretien des voiries – demeureraient organisés sur une base décentralisée. Pour ces services, une régionalisation n'entraînerait pas une réduction du charroi, du personnel ou de locaux. Elle n'irait donc pas de pair avec une réduction des coûts.

De la même manière, les chiffres⁸⁹ relatifs à l'encadrement policier, au coût et à l'efficacité des six zones de police bruxelloises⁹⁰ prises globalement sont équivalents à ceux des polices d'Anvers, de Gand, de Liège et de Charleroi – chacune constituée en zone monocommunale –, les quatre plus

⁸⁶ Cfr *supra* : chapitre 1, section 1.

⁸⁷ J. De Wit, « Het veiligheidsprobleem in Brussel » in *Gazet van Antwerpen* du 5 février 2010, <http://gva.be/dekrant/experts/johndewit/het-veiligheidsprobleem-in-brussel.aspx>.

⁸⁸ M. Verdonck, N. Van Droogenbroeck, M. Taymans, « Dépensières, les communes bruxelloises ? Une analyse comparative des budgets des principales communes urbaines de Belgique », in *Brussels studies*, n° 49, 9 mai 2011, www.brusselsstudies.be.

⁸⁹ Nous reprenons les chiffres d'une étude réalisée par Bernard Clerfayt, dont les conclusions ont été publiées dans la revue *Perspectives francophones*, n° 64, 15 février – 15 mars 2011, pp. 8 et 9.

⁹⁰ La police ressortit à la compétence de l'autorité fédérale (art. 184 Constitution). La Région bruxelloise ne pourrait pas modifier l'organisation de la police locale, ni fusionner les zones de police. La comparaison n'en est pas moins pertinente dans la mesure où la gestion de la police locale échoit aux communes.

grandes agglomérations du pays⁹¹. Le coût relatif aux polices locales bruxelloises serait même moindre que dans les autres grandes villes si l'on tient compte du fait qu'elles (surtout celle de la zone de Bruxelles-ville et Ixelles) remplissent des missions de maintien de l'ordre supplémentaires, tels que l'encadrement de grands événements nationaux et internationaux (sommets européens, manifestations, ...) ou la surveillance de lieux sensibles et stratégiques. Sans tenir compte de cet aspect, les résultats sont meilleurs à Bruxelles que dans les deux villes flamandes de référence. Le coût de la police par habitant à Bruxelles est inférieur de 5 % au coût moyen supporté par les grandes entités urbaines du pays. Le taux de criminalité y est également plus faible. La comparaison pluriannuelle révèle même qu'ils sont en décroissance.

Tableau – Analyse comparée des polices locales des cinq grandes villes belges

	Nombre d'habitants par policier (ETP)	Écart entre le cadre et l'effectif policier (en %)	Dotation communale en €/habitant	Taux de criminalité pour 1000 habitants
Bruxelles (19 communes)	219	-13,00%	255,00 €	159
Anvers	248	-14,00%	312,00 €	171
Gand	226	-9,00%	267,00 €	172
Charleroi	231	-18,00%	229,00 €	179
Liège	180	-5,00%	281,00 €	228
Cinq grandes villes	220	-11,00%	268,00 €	171

§. 4 – Superficies, démographie et budgets

« Régionalistes » et « municipalistes » pourront débattre longtemps sur les thèmes de la taille des communes. La question n'entre pas directement dans le champ de cette étude. L'on se contentera ici de mentionner la taille réduite de la Région et des communes, ainsi que leur grande densité de population.

En comparaison aux autres communes, les communes bruxelloises sont de petite taille et densément peuplées. Elles présentent une superficie moyenne (8,5 km²) largement inférieure à la moyenne nationale (52 km²). Pour les doter d'une superficie égale à la moyenne nationale, il faudrait réduire leur nombre à trois. Elles seraient alors 18 fois plus peuplées que la moyenne.

La population moyenne des communes bruxelloises s'élève à 53.611 habitants, alors que la moyenne nationale s'établit à 16.678 habitants, soit l'équivalent de la population de la plus petite commune bruxelloise. Pour porter les communes bruxelloises à la moyenne nationale, il conviendrait d'élever leur nombre à 60.

⁹¹ Dans les zones de police bruxelloises vivent entre 130.000 à 228.500 habitants, soit des volumes de population analogues à ceux de Charleroi, Liège et Gand. La zone d'Anvers regroupe, quant à elle, quelque 430.000 habitants. La zone de police issue de l'éventuelle fusion des actuelles zones bruxelloises compterait une population de plus d'un million d'habitants, sans commune mesure avec d'autres zones. Le législateur ordonnantiel devrait justifier cette « exception bruxelloise », notamment à la lumière des missions assignées à la police locale par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*cfr infra*, chapitre 4).

SECTION II – LA RÉGION : ÉTAT DES LIEUX

Les deux principaux atouts régionaux sont sans nul doute la cohérence et la solidarité.

§. 1 – La cohérence

Davantage que les communes, la Région permet de conférer de la cohérence aux politiques menées à large échelle. C'est assurément un premier argument de poids : l'émergence d'un intérêt régional est susceptible de transcender les intérêts locaux ou particuliers..

Ceci dit, elle reste parfois en défaut d'exercer ses compétences et son rôle de coordination. Deux facteurs l'handicapent dans cet objectif de cohérence.

1. Le premier a déjà été évoqué. Contrairement à la commune, la Région ne dispose que de compétences exclusives et peut difficilement jouer un rôle d'intégrateur. Contrairement à la commune, la Région ne dispose que de compétences exclusives et ne peut pas jouer un rôle d'intégrateur.

2. Ensuite, la cohérence des politiques régionales pâtit du morcellement administratif de la Région et du manque de cohérence interne de la mosaïque de services, de para-régionaux et d'asbl. Il n'est pas rare que cabinets, ministères, fonctionnaire délégué, direction des travaux subsidiés, SDRB, IBGE, direction de l'urbanisme de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement⁹², ... expriment des avis divergents sur un même dossier ou se renvoient la responsabilité de carences. Le cabinet du ministre du budget peut astreindre une commune « sous tutelle financière » à des restrictions draconiennes, alors que tel autre cabinet l'encourage à prévoir au budget « extraordinaire » la construction de bâtiments passifs. Que peut répondre à ses administrés remontés un bourgmestre ou un échevin de la propreté lorsque Bruxelles-Propreté et la STIB se rejettent la responsabilité du manque d'entretien des abords des sites propres ?

§. 2 – La solidarité

L'étendue du territoire régional permet de mener des politiques de solidarité entre citoyens et entre communes. Mieux que les regroupements ou les recompositions de communes, la dotation générale aux communes (DGC) ou le financement régional des contrats de quartier, par exemple, permettent d'établir une solidarité entre les citoyens et de tenir compte des disparités socio-économiques entre les diverses parties du territoire régional. De même, le financement des infrastructures collectives supralocales (centres sportifs, piscines,⁹³ ...) sera plus équitable que les investissements communaux, caractérisés par des effets d'extranéité : ils profitent aux habitants

⁹² La direction de l'urbanisme a pour mission de « *contribuer de manière proactive à l'amélioration de la qualité de la vie en ville, au travers d'instruments d'exécution de l'urbanisme, notamment par un arbitrage des projets qui tient compte de tous les aspects de la ville* » (<http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/le-ministere-de-la-region-de-bruxelles-capitale/amenagement-du-territoire-logement/direction-de-l-urbanisme>).

⁹³ Nous partons d'exemples concrets, mais le juriste s'interrogera sur l'orthodoxie juridique du financement régional d'infrastructures sportives.

de plusieurs communes, mais ne grèvent le budget que de l'une d'entre elles.
En pratique, l'effectivité de cette solidarité dépend des critères d'intervention ou de péréquation retenus. La DGC remplit cette fonction si ses critères d'affectation sont déterminés de manière objective.

CHAPITRE III – CANEVAS DE RÉFLEXION SUR UNE MEILLEURE UTILISATION DES COMPÉTENCES, UNE RATIONALISATION DES STRUCTURES ET LE DÉVELOPPEMENT DE SYNERGIES

La démarche argumentative imposée par le principe de l'autonomie locale suppose, pour chaque compétence envisagée, de se départir d'une approche dogmatique et par *a priori*, pour entrer dans une démarche empirique : à la lumière des atouts propres de la Région et des communes, il s'agit d'aborder la dynamique des institutions bruxelloises sous l'angle de leur organisation et de leur synergie avant de l'envisager sous l'angle des transferts de compétences.

Afin de mettre en pratique cette démarche argumentative, nous proposons de raisonner autour de quatre axes : mieux organiser la Région, ce qui implique de mettre un terme au fractionnement des interlocuteurs régionaux en rationalisant les outils de la Région par matière (Section I) ; mieux organiser les communes (Section II) ; mieux organiser la relation entre les communes et la Région (Section III) ; mieux organiser la relation entre les communes (Section IV). Ce faisant, il nous apparaît que si, pour nombre de compétences, le principe de subsidiarité peut justifier l'intervention régionale, le principe de proportionnalité interroge l'option de leur régionalisation pure et simple. C'est au terme de cet exercice et pour autant que – la précision est importante – leur organisation et leurs modes de collaboration soient fondamentalement revus qu'il conviendra d'apprécier si communes et Région peuvent ou non s'envisager dans un rapport de complémentarité.

i SECTION I – MIEUX ORGANISER LA RÉGION

La crédibilité du modèle régional passe par la capacité des Bruxellois à relever les défis tels que celui de la mixité sociale ou du « boom » démographique, à réaliser des grands projets d'envergure et mobilisateurs, ainsi qu'à dompter les enjeux financiers et budgétaires. Pour relever ces défis, la bonne gouvernance régionale est essentielle. Les crises politiques à répétition ou une gestion calamiteuse des (pauvres) finances serviraient de prétexte facile à des hommes et des femmes politiques parfois peu au courant des réalités bruxelloises pour dénier à Bruxelles son statut de Région à part entière. En termes de politique budgétaire, l'enjeu consiste « à faire mieux avec moins ». Cette préoccupation devrait intervenir dès la composition de la majorité régionale. En pratique, en effet, il est fréquent que les dépenses croissent en fonction du nombre de partenaires de majorité. Ceci se vérifie à Bruxelles. Au sein d'un attelage gouvernemental aussi large (qui ne compte pas moins de six partis, à l'heure actuelle), les arbitrages sont d'autant moins aisés que les ministres et secrétaires d'État multiplient les initiatives susceptibles de leur permettre de gagner en visibilité, sans nécessairement veiller ni à la cohérence ni à l'orthodoxie budgétaire⁹⁴. À cet égard, l'on regrettera l'absence de culture du monitoring gouvernemental.

La bonne gouvernance passe également par une rationalisation des structures administratives régionales. Cet aspect n'est d'ailleurs pas sans lien avec le précédent. En la matière, l'on sait qu'il existe quelques tabous ou vaches sacrées. Ainsi, nombre de ces structures régionales sont redondantes ou dotées de missions qui se chevauchent – phénomène de « la lasagne institutionnelle » – afin de répartir les influences entre des organismes dépendants de ministres de tendances politiques ou de rôles linguistiques différents. Il n'est dès lors pas rare que les

⁹⁴ Le ministre président bruxellois, Charles Picqué, ne cache pas la difficulté de donner de la cohérence à une majorité aussi large (not. sur les ondes de la Première, dans l'émission *Matin première* du jeudi 26 mai 2011).

communes se retrouvent face à plusieurs “visages” de la Région exprimant des points de vue divergents, voire contradictoires. La réorganisation d'organismes publics sur des objectifs spécifiques constitue une première piste de réflexion.

§. 1 – Logement et politiques économiques

Le chevauchement d'institutions existe en matière de logement public ou subventionné. SLRB, SDRB et SRIB concourent toutes les trois à la production de logements moyens.

La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) est en principe l'opérateur historique de la Région en matière de logement social. Elle a notamment pour mission d'acquérir des biens immeubles, y construire, les aménager, les rénover, en assurer la gestion, les vendre, céder tout droit réel démembré sur eux ou les donner en location et imposer des servitudes et charges.

Par ailleurs, la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), compétente notamment pour l'hébergement d'entreprises dans des parcs industriels et scientifiques ou des bâtiments d'accueil, prend également en charge la rénovation urbaine par la construction et la revente de logements moyens. Cette mission de rénovation urbaine consiste à produire des logements pour des habitants à revenus moyens dans des quartiers caractérisés par un déficit en construction résidentielle, dans le but de maintenir ou de ramener des habitants dans la Région.

Pour sa part, la Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB), chargée en principe de soutenir financièrement la création, la réorganisation ou l'expansion d'entreprises privées situées en Région bruxelloise, a reçu pour mission déléguée de concourir – directement ou via la SFAR, une de ses filiales – au financement de la partie du Plan Régional du Logement qui vise à produire près de mille logements moyens.

Afin de tendre vers plus d'efficacité et de cohérence, de développer une meilleure analyse prospective et de permettre une meilleure évaluation du travail accompli, n'y a-t-il pas lieu à réorganiser ces différents organismes régionaux ? L'on pourrait, par exemple, simplifier la structure et clarifier les missions en substituant à ces trois sociétés, d'une part, une agence “Bruxelles-Economie”, s'occupant du soutien à l'activité économique et intégrant les fonctions d'information de l'Agence pour l'Entreprise et, d'autre part, une agence “Bruxelles-Logement”, assurant la tutelle et le financement des SISP (19 de préférence, ou moins encore), ainsi que la construction de logements moyens afin de les revendre et/ou les louer.

§. 2 – La mobilité et le stationnement

La politique de la mobilité et du stationnement – son corolaire – est souvent associée au projet de grande ville. La matière relève déjà pour l'essentiel de la compétence régionale. En effet, si la commune dispose de compétences en matière de police administrative⁹⁵ et si les voiries communales ressortissent à l'intérêt communal, fût-ce de manière non exclusive⁹⁶, la Région dispose de la compétence d'organiser l'alignement de la voirie communale (art. 6, § 1er, I, 2°,

⁹⁵ Not. les art. 119, 119bis, 130bis, 133, 134, 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

⁹⁶ C.C., arrêt n° 172/2006, du 22 novembre 2006 (B.5).

LSRI), les routes et leurs dépendances (art. 6, § 1er, X, 1°, LSRI), le régime juridique de la voirie terrestre quel qu'en soit le gestionnaire⁹⁷ – en ce compris donc la voirie communale –, à l'exclusion des voies ferrées de la SNCB (art. 6, § 1er, X, 2°bis, LSRI). L'exercice de la compétence de gestion, en général, et de la compétence de fixation du régime juridique de la voirie terrestre, en particulier, implique que les Régions peuvent régler l'usage privatif du domaine de la voirie qui relève de leur compétence⁹⁸. La Région a reçu compétence pour organiser le transport en commun urbain (art. 6, § 1er, X, 8°, LSRI). Elle peut percevoir une rétribution sous la forme de redevances de stationnement en vertu de l'article 173 de la Constitution⁹⁹. Elle peut exercer une compétence accessoire en matière de règlements complémentaires de circulation routière lorsqu'ils peuvent être associés à une matière pour laquelle elles est compétente : la compétence, accessoire, en matière de règlements complémentaires de circulation routière est liée à celles, principales, auxquelles se rapportent ces règlements¹⁰⁰. Enfin, elle dispose de la compétence pour fixer des amendes administratives en cas de stationnement illicite¹⁰¹.

On le voit, la Région dispose de compétences d'encadrement et d'harmonisation, mais elle tarde souvent à les exercer. Il n'est nul besoin de redistribuer les compétences pour repenser la mobilité à Bruxelles. Les pistes ne manquent pas, qu'il s'agisse, notamment, de créer des parkings de dissuasion accessibles en transports en commun, d'instaurer des zones de basses émissions, d'interdire la circulation des véhicules les plus polluants dans certaines zones ou encore d'aménager les entrées de la ville (voiries régionales) afin de diminuer les capacités d'y accéder en voiture.

Dira-t-on que les dix-neuf communes abusent de leurs compétences de police pour enrayer les initiatives régionales en la matière ? L'argument ne permet pas d'expliquer les errements et les imperfections de la politique régionale de coordination.

Le premier Plan Régional de Déplacement (ou plan Iris), adopté en 1998 après six ans de travail, devait assurer l'avenir de Bruxelles en conciliant mobilité, compétitivité et développement régional. Il n'a jamais été mis complètement en application. De l'aveu même des autorités régionales, *“la mobilité régionale tendancielle reste très préoccupante”*¹⁰². Le plan Iris II, adopté fin 2010, demeure lacunaire. Et pour cause, il ne se fonde pas sur une quantification des flux. La Région ne dispose pas d'instruments de mesure propres pour les établir et ceux de l'autorité fédérale, anciens, ne sont plus tout à fait fiables. Il est probable également que ce plan ne permette pas de rencontrer les ambitions de coordination car les communes se sont déjà dotées de plans communaux de mobilité et ce, à l'initiative de la Région, ... qui les a subsidiées pour ce faire. La politique régionale eut-elle été affirmée, cohérente et univoque, les bourgmestres

⁹⁷ C.C., arrêt n° 172/2006, du 22 novembre 2006 (B.6).

⁹⁸ C.C., arrêt n° 172/2006, du 22 novembre 2006 (B.7).

⁹⁹ C.C., arrêt n° 172/2006, du 22 novembre 2006 (B.19). Voy. aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'État 35.055/4, du 11 juin 2003, sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la redevance pour occupation du domaine public local (*doc. parl.*, PRB, n° A-310/2 – 2001-2002) et l'avis n° 44.315/4 sur le projet devenu ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique de stationnement et création de l'Agence de stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale (*doc. parl.*, PRB, n° A-498 – 2007-2008).

¹⁰⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 44.315/4, *op. cit.* (pp. 60 et 61). Cette compétence laisse intacte la compétence fédérale relative notamment à la police générale et à la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi que celle qui porte sur les règlements complémentaires de circulation se rattachant de manière accessoire aux compétences fédérales (C.C., arrêt n° 174/2004, du 3 novembre 2004 (B.5.3) et avis de la section de législation du Conseil d'État n° 44.315/4, *op. cit.*, p.61, note infrapaginale n° 36, et p. 65).

¹⁰¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 44.315/4, *op. cit.*, p. 76.

¹⁰² Plan Iris II, pp. 7 à 9.

réticents auraient-ils pu résister longtemps à l'ambition proposée et s'opposer à la tutelle chargée de veiller à l'inscription des plans communaux de mobilité dans le cadre du plan régional de mobilité ?

On peut s'interroger aussi sur la lenteur dans la mise en place effective de l'Agence de stationnement, prévue dans une ordonnance du 22 janvier 2009.

Le rôle de frein à l'action régionale prêté aux communes n'explique pas davantage l'absence de cohérence des outils régionaux en matière de mobilité : le Service d'Études de la STIB, la Direction Stratégie de Bruxelles Mobilité et l'Agence régionale de stationnement disposent de compétences similaires ou complémentaires mais ne travaillent pas en synergie. Un seul organe de programmation et d'étude de la mobilité régionale, rassemblant toutes les données pertinentes, exerçant les compétences de l'Agence de stationnement et intégrant les volontés régionales quel qu'en soit l'opérateur (STIB, administrations régionale ou communales) permettrait de tendre vers une approche plus intégrée des besoins des différents acteurs de la mobilité, dans une perspective de complémentarité, en favorisant une mobilité partagée.

SECTION II – MEILLEURES COLLABORATIONS INTRACOMMUNALES

L'organisation communale pourrait également être revue dans la perspective d'une gestion plus efficace et d'une meilleure synergie avec les institutions et opérateurs régionaux.

§. 1 – Les services de la commune et du CPAS

Les services de la commune et ceux du CPAS fonctionnent de manière très étanche. Une réflexion pourrait s'engager afin de favoriser les synergies et les coordinations¹⁰³. Celles-ci portent-elles atteinte à la nécessaire indépendance du CPAS dans le traitement des dossiers d'octroi de l'aide sociale ? Cette indépendance décisionnelle et le bon fonctionnement du CPAS sont-ils mis à mal si ce dernier partage désormais avec la commune un même service d'achat, un service de gestion des bâtiments, un service de gestion du garage, un service de gestion des ressources humaines, un service informatique, un service du budget ou de gestion de la dette, un service de gestion d'un parc de logements publics, disposant de règles d'attribution et de listes d'attente identiques ? De même, pourquoi la commune et le CPAS ne disposeraient-ils pas d'un seul fonctionnaire spécialisé en marchés publics ?

La réflexion pourrait être menée plus loin : le président du CPAS pourrait-il prendre part, en qualité de membre à part entière, au collège des bourgmestre et échevins tout en garantissant l'indépendance des décisions d'aide sociale par le maintien d'un conseil de l'action sociale, élu au second degré et présidé par l'échevin-président ?

§. 2 – La politique du logement au niveau communal

La politique du logement au niveau communal mérite également une réflexion d'ensemble. Les

¹⁰³ L'idée figure dans le programme du gouvernement bruxellois (point 3.4. du chapitre 7 de l'accord du gouvernement régional, p. 75).

33 sociétés de logement social agréées SISP (sociétés immobilières de service public) – dont certaines ne gèrent que quelques centaines de logements¹⁰⁴ –, les administrations communales, les administrations des CPAS, les Régies foncières communales, les sociétés privées à participation communale¹⁰⁵, les AIS – qui, bien que dotées d'un objet social spécifique, gèrent une partie du parc locatif de la commune ou du CPAS – sont autant de gestionnaires de parcs locatifs publics encadrés. Le candidat locataire doit s'inscrire sur différentes listes d'attentes, disposant chacune de critères d'attribution différents. Cette multiplication est également source de gaspillage car rien n'indique que ces sociétés disposent toutes de la taille critique pour assurer une gestion efficiente des logements publics.

Pour tendre vers le projet de grande ville, il s'imposerait de disposer d'un seul opérateur de logement public ou subventionné par commune, non seulement en fusionnant les sociétés actives sur le même territoire communal, mais aussi en rétrocédant les bâtiments détenus par certaines sociétés sur le territoire d'autres communes. L'opération permettrait de simplifier la tâche des citoyens en recherche de logement, de simplifier la gestion et d'en réduire les coûts (économies d'échelle), de tendre vers une gestion plus cohérente de la politique du logement au niveau bruxellois et de permettre un lien entre la politique du logement social et la politique sociale, coordonnées au plan local par les CPAS.

L'accord institutionnel de septembre 2011 prévoit la réduction de moitié du nombre de SISP.

Pour idéal qu'il soit, ce projet de fusion se heurtera sans doute à des difficultés juridiques¹⁰⁶, pratiques¹⁰⁷ et financières. Le patrimoine de chaque SISP n'est pas nécessairement localisé sur une seule commune. Il ne s'agit donc pas uniquement de fusionner plusieurs SISP à l'échelle d'une commune, mais également de redistribuer les biens entre sociétés de communes différentes. Sachant que les SISP gèrent quelque 40.000 logements, l'opération susciterait de nombreuses opérations de ventes et d'achats, qui pourraient conduire certaines sociétés à la faillite¹⁰⁸. Pourrait-on envisager de procéder de manière coercitive au regroupement des logements par communes – ou au profit d'un organe régional ? Les SISP sont des sociétés privées : elles ne pourraient être dépossédées par la contrainte de leur patrimoine que dans le cadre d'une procédure d'expropriation, à charge pour la commune ou la Région d'en assumer le coût.

SECTION III – MEILLEURE SYNERGIE RÉGION-COMMUNES

La mise en œuvre harmonieuse d'une compétence peut nécessiter l'intervention de la Région (principe de subsidiarité), sans pour autant justifier son appropriation à la lumière du principe de proportionnalité. Avant d'envisager son intervention coercitive ou l'évocation d'un large ensemble de compétences communales, interrogeons-nous sur les synergies potentielles ou sous-

¹⁰⁴ Ainsi Les Foyers Collectifs gèrent 440 logements, Messidor 338, Le Home 278, Ville et Forêt 428 et les Locataires Réunis 277, alors que le nombre moyen de logements par société est de 1.163. D'autres en gèrent plus de 3.000 (www.slr.be/site12/slr/societes-locales/patrimoine/donnees-regionales/20081231-NOMB-LOG-par-SISP.pdf).

¹⁰⁵ À Schaerbeek, a récemment été supprimée la « *Société Coopérative des Locataires et de Constructions d'Habitations familiales* », créée à la fin des années cinquante et dotée d'un capital de 5 millions €. Le patrimoine a été transféré au Foyer Schaerbeekois.

¹⁰⁶ Les difficultés juridiques (fusion de sociétés anonymes et de coopératives, ...) ne sont pas insurmontables, mais génèrent des coûts importants.

¹⁰⁷ Fusion de sociétés bien gérées et d'autres moins bien gérées, ...

¹⁰⁸ Les SISP géraient 38.526 logements (appartements et maisons) en 2009.

exploitées, notamment en termes de structures et de procédures de concertation ou d'échange d'informations¹⁰⁹.

Souvent citée en exemple, la métropole lilloise s'est organisée autour d'un partenariat structuré entre Lille métropole et les communes. Elle présente des caractéristiques institutionnelles propres, mais peut inspirer le projet bruxellois¹¹⁰ : les spécificités locales n'y contrecarrent pas le projet à plus large échelle lorsque celui-ci s'en nourrit et lorsque les communes situent leur action dans le cadre d'objectifs communs. Pour ce faire, la Métropole s'est vu attribuer des missions qui s'étendent aux voiries, au traitement des déchets, à l'eau, aux transports, au stationnement, au développement économique, à l'habitat, au sport et aux grands équipements, à l'espace naturel métropolitain. La structure joue la carte de la complémentarité de fonctions entre les collectivités locales et la métropole et ce, dans le cadre de synergies multiples, à travers le développement de lieux de coordination, d'impulsion et d'échanges d'information. Le "contrat de territoire" organise le partenariat entre la métropole et les collectivités locales, notamment autour d'objectifs communs, et entérine leurs obligations mutuelles. *« Il s'agit de mettre en place des contrats avec chaque territoire communautaire pour conforter ses points forts et le doter d'un pôle d'excellence métropolitain – économique, sportif, culturel ou naturel – tout en développant l'"esprit" métropole, un "art de vivre ensemble" à travers la culture, le sport ou le tourisme lorsque Lille Métropole Communauté urbaine en aura pris la compétence »*¹¹¹.

Quelques exemples concrets permettent de saisir l'intérêt de développer ces synergies, qui existent déjà dans certains domaines.

§. 1 – Compétence générale de concertation et de coordination

La Région pourrait développer sa fonction de concertation et de coordination. Les missions de l'Administration des Pouvoirs Locaux (APL), centrées initialement sur l'exercice de la tutelle, ont évolué en ce sens ces dernières années. Cette évolution pourrait utilement se poursuivre afin de faire de cette administration un véritable acteur de coordination entre les diverses structures administratives régionales tout d'abord, entre la Région et les communes ensuite et enfin entre les communes. D'ores et déjà, l'APL *"développe une approche pédagogique de la tutelle par diverses initiatives en matière de conseils et de formations dans le but de veiller le plus possible à prévenir en amont d'éventuelles erreurs dans les décisions aux fins d'éviter toute prise de mesure de tutelle"*

¹⁰⁹ Voy. la Déclaration d'Utrecht du Conseil de l'Europe. Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales « La bonne gouvernance locale et régionale en période difficile : le défi du changement », 16e Session, Utrecht, 16 – 17 novembre 2009 ; Déclaration sur l'impact de la crise financière/économique sur les collectivités locales et régionales : « *Affirmons : [...] 10. que les moyens à déployer différeront au cours du temps et selon les lieux, mais qu'il sera dans tous les cas nécessaire d'établir une collaboration efficiente et efficace entre toutes les parties prenantes – gouvernement central, pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations – afin de transformer la menace de la crise économique en une chance à saisir pour apporter des améliorations ; 11. que l'échange et la mise en commun d'informations et d'expériences aux niveaux local, régional, national et international, ainsi que le recensement des bonnes pratiques qui peut être effectué dans ce cadre, seront essentiels pour réussir dans les meilleurs délais ; 12. que toute action entreprise devra être pleinement conforme aux obligations contractées par les États membres en vertu de la Charte européenne de l'autonomie locale* ».

¹¹⁰ Ceci sans parler d'une éventuelle inspiration pour la gestion des relations entre la région bruxelloise et son hinterland.

¹¹¹ http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=1239&art_id=.

*lorsque celles-ci lui sont transmises*¹¹². L'APL propose aux communes un support dans le cadre de la confection de leur budget et de leurs comptes, en matière de législation des marchés publics ou pour la préparation de partenariats publics-privé.

Cette initiative mérite d'être généralisée à l'ensemble des secteurs techniques qui justifient une expertise accrue, notamment en raison de l'évolution rapide du cadre normatif et des jurisprudences européennes et belges.

Dans le même ordre d'idée, l'APL, en synergie éventuellement avec l'Association de la ville et des communes bruxelloises, peut amplifier et structurer davantage la collaboration avec les administrations communales, afin notamment de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre elles, sur le modèle du groupe de travail intercommunal sur les marchés publics auquel a adhéré l'ensemble des communes bruxelloises.

L'expérience pourrait être étendue au domaine de la mobilité, qui allie une nécessaire cohérence et la prise en compte des spécificités locales. Le concours de la Région et des communes s'impose, par le biais d'une concertation structurelle (ou une procédure d'information obligatoire), ne fût-ce que pour tenir ces dernières informées de l'évolution des décisions régionales¹¹³.

L'APL pourrait également jouer un rôle afin de rendre de la cohérence aux procédures imposées par la Région¹¹⁴. L'APL pourrait rationaliser les procédures et coordonner la réponse régionale, lorsque celle-ci implique l'intervention de plusieurs interlocuteurs. L'APL pourrait même prendre en charge l'évaluation de certaines législations régionales. La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (COBAT) a confié à la Région la délivrance d'un certain nombre de permis autrefois délivrés par les communes. Cette répartition de compétences s'avère-t-elle pertinente, notamment en termes de rapidité et d'efficacité ? Une réforme pourrait-elle s'envisager dans l'optique d'alléger et de raccourcir les procédures ? Les communes ne devraient-elles pas traiter les dossiers de nature locale qui ne nécessitent pas l'intervention et l'investissement de fonctionnaires régionaux ? Ne pourrait-on pas limiter le nombre de dossiers soumis au fonctionnaire délégué et les cas dans lesquels son avis est requis ?

Cet exercice pourrait être étendu au niveau local afin de permettre une harmonisation des réglementations communales¹¹⁵, notamment en matière de taxes et de redevances. Il est fort probable que les communes adopteraient des règlements taxes ou un système de perception et de réclamation harmonisé si l'administration régionale leur en proposait un modèle.

Par l'entremise de l'asbl IrisTeam (émanation du CIRB), la Région pourrait aussi jouer un rôle dans l'harmonisation et la gestion des outils techniques communaux afin de mettre à la disposition des communes une même plateforme de demande de documents, de développer des interactivités avec les administrations locales ou de mettre au point des programmes spécifiques qui répondent aux particularités des communes bruxelloises, notamment en matière de comptabilité communale.

¹¹² Rapport d'activités 2009 de l'APL, p. 16.

¹¹³ Le groupe de travail préparatoire sur l'organisation des compétences préconise la création d'une instance permanente de concertation entre la Région et les communes.

¹¹⁴ L'idée figure dans l'accord du gouvernement régional (point 3.3. du chapitre 7 de l'accord du gouvernement régional, p. 75).

¹¹⁵ L'idée figure dans l'accord du gouvernement régional (point 2 du chapitre 7, p. 71).

Enfin, la publication des décisions de tutelle participerait aussi à cette ambition de cohérence administrative. Elle présenterait deux avantages. Les communes auraient la garantie de l'exercice rigoureux et harmonieux de la tutelle. La publication ferait également œuvre pédagogique à l'adresse des communes, qui pourraient adopter leurs arrêtés et règlements en se fondant sur l'enseignement des décisions de tutelle préalables.

§. 2 – Compétence de représentation des intérêts communaux

Paradoxalement, à l'heure où l'on parle beaucoup de fusions de communes ou de régionalisation de compétences communales, on constate un large transfert de charges administratives de la Région et de l'autorité fédérale vers les communes et les CPAS, sans compensation financière équivalente. Les réglementations fédérales assignent régulièrement de nouvelles missions aux administrations communales, tels que le contrôle plus fréquent des demandeurs d'asile ou l'introduction de cartes d'identités électroniques, qui impliquent à tout le moins une qualification accrue et une mise à disposition du personnel communal – distrait de ses autres missions –, voire l'engagement d'agents supplémentaires. Autre exemple : les quelques quatre-vingts communes qui permettent à des personnes condamnées d'effectuer en leur sein une peine de travail autonome¹¹⁶ bénéficient d'un financement insuffisant¹¹⁷. De même, les législations fédérales relatives à l'asile (accueil des demandeurs d'asile, ...) ou à l'exclusion du chômage ont pour conséquence de transférer sur les CPAS un certain nombre de charges, qui ne leur sont pas – ou pas totalement – remboursées.

Les charges imposées aux communes devraient s'inscrire dans le respect de la neutralité budgétaire. La Région pourrait relayer cette position auprès des autres niveaux de pouvoir, notamment en ce qui concerne le financement des services de police et d'incendie ou des CPAS¹¹⁸. Cette démarche serait conforme au projet de Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale¹¹⁹ :

« 2. Les pertes de revenus des collectivités locales à la suite de la réduction ou de la suppression d'impôts locaux, ou de la diminution de la base imposable décidées par des autorités de niveau supérieur doivent être compensées par des ressources adéquates. »

Le projet de Protocole prévoit également que toute délégation de compétence aux collectivités

¹¹⁶ La peine de travail autonome (loi du 17 avril 2002) est une peine principale prononcée en matière correctionnelle (pour les délits sanctionnés d'une peine de prison de 8 jours à 5 ans) ou de police (pour les contraventions sanctionnées par une peine d'emprisonnement de 1 à 7 jours).

¹¹⁷ Le SPF Justice subventionne les villes et communes via les budgets disponibles pour l'encadrement des mesures judiciaires alternatives. Il se traduit essentiellement par des conventions concernant le recrutement de personnel civil supplémentaire (interventions financières forfaitaires non indexées). La différence entre le coût du personnel chargé de l'encadrement des peines de travail autonome et la subvention du SPF Justice est à charge des communes. Les frais de fonctionnement et d'investissement entraînés par les recrutements doivent être pris en charge par la commune ou la ville bénéficiaire. Actuellement, les subventions fédérales s'avèrent insuffisantes car elles n'ont pas suivi l'évolution des coûts. Voy. l'arrêté royal du 12 août 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier de certaines aides financières pour le recrutement de personnel supplémentaire chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires alternatives, la prévention de la criminalité et l'accueil en matière de toxicomanie et l'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire.

¹¹⁸ L'idée figure dans l'accord du gouvernement bruxellois (point 3.5. du chapitre 7, p. 76).

¹¹⁹ Recommandation 228 (2007) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

locales implique un financement adéquat ou l'autorisation de générer de nouvelles ressources¹²⁰.

§. 3 – Définition d'un cadre pour mener des politiques cohérentes sur une base conventionnelle ou incitative

Région et communes peuvent s'inscrire dans un cadre de développement de politiques cohérentes, définies en concertation (1) ou proposées unilatéralement par la Région (2)¹²¹.

1. *La concertation, la coordination et l'échange d'informations.* Sur une base consensuelle, il est possible de mettre sur pied des procédures et des lieux d'échange d'informations ou de concertation entre niveaux de pouvoir. Le groupe de travail sur les marchés publics en offre un exemple (*cf supra*). Une instance permanente de concertation en matière de mobilité pourrait également être constituée de la sorte.

La définition de commun accord d'objectifs ou de procédures peut également s'envisager lors d'événements ponctuels, comme des chantiers (travaux de la STIB ou contrats de quartier). Dans ce cas, la concertation réunit l'ensemble des acteurs et des personnes concernées (Région, commune, comité d'habitants et/ou de commerçants, STIB, cellule de développement commercial, hôpitaux, écoles, grandes surfaces, ...). Elle permet d'assurer la coordination des travaux tout en prenant en compte les besoins de mobilité locale et régionale, en renforçant la participation, en tempérant les inévitables inquiétudes et en désamorçant les éventuelles tensions.

L'initiative et la définition des modalités de ce type de concertation peuvent revenir conjointement à la Région et à la commune. En pratique, cette dernière occupe une place de choix pour piloter la concertation, en raison notamment des liens structurels noués avec les diverses associations (riverains, commerçants, ...) et de ses fonctions de police.

2. « *L'ordonnance cadre* ». La Région peut proposer un cadre de collaboration aux communes, en liant éventuellement leur participation à une intervention financière. L'initiative intervenue en matière fiscale pourrait en inspirer d'autres en vue d'une harmonisation générale des taxes et redevances communales ou dans le cadre de la politique de mobilité et d'urbanisme. Pour ces dernières matières, la Région dispose de l'essentiel des compétences, mais le reproche est parfois adressé aux communes de manquer de bonne volonté ou de ne pas faire diligence notamment

¹²⁰ « 3. *Les charges additionnelles pour les collectivités locales – décidées par des autorités de niveau supérieur – doivent être accompagnées du transfert de ressources adéquates ou de l'autorisation d'en générer de nouvelles. Dans le cas de transfert de compétences, les ressources doivent au moins être équivalentes à celles que l'autorité de niveau supérieur affectait à leur exercice. L'obligation de transférer des ressources adéquates ou d'autoriser à en générer de nouvelles doit également s'appliquer dans les cas de décision de fixer des niveaux de qualité minimaux plus élevés pour l'exécution de tâches obligatoires, de transferts de compétences ou générant des variations dans les dépenses générales, comme les salaires, la sécurité sociale ou les normes de protection de l'environnement.* » Voy. aussi la Déclaration d'Utrecht du Conseil de l'Europe. Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales « La bonne gouvernance locale et régionale en période difficile : le défi du changement », 16e Session, Utrecht, 16 – 17 novembre 2009 ; Déclaration sur l'impact de la crise financière/économique sur les collectivités locales et régionales (point 8) : « *Affirmons : [...] 8. que les gouvernements centraux ont clairement la responsabilité de garantir des ressources aux collectivités locales, tout en soulignant que tous les niveaux de gouvernement ont le devoir de maximiser leur efficacité* ».

¹²¹ L'idée figure dans l'accord du gouvernement bruxellois (point 2 du chapitre 7, p. 71).

dans la mise en œuvre des plans régionaux. On a vu que la critique appelait des nuances. Toujours est-il, la contractualisation constitue un élément de réponse¹²². Par ce biais, il est possible de coordonner le parcours de pistes cyclables trans-communales, d'harmoniser les politiques régionales et communales de lutte contre les logements inoccupés ou insalubres en mettant un terme à la scission actuelle des pouvoirs de contrôle entre Région¹²³ et communes, de définir une stratégie de localisation des bureaux et des abords (parkings, ...), de mener de concert une réflexion sur les finalités de l'espace public ou encore d'organiser un financement régional des infrastructures communales (piscines, déchetteries, ...) partagées.

Dans les deux cas, l'objectif consiste à allier l'autonomie communale et le souci de cohérence entre les politiques communales et régionales.

Les promoteurs de l'autonomie communale s'interrogeront : que subsiste-t-il effectivement de cette dernière ? La première hypothèse offre un espace de concertation entre les autorités régionales et communales, qui permettra la prise en compte de modalités propres à chaque commune. L'harmonisation n'implique pas l'uniformisation. Il est vrai, par contre, que l'hypothèse d'une "ordonnance cadre" ne laisse formellement aux communes que le choix d'accepter ou de refuser la proposition du législateur régional, à moins que ce dernier concerta les communes lors de son processus d'élaboration.

Pour autant, le législateur régional ne pourrait décider que toutes les actions communales dans les matières relevant de ses compétences seraient désormais soumises à un contrat de partenariat¹²⁴ car l'autonomie locale s'en trouverait excessivement réduite. Au risque de manquer l'objectif de coopération et de méconnaître le principe de l'autonomie communale, il s'impose également que le partenariat soit réellement coopératif¹²⁵. Il importe d'établir une proportionnalité entre l'engagement communal et la contrepartie régionale. Le partenariat serait faussé si, comme dans la réforme du financement général¹²⁶ des provinces wallonnes intervenue en 2002, il subordonnait l'attribution d'une partie essentielle de la dotation générale des pouvoirs locaux à l'exécution d'"actions" dans les matières régionales. Ce partenariat affecte 20 % des moyens accordés aux provinces au titre de leur financement général en le liant à l'exercice d'actions déterminées – et, par conséquent, réduit d'autant ce financement général¹²⁷. Autrement dit, le législateur diminue la dotation générale des communes de 20 % et commue un montant équivalent en subventions¹²⁸.

¹²² Suggéré de manière unanime par les membres du groupe de travail préparatoire.

¹²³ La matière offre un autre exemple d'inaction régionale. L'ordonnance du 30 avril 2009 « visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire » permet aux services de la Région d'imposer une amende administrative au propriétaire, à l'usfruitier, au superficiaire ou à l'emphytéote d'un immeuble abandonné. Cette législation n'a jamais été mise en œuvre.

¹²⁴ Voy. avis de la section de législation du Conseil d'État, L. 32.553/4 sur le projet devenu décret wallon du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (*doc. parl.*, PRW, n° 317/1 – 2001-2002, p. 10).

¹²⁵ En Région wallonne, le financement général des provinces, organisé par le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, est pour partie lié à la conclusion d'accords d'une durée de trois ans entre la Région et chaque province. Ce décret a fait l'objet de plusieurs critiques, notamment relatives au caractère trop peu égalitaire du partenariat (Y. Marique, « Les provinces : de l'autonomie à l'instrumentalisation ? », *A.P.T.*, 2002/2-3-4, p. 186).

¹²⁶ La notion de financement général des provinces couvre les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique.

¹²⁷ N. Bonbled, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁸ Si une dotation, comme la dotation générale aux communes, est destinée à concourir au financement général des

Cette diminution des ressources générales est critiquable au regard du principe de l'autonomie communale, que consacre l'article 41 de la Constitution, ainsi que les articles 4, §§ 3 et 4, de la Charte (principes de subsidiarité et de plénitude des compétences). La grille d'analyse se complète de l'article 9 de cette Charte, qui reconnaît aux collectivités locales le droit à des ressources propres suffisantes, proportionnées à leurs compétences et alimentées, pour partie au moins, par des redevances et des impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le montant et le taux, dans les limites de la loi. Le décret wallon n'est donc compatible avec ces dispositions conventionnelles que dans la mesure où cette diminution n'aboutit pas *“à priver les provinces de ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans les matières autres que celles qui relèvent de la compétence de la Région et pour autant que des considérations d'efficacité et d'économie justifient que des matières relevant de l'intérêt provincial soient soumises à un contrat de partenariat plutôt que d'être laissées à la responsabilité propre des autorités provinciales”*¹²⁹.

L'article 9.4. de la Charte ajoute que

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

À leur tour, les observateurs soucieux de la cohérence des politiques régionales et communales pourraient s'interroger : l'ambition de cohérence n'est-elle pas vouée à l'échec si l'une ou l'autre commune peut se soustraire à l'entreprise générale ? La pratique le dira. Rien n'empêche d'ailleurs une extension progressive de la convention, l'efficacité avérée dans les premières communes participantes entraînant les autres à se joindre au mouvement. Le mouvement général d'harmonisation pourrait avoir rapidement raison de la réticence des communes réfractaires et ce, d'autant plus que l'opposition aux politiques régionales s'explique généralement moins par une divergence sur leur principe que par des motifs liés à leur mise en œuvre. Ceci peut expliquer le succès de l'expérience en matière fiscale, matière sensible s'il en est, et les tensions apparues dans le dossier « Vilvoorde ». Par égard aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, il conviendrait dès lors de mettre plus largement à l'épreuve ce mode de collaboration avant de conclure à son éventuel échec.

Nous réserverons une réflexion particulière au développement de la contractualisation dans le cadre de la politique de propreté (A) et en matière fiscale (B).

A – Les accords dans le cadre de la politique de propreté

La propreté échoit à plusieurs acteurs, dont les compétences se superposent partiellement et peinent parfois à se conjuguer. Les communes sont en charge du nettoyage des voiries communales¹³⁰. Certaines gèrent également des déchetteries. L'Agence Bruxelles-Propreté (ABP) assure la coordination de la propreté publique régionale via le Plan Propreté. Au nombre de ses

communes, sans affectation précise – son affectation est déterminée par l'institution à laquelle elle est allouée – la subvention oblige, quant à elle, son destinataire à justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée. Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 32.553/4, *op. cit.*, p. 8. Voy. aussi les nombreuses références auxquelles l'avis renvoie.

¹²⁹ C.E., avis L. 32.553/4, *op. cit.*, pp. 9 et 10. Voy. dans le même sens le *Rapport sur la démocratie locale en Belgique* du CPLRE de 2003 (CPL (10) 2 F, 29 avril 2003, Partie II, point 8).

¹³⁰ L'ABP prend également en charge le nettoyage de quelque 100 km de voiries communales.

principales missions figurent la propreté des voiries régionales, la collecte des immondices, la collecte et la mise à disposition de conteneurs, la collecte des encombrants, la collecte de déchets de travaux et des collectes spécifiques (carcasses de moutons, sapins, déchets de jardin). L'Agence gère également deux déchetteries et assure le traitement des déchets. La STIB se charge du nettoyage des sites propres de tram et de bus, des arrêts, des stations et des infrastructures.

Le groupe de travail¹³¹ chargé par le gouvernement bruxellois, en janvier 2010, de formuler des suggestions relatives à l'organisation des compétences entre la Région et les communes, a proposé de manière unanime d'organiser la matière en "blocs homogènes de compétences", en confiant aux communes le balayage des voiries – sans distinguer leur statut régional ou communal – et à l'ABP la récolte des immondices. L'idée fut reprise par les négociateurs du volet bruxellois de l'accord institutionnel (septembre 2011) qui a précédé la mise sur pied du gouvernement présidé par Elio Di Rupo.

Dans ce cadre, il est possible d'assigner conventionnellement des missions précises aux acteurs publics et de les responsabiliser financièrement s'ils n'atteignent pas les exigences arrêtées. La commune pourrait être sanctionnée si elle ne met pas en œuvre une politique de propreté efficace ; l'ABP le serait également si des sacs éventrés ou des détritiques encombrant les trottoirs après la récolte des immondices. La convention pourrait englober la répartition des compétences relatives à la récolte des encombrants ou à la lutte contre certaines incivilités et préciser les partenariats ainsi que les procédures de concertation informelle. Ce dernier aspect n'est pas anecdotique si l'on sait que la qualité de la collaboration Région-commune tient pour l'essentiel à la qualité de la relation établie entre les personnes de contact respectives (agent communal et agent de l'ABP).

B – Les accords en matière fiscale et de redevances

Parmi les thèmes qui animent les échanges entre « régionalistes » et « municipalistes » figure l'harmonisation des taxes et des redevances. L'idée nous semble séduisante si elle s'inscrit dans la poursuite d'objectifs ambitieux à l'échelle de la région. Il importe donc de lui assigner par avance des finalités précises. L'harmonisation permet notamment d'amplifier la fonction incitative de la

¹³¹ L'accord de gouvernement bruxellois (2009) ambitionne le développement d'un partenariat efficace et cohérent avec les communes. À cette fin, il prévoit : « *Un groupe de travail composé de représentants politiques de la Région et des communes sera chargé de remettre dans les deux ans un rapport sur cette répartition des tâches dans le souci d'une gestion régionale cohérente et de politiques de proximité efficaces. Ce groupe de travail pourra étudier d'autres domaines, en ce compris la rationalisation des limites communales* ». En pratique, ce travail fut précédé par les travaux d'un groupe préparatoire sur la répartition des compétences entre la Région et les communes bruxelloises, institué au mois de janvier 2010. Ses membres étaient des techniciens ou d'anciens mandataires politiques, représentant chacun un groupe politique du Parlement bruxellois. Ce groupe avait pour mission de dégager les pistes de réflexion sur la répartition et l'organisation des compétences entre les deux niveaux de pouvoir et ce, afin de baliser et d'amorcer le travail d'un second groupe, plus « politique », dont la mission serait (eut été) de dégager un accord ou du moins d'en préciser les contours. Le champ d'investigation assigné aux deux groupes de travail était circonscrit à la sphère régionale et se concevait « à droit fédéral constant ». Après avoir procédé à de nombreuses auditions, ce premier groupe a pu réaliser une très large collecte d'informations sur la ville – sans doute sans précédent – et remis son rapport au mois de septembre suivant son installation. Le second groupe de travail n'a été constitué qu'au mois de juin 2011. Il ne s'est pas encore réuni à l'heure où nous rédigeons ces lignes. Certes, une nouvelle donne est intervenue depuis la remise du rapport du groupe préparatoire : les élections législatives fédérales anticipées ont eu lieu le 13 juin 2010, suivies de longues négociations institutionnelles. Cependant, le gouvernement régional n'était pas en affaires courantes et le groupe de travail avait pour mission de mettre en débat l'organisation de compétences sur lesquelles les Bruxellois exercent la maîtrise.

fiscalité : elle se justifie pour réguler ou promouvoir certaines pratiques à large échelle. En admettant qu'une intervention régionale s'impose pour assurer l'harmonisation des redevances et taxes communales (subsidiarité), la centralisation de toute la compétence ou une approche coercitive se justifient-elles pour autant (proportionnalité) ?

Cinq considérations peuvent animer la réflexion.

1. La question s'apprécie tout d'abord à la lumière de l'article 41 de la Constitution et de l'article 9 de la Charte de l'autonomie locale, dont nous avons déjà précisé la portée.

2. On rappellera également que la Région ne dispose pas de la compétence de principe de limiter l'autonomie communale en matière fiscale, sauf à se fonder sur les compétences implicites et à démontrer un lien entre l'une de ses compétences et chaque taxe envisagée. Sur cette base, la Région a pu convaincre la Cour constitutionnelle en matière de mobilité et de stationnement. Il est douteux qu'elle y parvienne s'agissant du précompte immobilier ou des additionnels à l'impôt des personnes physiques.

3. Il découle de ce qui précède que toute intervention régionale un tant soit peu coercitive sera sujette à controverse juridique et à contentieux. L'approche concertée ou incitative s'avère plus efficace. Elle permet d'harmoniser les taxes et les redevances en éludant ces hypothèques juridiques et les tensions politiques persistantes puisque les communes procéderaient elles-mêmes à la modification des règlements adéquats. Nul besoin d'entrer dans des controverses juridiques sur la nécessité d'une harmonisation imposée par l'autorité supérieure (subsidiarité).

4. Une fois encore, harmonisation ne signifiera pas nécessairement uniformisation. Si rien ne justifie de faire varier les droits d'inhumation en fonction du lieu, on peut le concevoir pour d'autres taxes et redevances. Ainsi, la redevance pour une terrasse sur la Grand-Place ne doit pas nécessairement être équivalente à celle pour une terrasse dans un lieu moins fréquenté¹³². Juridiquement, il sera plus aisé d'adapter les règlements communaux et de faire rentrer chaque commune dans une « catégorie » de taxation que de justifier chaque variation dans un seul règlement régional, car dans ce cas toute variation sera source potentielle de discrimination. Une commune, elle, échappe au grief : elle peut se prévaloir d'une cohérence des taux sur l'ensemble de son territoire.

5. L'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale a ouvert la voie de la "contractualisation" des relations entre les communes et la Région, en organisant l'octroi d'une subvention destinée à compenser la suppression par les communes de taxes déterminées par le gouvernement et le faible rendement de la fiscalité locale¹³³. Quelque 15 millions € ont ainsi été attribués sous la forme de subventions aux communes qui, tout d'abord, supprimaient les taxes sur la force motrice et celle sur les ordinateurs (machines de bureau), qui ensuite s'engageaient à soumettre toute nouvelle taxe ou toute augmentation de taxe ayant un impact sur le développement économique

¹³² Certaines communes soumettent les terrasses à un prélèvement plus élevé dans les zones touristiques. Voy. l'article 3 du règlement redevance du 28 juin 2010 pour l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales de la Ville de Bruxelles.

¹³³ La fiscalité communale représente environ 10 % des recettes ordinaires – hors Ville de Bruxelles (Rapport d'activités 2009 de l'Administration des Pouvoirs locaux, p. 9).

à un comité de suivi composé de membres de la Région et de la commune et qui, enfin, s'engageaient à participer à un groupe de travail chargé d'harmoniser la fiscalité locale.

Cette concertation structurelle permet effectivement de mettre la fiscalité communale « au service » d'objectifs régionaux et d'envisager une dimension plus globale de ses effets. Prenons une première hypothèse de travail en guise d'exemple. L'ordonnance précitée de 2007 visait à renforcer l'attractivité économique de la Région. D'autres initiatives pourraient encourager les ménages à revenus moyens à rester dans la Région ou à s'y installer, en jouant sur le montant des taxes communales relatives à la possession ou à l'occupation d'un logement (comme la taxe sur les égouts), ainsi que sur le taux des centimes additionnels communaux sur l'IPP¹³⁴. Les communes partenaires verraient leur manque à gagner compensé par une subvention régionale (soit directe, soit via la DGC¹³⁵). Pour donner un effet amplificateur à cette mesure, le législateur régional pourrait varier le taux du précompte immobilier en fonction du type de bien envisagé (passif ou traditionnel, ...) ou selon son affectation, afin d'imposer davantage les bureaux que les lieux de logement. Pareille mesure devrait également être concertée avec les communes en raison de la diminution corrélative de la recette des additionnels au précompte immobilier.

Prenons une deuxième thématique pour esquisser les effets positifs de l'approche conventionnelle. L'idée d'un règlement taxe unique sur les bureaux est souvent avancée. D'un point de vue formel, la cohérence est manifeste. Cependant, pour participer au projet de grande ville, il conviendra de tirer toute la puissance instrumentale de la mesure. Sachant que deux communes disposent de 75 % du parc immobilier de bureaux de toute la région bruxelloise, une taxe unique poserait question en termes d'efficacité et de solidarité intercommunale.

L'harmonisation devrait dès lors tendre vers deux objectifs.

1. Elle devrait tout d'abord enrayer les effets pervers en matière d'urbanisme générés par la discordance fiscale et tendre vers davantage de mixité entre les diverses fonctions de la ville, en jouant sur la fonction incitative de la fiscalité communale. Or, si elle peut concourir à la réalisation d'objectifs régionaux, la taxe communale sur les bureaux échappe à l'emprise de la Région. Viendrait-elle à s'accaparer l'outil fiscal par le biais des compétences implicites, la Région pourrait varier le taux du précompte immobilier en fonction du type de bien envisagé, mais serait moins bien outillée – certainement moins que les communes – pour le faire évoluer en fonction de la localisation des immeubles. Les communes peuvent lui offrir la parade : en modulant de concert le taux de cette taxe, elles favoriseraient une autre répartition des bureaux sur le territoire régional.

2. L'harmonisation devrait également tendre vers un objectif de solidarité intercommunale. L'absence actuelle de consensus sur les taux de la taxe est source d'iniquité. L'intervention de la Région peut tendre à une meilleure répartition des recettes entre les communes. Ce serait le cas si la DGC, en tant qu'outil de péréquation financière, était adaptée pour organiser

¹³⁴ La Région pourrait décider pour sa part que les immeubles occupés par les propriétaires ou leurs proches soient soumis à un précompte immobilier plus avantageux que ceux mis en location.

¹³⁵ La compensation de la réduction des taxes communales pourrait être réalisée – fût-ce partiellement – en supprimant la retenue de 3 % sur le montant de la dotation versée aux communes (article 19 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998) au profit de l'agglomération. Cette retenue se justifie-t-elle alors que la Région exerce les compétences d'agglomération (article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) ? N'est-ce pas reprendre d'une main des montants attribués de l'autre et, ce faisant, entraver inutilement la lisibilité des flux financiers entre la Région et les communes ?

progressivement une nouvelle redistribution des recettes liées aux bureaux. À l'heure actuelle, la dotation est déterminée en fonction d'un certain nombre de dépenses et de recettes, dont les additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques¹³⁶. Le produit de la taxe sur les bureaux pourrait y être adjoint. Dans le cas où, comme nous l'évoquions dans l'hypothèse de travail précédente, le précompte immobilier varie selon l'affectation du bien, il est envisageable de prendre en compte différemment le précompte immobilier afférant aux bureaux et celui afférant au logement, dans le calcul de la DGC (adaptation de l'article 9 de l'ordonnance du 21 décembre 1998). Les communes disposant de moins de bureaux sur leur territoire et, par conséquent, de recettes moindres au titre de la taxe communale sur les bureaux ou de la taxe additionnelle sur le précompte immobilier « bureaux » verraient ce manque à gagner compensé dans le cadre de la DGC. La baisse vraisemblable de recettes subie par les communes comptant de nombreux bureaux (diminution de la DGC ou diminution à terme de la taxe bureau) pourrait être lissée ou compensée – partiellement ou en totalité – par le biais d'une dotation spécifique ou d'une adaptation progressive de la DGC. Les modalités d'évolution de la péréquation devraient être précisés en fonction des choix politiques. Il importe, ici, avant tout de mettre en lumière que les mécanismes juridiques ne sont pas un obstacle, que du contraire, à la mise en oeuvre par le politique de projets cohérents d'envergure pour Bruxelles.

L'entreprise d'harmonisation peut profiter autant à la Région qu'aux communes. En effet, le premier objectif implique une démarche active des communes dans le sens d'une plus grande cohérence régionale ; le second se traduit par une action régionale au profit d'une plus grande équité entre les communes.

§. 4 – Soutien régional aux communes

Les communes disposent de certains services (forges, ...) dont on peut légitimement se demander s'ils sont justifiés à ce niveau de pouvoir, compte tenu notamment des coûts de maîtrise, d'entretien ou d'utilisation et de leur manque d'utilité dans la gestion quotidienne des pouvoirs locaux. Par ailleurs, certains dossiers requièrent des services communaux des compétences qu'ils ne maîtrisent pas, faute de les exercer régulièrement (gestion dynamique de la dette, élaboration de cahiers des charges spécifiques, traductions spécialisées, obtention de subsides, ...). La Région pourrait centraliser ces services coûteux et ces expertises spécialisées au sein d'un point d'appui technique et logistique à destination des communes. Cette forme de subsidiarité, qualifiée de « subsidiarité-renfort »¹³⁷, permettrait de rationaliser ces services et de réaliser des économies d'échelle¹³⁸. Dans le cadre de la libéralisation du marché du gaz, ce point d'appui aurait pu préparer un cahier des charges commun afin de sonder valablement le marché. De la même manière, ce service régional pourrait organiser une centrale d'achat collective pour les fournitures

¹³⁶ L'ordonnance du 21 décembre 1998 répartit les dotations aux communes tout d'abord en fonction de la population et de la superficie des communes (dotation de base, équivalente à 8 %), ensuite en fonction de leurs principales ressources fiscales que sont les additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques (dotation recettes, équivalente à 42 %), et enfin en fonction du nombre d'élèves dans les divers enseignements organisés par la commune ou présents sur le territoire, de la densité de la population, du nombre de chômeurs de plus d'un an, du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'action sociale obligatoire, de la superficie du territoire communal repris dans l'espace de développement renforcé du logement délimité par le Plan Régional de Développement (dotation dépenses, équivalente à 50 %).

¹³⁷ H. Dumont, « La subsidiarité et le fédéralisme belge ... », *op. cit.*, pp. 473 à 476.

¹³⁸ L'idée figure dans l'accord du gouvernement régional (point 3.3. du chapitre 7, p. 75).

et les services standardisés des communes et des cpas, afin de comprimer les coûts. En l'occurrence, la formule permettrait également un gain de temps en évitant le passage par la tutelle.

La Région peut encore soutenir les efforts financiers des communes¹³⁹ en organisant l'attribution de subsides sur une base pluriannuelle. Cette évolution permettrait aux services communaux de favoriser la continuité et la prévisibilité des politiques (engagements, ...). En pratique, les subsides sont souvent octroyés pour une année et les conventions qui les régissent ne sont pas transmises aux administrations communales avant le début de la période concernée, les contraignant à préfinancer un certain nombre d'emplois et d'investissements afin d'assurer la continuité des services.

SECTION IV – MEILLEURES COLLABORATIONS INTERCOMMUNALES

Aux termes de l'article 10.1. de la Charte de l'autonomie locale,

« Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun ».

La collaboration intercommunale pose question lorsqu'elle se caractérise par un manque de transparence du processus décisionnel, un manque de contrôle démocratique¹⁴⁰, des coûts de fonctionnement élevés ou encore un niveau variable de compétence des administrateurs.

Par ailleurs, une réflexion devrait s'engager sur la rationalisation des structures et les économies qui peuvent en résulter. Compte tenu des évolutions intervenues dans le secteur, se justifie-t-il encore que les communes soient actionnaires de sociétés de distribution d'eau et d'énergie ? La question est double. D'une part, il serait utile d'asseoir la réflexion sur une analyse comparative du coût et de l'efficacité du contrôle démocratique de ces services sur une base intercommunale ou régionale. D'autre part, se justifie-t-il encore que l'intervention des pouvoirs publics se traduise par une participation directe au capital de ces sociétés ? N'y a-t-il pas un risque inhérent de conflit entre les intérêts des communes-actionnaires et ceux des administrés-clients ?

Autre sujet de réflexion: la multiplicité d'intercommunales similaires ne contribue-t-elle pas à gonfler le prix du service ? Pour des raisons historiques, deux intercommunales, dont l'une à cheval sur les trois Régions, gèrent ensemble le cycle (acheminement, distribution et recyclage) de l'eau à Bruxelles. Hydrobru (IBDE) prend en charge la distribution d'eau, la récolte des eaux usées, la maîtrise des risques d'inondation (gestion des bassins d'orage et des collecteurs, surveillance et gestion du réseau d'égouttage, ...) et Vivaqua¹⁴¹ fournit l'eau distribuée par Hydrobru, assure pour celle-ci les activités administratives, techniques et commerciales liées à la distribution d'eau et à la gestion des réseaux d'égouts, exploite la station d'épuration Sud de la Région bruxelloise, dispose d'un laboratoire de contrôle de la qualité de l'eau. Une rationalisation

¹³⁹ Cfr l'accord du gouvernement régional : *« Les finances communales devront continuer à faire l'objet d'une attention soutenue et être pérennisées. En effet, ce n'est qu'en assurant une stabilité financière aux communes que celles-ci pourront maintenir des services de qualité, essentiels à la population, sans accroissement injustifié de la fiscalité locale »* (p. 71).

¹⁴⁰ Voy. sur le sujet le point 3.3. du chapitre 7 de l'accord du gouvernement régional, p. 75.

¹⁴¹ Vivaqua rassemble les dix-neuf communes bruxelloises, ainsi que quatre communes wallonnes et quinze communes flamandes.

des structures et une réduction des coûts de fonctionnement ne peuvent-elles s'envisager ? La même question se pose en Wallonie, vu la multiplicité des intercommunales de distribution d'eau et d'énergie.

Ces premières réflexions ne devraient pas conduire à noircir exagérément le tableau.

Tout d'abord, sur les douze intercommunales actives à Bruxelles¹⁴², plusieurs délivrent un service qui relève directement de l'intérêt communal. Tel est le cas de l'académie de musique de Schaerbeek et de Saint-Josse ou des intercommunales d'inhumation et de crémation. L'on a évoqué précédemment la constitution d'un éventuel point d'appui technique régional à destination des communes (forge, expertise spécialisée en matière de marchés publics, traductions, ...). Si la Région n'en prenait pas l'initiative, les communes pourraient organiser collectivement la gestion de ces services ou de ces installations techniques.

On ajoutera ensuite que la coopération intercommunale ne se limite pas aux sociétés intercommunales et ne passe pas nécessairement par le développement d'infrastructures pesantes et lucratives pour ses gestionnaires. Auderghem et Watermael-Boisfort ont développé une déchetterie conjointe et Atrium gère le noyau commercial de la chaussée de Ninove, commun aux communes d'Anderlecht et de Molenbeek. Depuis le 1er janvier 2008, une "cellule garages" constituée et financée conjointement par ces mêmes communes travaille sur la gestion des dépôts de véhicules et des garages dans le quartier Heyvaert¹⁴³, un périmètre à cheval sur les deux communes où l'on compte quelque 150 commerces de voitures pour la plupart destinées à l'exportation. La cellule intercommunale est composée de cinq agents communaux. Elle a pour mission de prévenir et de limiter les désagréments pour les autres commerces et les habitants (réglementations de police, nuisances sonores, pollutions, non respect des normes de sécurité, ...), ainsi que de contrôler le respect des réglementations en matière sociale, environnementale, de douanes, ... La collaboration permet d'appliquer des critères communs et d'éviter le déplacement des activités non réglementaires. Les services communaux travaillent en collaboration étroite avec le parquet de Bruxelles et l'IBGE¹⁴⁴ – pour les nombreuses infractions environnementales liées au commerce de voitures. La Région finance une partie des coûts de fonctionnement de la cellule¹⁴⁵.

¹⁴² Certaines regroupent 19 communes : Hydrobru, Sibelga (et les intercommunales qui lui sont liées : Intercommunale Bruxelloise du Gaz ou IBG, Intercommunale Bruxelloise d'Électricité ou IBE, Interga, Interelec et Interfin), Sibelgaz, l'Association Intercommunale des Régies de Distribution d'Énergie (RDE), l'École intercommunale et régionale de police (ERIP), la Société coopérative intercommunale de crémation (SCIC). Certaines ne concernent que certaines communes : l'Académie intercommunale de musique, des arts de la parole et de la danse ; l'intercommunale d'inhumation. D'autres enfin sont transrégionales : Vivaqua (dénomination commerciale de la CIBE), le Laboratoire intercommunal bruxellois de chimie et de bactériologie (LIBCB), Brutélé (liée à l'intercommunale Newlco et représentée par l'opérateur VOO).

¹⁴³ Depuis le mois de mars 2011, la cellule a étendu son périmètre d'investigation à l'ensemble du territoire communal anderlechtois, afin notamment d'éviter le phénomène de déplacement des comportements infractionnels.

¹⁴⁴ *Rapport sur l'état de l'environnement bruxellois 2006 : Prévention et gestion des risques environnementaux*, Rapport 2006 de l'IBGE, p. 27.

¹⁴⁵ 50.000 € sur un budget annuel de 120.000 €.

CHAPITRE IV – HYPOTHÈSE SUBSIDIAIRE : SUPPRESSION DES COMMUNES OU SCENARIOS D'AFFAIBLISSEMENT DE L'INSTITUTION COMMUNALE

Si, par hypothèse, au terme de l'analyse, il apparaissait que les communes et la Région ne pouvaient concourir à un projet de ville cohérent, il conviendrait de remettre en débat l'organisation de l'espace institutionnel intra-bruxellois. Serait-ce le glas de l'institution communale ? Pas forcément. La démonstration de l'inefficacité d'un modèle ne constitue pas, en soi, la preuve de la pertinence d'un autre. Il conviendra de rechercher le plus pertinent à l'aune des principes de l'efficacité opérationnelle, de la praticabilité juridique et de la rationalité économique¹⁴⁶. Il est certes exact que, sur le territoire bruxellois, neuf niveaux de pouvoir exercent leurs compétences (autorité fédérale, les Communautés française et flamande, la Région, les trois Commissions communautaires, l'agglomération, les dix-neuf communes, sans parler du gouverneur et du vice-gouverneur), au lieu de cinq en Wallonie et en Flandre (l'autorité fédérale, une Communauté, une Région, la province et la commune). Faut-il pour autant simplifier le modèle en supprimant ou en modifiant son point le plus stable dans le temps, le plus répandu dans l'espace et le plus proche du citoyen ? Celui également qui permet de recomposer des politiques homogènes à partir de compétences éparses ? S'il se décidait à la suivre, le législateur devrait dûment motiver cette option.

Plutôt que de les supprimer, le législateur pourrait décider d'adapter le périmètre des communes¹⁴⁷, soit pour en réduire le nombre soit au contraire pour le multiplier, et ce dans la perspective de constituer des entités dotées de compétences réduites. La diminution du nombre de communes pourrait aussi permettre, à l'inverse, d'en accroître le "poids" et l'influence dans les relations intra-régionales. Force est cependant de constater que cette piste n'apparaît pour ainsi dire pas dans la réflexion. En conséquence, nous aborderons exclusivement la question sous l'angle d'un renforcement de l'institution régionale.

SECTION I – LES OPTIONS À TRANCHER

Il n'est pas aisé de proposer une analyse systématique des modèles d'évolution de l'institution communale tant ils peuvent être multiples. Tentons d'envisager les principales options qui s'offrent au législateur régional et d'en pointer les difficultés qu'il lui reviendrait de surmonter. Nous envisagerons successivement les incidences relatives à la fusion des communes ou à leur suppression et celles en lien avec la modification de leur périmètre et de leurs compétences.

§. 1 – Les hypothèses de la fusion des communes ou de leur disparition

Imaginons tout d'abord que le législateur ordonnantiel décide d'en finir avec la pluralité de communes. À quel organe en attribuerait-il les compétences ?

1. Première hypothèse : il fusionne les dix-neuf communes. L'hypothèse entretient le dualisme actuel, avec le risque de prolonger l'opposition et les rapports de force entre les deux niveaux de pouvoir.

¹⁴⁶ Cfr article 4 de la Charte de l'autonomie locale et le principe de subsidiarité.

¹⁴⁷ Art. 6, § 1er, VIII, 2°, LSRI.

2. Seconde hypothèse : la Région s'accapare l'ensemble des compétences communales par voie d'ordonnance. L'hypothèse pose de sérieuses difficultés juridiques et pratiques. La première difficulté résulte de la reconnaissance par le constituant de l'institution communale. L'article 162 charge le législateur de régler les institutions communales. Aux termes de l'article 164, les communes sont chargées de la rédaction des actes de l'état civil et de la tenue des registres. La suppression de l'institution communale paraît dès lors difficilement envisageable.

3. Peut-on considérer que la Région se confonde avec la commune unique ? Cette confusion entre organes supérieurs de pouvoir (Etat fédéral, Communautés, Régions) et pouvoirs subordonnés (commune, en l'occurrence) ne convainc pas davantage. En effet, la Constitution et les lois spéciales organisent le fédéralisme belge en plaçant la Région bruxelloise au nombre des premiers, pas des seconds. Or, les acteurs de la fédération se sont vu attribuer des compétences exclusives, définies en fonction de matières et non d'un objectif. Autrement dit : les communes ont un pouvoir "résiduel" (l'intérêt communal) tandis que les Régions ont des compétences d'attribution. Dans l'hypothèse de fusion envisagée, une politique pourrait relever de "l'intérêt communal" sans pour autant pouvoir être mise en œuvre par la Région, car elle ressortirait à l'autorité fédérale ou aux Communautés. Au risque d'empiéter sur la sphère de compétences de celles-ci¹⁴⁸, le législateur bruxellois ne peut donc intervenir en qualité de pouvoir subordonné¹⁴⁹. Il ne peut se prévaloir de l'intérêt « communal » – étendu à l'échelle régionale, par hypothèse – à l'instar de la commune, ni exercer l'ensemble des compétences déconcentrées ou décentralisées non régionales (l'exercice des fonctions de police, la tenue des registres de l'état civil, l'enseignement, la culture, ...). Si l'option est retenue néanmoins, l'autorité fédérale devrait exercer directement les missions de police locale et les Communautés l'enseignement "communal", par exemple. Il s'ensuit également qu'aucune autorité ne pourrait plus à travers son action consolider les compétences éparses.

4. On pourrait certes imaginer qu'une modification de la Constitution et des lois spéciales confère la compétence à la Région bruxelloise d'agir, en qualité de pouvoir subordonné, dans le champ de compétences de l'autorité fédérale et des Communautés et ce, dans un lien hiérarchique avec ces dernières. Cette assimilation de la Région bruxelloise à un pouvoir subordonné perturberait l'économie du fédéralisme belge, fondée sur l'égalité des ordres de gouvernement et l'équipollence des normes, et affaiblirait durablement Bruxelles dans les évolutions institutionnelles ultérieures. Comment prétendre encore à un statut de Région à part entière lorsque, par le biais du contrôle de tutelle, les règlements adoptés par la Région en qualité de pouvoir subordonné sont susceptibles d'une annulation par l'autorité fédérale et les deux Communautés ? Pour éviter cette tutelle spécifique, un commissaire de l'autorité fédérale et de chaque Communauté – à l'instar du préfet français – pourrait exercer les compétences en lien avec l'intérêt communal qui ressortissent à ces deux ordres de gouvernement. La formule n'est pas satisfaisante : outre que ces commissaires ne jouiraient pas de la même légitimité démocratique que les autorités communales ou régionales, il subsisterait une pluralité de centres de décision.

5. Dernière hypothèse : transférer les compétences communales à l'Agglomération. Le constituant

¹⁴⁸ Sauf à violer les articles 39 et 134 de la Constitution ainsi que l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

¹⁴⁹ Hormis dans les compétences de l'Agglomération. *Cfr infra*.

et le législateur spécial¹⁵⁰ confie l'exercice des attributions du Conseil et du Collège de l'Agglomération au Parlement et au gouvernement régional bruxellois. La Région bruxelloise peut également confier l'exercice d'attributions de l'Agglomération à des organismes d'intérêt public régionaux¹⁵¹. Par ailleurs, les Régions peuvent confier de nouvelles compétences aux agglomérations¹⁵². Les compétences communales pourraient donc être attribuées à l'Agglomération et être exercées par les organes de la Région. Cette construction ne permettrait cependant pas de soustraire cette dernière à la tutelle spécifique de l'autorité fédérale ou des Communautés française et flamande.

Aucune de ces hypothèses ne semble donc pleinement satisfaisante. Néanmoins, admettons par principe que l'une d'elles le fût. Sachant qu'une commune participe à une seule et même zone de police, la fusion des communes irait de pair avec la constitution d'une zone unique. Il est permis de douter qu'une telle fusion réponde à une exigence avérée en termes de sécurité et ce, d'autant plus que la concertation des zones de police est d'ores et déjà effective : elle relève des missions du directeur judiciaire¹⁵³ et du directeur coordinateur¹⁵⁴ de l'arrondissement de Bruxelles. La canalisation des événements de grande ampleur, tels que les échauffourées ou les violences de bandes de rues, ne justifie pas davantage une police unique car cette mission ne relève pas de la fonction de la police locale. En pratique, cette dernière intervient, certes, mais pour suppléer la police fédérale, faute de disposer dans la Région centrale d'une réserve fédérale suffisamment dotée en personnel.

Une zone unicomunale de cette envergure contrecarrerait la finalité d'une véritable police locale, telle que l'a voulue le législateur. On ne pourrait exclure son annulation par la Cour constitutionnelle, au motif qu'elle rendrait exagérément difficile, voire impossible la mise en

¹⁵⁰ L'article 166 de la Constitution et l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

¹⁵¹ Article 5 de la même loi spéciale.

¹⁵² Article 6, § 1er, VIII, al. 1er, 3°, LSRI.

¹⁵³ Le directeur judiciaire dirige une direction déconcentrée de la Police judiciaire fédérale, implantée dans l'un des 27 arrondissements judiciaires du pays. Ces directions se spécialisent dans l'approche des phénomènes criminels prioritaires (trafic de drogues, traite et trafic d'êtres humains, la criminalité économique et financière grave, les groupes d'auteurs itinérants, le terrorisme, etc.). Leur tâche principale consiste en l'exécution d'enquêtes de recherche, sous la direction du parquet, ou d'enquêtes judiciaires, dirigées par un juge d'instruction. A côté de cela, un appui spécialisé est également fourni à des partenaires internes et externes à la police, principalement dans les domaines de la criminalité ICT, de la police technique et scientifique, du recours aux indicateurs, de l'analyse criminelle et des méthodes et techniques particulières de recherche. La direction judiciaire déconcentrée effectue principalement un travail de police criminelle au niveau judiciaire dans des enquêtes qui, soit de par leur ampleur dépassent les limites de l'arrondissement judiciaire ou les frontières de notre pays, soit de par leur nature complexe exigent des connaissances spécialisées. La direction judiciaire déconcentrée exécute également certaines missions de police administrative spécialisées, comme par exemple le suivi des groupes à risque.

¹⁵⁴ Les directeurs coordinateurs dirigent les directions de coordination et d'appui déconcentrées de la police. Chaque directeur coordinateur occupe, avec le directeur judiciaire, une place importante dans le système policier en matière de fonctionnement policier intégré. Sa fonction charnière se manifeste, entre autres, sur le plan de l'approche des phénomènes de sécurité, de l'organisation du flux d'information de police administrative au niveau de l'arrondissement, de la collaboration interzonale entre les zones de police et du fonctionnement du centre d'information et de communication provincial. La réalisation concrète des tâches se fait par arrondissement en tenant compte de la spécificité de chaque arrondissement. Entre autres fonctions, il dispense un appui technique, administratif et opérationnel de la police locale ; il coordonne, à la demande des autorités compétentes de la police administrative, l'appui par le niveau fédéral aux missions supralocales de police administrative ; il assure dans un certain nombre de circonstances la direction et la coordination d'opérations policières et il fournit aux autorités policières qui le demandent l'assistance nécessaire à la mise en œuvre de leur politique et à la préparation des plans de sécurité. Il fournit également, sur demande, un appui méthodologique pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des projets de sécurité (http://www.polfed-fedpol.be/org/org_cg_sca_organ_fr.php).

œuvre de cette législation fédérale¹⁵⁵. Faisant application du principe de proportionnalité, la Cour d'arbitrage a notamment estimé que le législateur wallon outrepassait ses compétences lorsqu'il supprimait unilatéralement la fonction de commissaire d'arrondissement, dont le titulaire exerçait des missions relevant des compétences de l'autorité fédérale¹⁵⁶. Pour éviter pareille issue, le législateur régional devrait dûment justifier l'entreprise de fusion des communes bruxelloises à la lumière des modifications que cette évolution susciterait dans l'organisation et la mise en œuvre des compétences fédérales et communautaires.

On conclura sur ce point en ajoutant que l'option de la fusion des zones de police n'est pas sans lien avec d'autres modifications institutionnelles car les arguments en faveur de cette fusion seront réservés pour justifier la scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde. A son tour, cette scission est de nature à renforcer les tenants de la scission des derniers lambeaux de la circonscription électorale homonyme et de la suppression des "facilités" linguistiques dans les communes périphériques. Dans ce cas, les limites administratives, électorales, judiciaires et linguistiques coïncideraient en région bruxelloise¹⁵⁷.

§. 2 – La modification de la taille et des compétences des communes

Envisageons l'option inverse et ses conséquences : le législateur régional conserve des communes.

La Région a compétence pour faire évoluer la taille et les compétences des communes – dans les limites rappelées précédemment. Cette évolution pose donc moins de difficultés juridiques que l'option de leur suppression. Faut-il encore que ces modifications de compétences et de frontières permettent effectivement de rencontrer les objectifs politiques escomptés.

D'une manière générale, on rappellera qu'à mesure qu'il réduit l'autonomie communale en confinant les communes à une fonction exécutive, le législateur amoindrit leur faculté de mener des politiques homogènes à partir de compétences fédérales, régionales ou communautaires éparses.

Les frontières communales peuvent évoluer selon des scénarios les plus divers. Faute de pouvoir les envisager toutes, nous épinglerons trois hypothèses.

Première hypothèse : le législateur fusionne certaines communes. Elles pourraient, par exemple, être réduites à six, dont les limites épouseraient celles des zones de police. Il est peu probable que ce modèle réduise les risques d'opposition avec la Région – et ce, nonobstant une diminution des compétences communales. L'on peut en effet s'attendre à ce que six communes – et

¹⁵⁵ « Compte tenu de la nécessaire imbrication des compétences fédérales et communautaires, les différents législateurs veilleront à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences attribuées aux autres autorités normatives. Les cas échéant, pour éviter tout excès de compétence, ils n'auront d'autre choix que de collaborer » C.A., arrêt n° 109/2006 (B.6.2, voy aussi le considérant B.9.5). Voy. aussi not. C.A., arrêts n° 139/2006 (B.3.3 et 4.4).

¹⁵⁶ C.A., arrêt n° 95/2005 (B.7).

¹⁵⁷ Le principe de droit international « uti possidetis ita possidetatis » serait-il sujet à caution sur le plan juridique (voy. H. Dumont et S. Vandrooghenbroeck, « Le statut de Bruxelles dans l'hypothèse du confédéralisme », *Brussels Studies*, n° 10, 15 octobre 2007, http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/FR_46_BruS10FR.pdf), il n'en jouerait pas moins un rôle certain dans le champ politique.

bourgmestres – trouvent plus facilement des convergences d'intérêts que dix-neuf et ce, d'autant plus que les tensions opposant traditionnellement “petites” et “grandes” communes auront disparu dans l'opération de fusions. Ces bourgmestres se concerteront d'autant plus aisément pour opposer des résistances aux évolutions imposées par la Région. À cela s'ajoute que le statut symbolique des bourgmestres pourrait être valorisé suite à l'extension géographique de leur juridiction. La Conférence des bourgmestres verrait sans doute s'accroître son rôle politique.

Autre hypothèse : le législateur augmente le nombre de communes, en scindant les structures actuelles en entités de 15.000-20.000 habitants. Dans cette hypothèse, l'on assigne essentiellement un rôle d'exécution aux communes et l'on met moins l'accent sur leur faculté de recomposer des politiques cohérentes à partir de compétences fédérales, communautaires et régionales disparates (pas d'organes élus dotés d'une autonomie de gestion et périmètre réduit). Miser sur les deux objectifs aurait pour effet de multiplier leurs coûts de fonctionnement tout en entravant leur capacité d'action.

Troisième hypothèse : le législateur pourrait conserver le nombre de communes – en apportant éventuellement des corrections aux limites actuelles – ou l'augmenter d'une ou deux unités, suite à la scission par exemple de la ville de Bruxelles. Si le gigantisme des communes les incite à rivaliser avec la Région, la disparité de dimensions entre communes génère à son tour des tensions entre elles, voire une forme d'hégémonie. L'option permet de faire entendre la voix des communes sans que l'intérêt de l'une ou l'autre prévale sur celui des autres ou sur celui de la région considérée dans son ensemble.

SECTION II – LA CONSULTATION DES COMMUNES ET SES MODALITÉS

L'article 5 de la Charte de l'autonomie locale dispose que

*“pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet”*¹⁵⁸.

Le principe de la consultation s'impose à la Région, pas ses modalités.

Paradoxalement, même si « *Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales – dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême – revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens* »¹⁵⁹, il n'est pas sûr que les populations concernées seraient entendues sur ce genre de réforme, si ce n'est dans le cadre d'une concertation communale informelle. En effet, la commune ne peut elle-même disposer de son territoire. La matière ne relève donc pas à proprement parler de l'intérêt communal. Or, aux termes de l'article 41 de la Constitution, seules les matières en lien avec ce dernier peuvent faire l'objet d'une consultation populaire communale¹⁶⁰. Il est plus probable qu'il appartiendrait aux conseils communaux concernés de se prononcer par voie d'avis sur les projets de modification de la carte communale.

¹⁵⁸ Le commentaire de l'article précise : « *Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. [...] Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation* ».

¹⁵⁹ *Rapport explicatif de la Charte de l'autonomie locale*, commentaire de l'article 5.

¹⁶⁰ Art. 318 à 329 de la Nouvelle loi communale.

CONCLUSION

Comment “faire grande ville”, ce qui suppose plus de cohérence entre les actions des différents acteurs et des économies d'échelle ? Cette ambition suppose-t-elle nécessairement un transfert de compétences communales vers la Région ? « Régionalistes » et « municipalistes » s'opposent sur la nécessité d'interventions coercitives répétées de cette dernière, dans des approches qui confinent parfois aux syndrômes « Tina » ou « Nimby ». Par-delà les nombreuses expressions de ces deux conceptions antinomiques, nous avons voulu mettre en lumière les contraintes mais aussi les pistes de réflexion offertes par le cadre juridique.

Le droit n'affecte pas par principe une compétence donnée à un niveau de pouvoir particulier, mais impose une démarche réflexive fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité : le pouvoir local sera privilégié faute de pouvoir justifier d'un moindre coût et d'une plus grande efficacité de l'allocation de compétence à un niveau supérieur.

Sur cette base de réflexion juridique et nous fondant sur les atouts et les faiblesses respectives des communes et de la Région, nous avons proposé un canevas d'analyse pour repenser l'organisation des compétences. Il s'articule autour de quatre questions : la Région exerce-t-elle effectivement et de la manière la plus optimale ses actuelles compétences de concertation et de coordination ? ; les communes sont-elles organisées pour prendre leur part dans le projet de grande ville ? ; la concertation et la coopération entre la Région et les communes sont-elles optimales ? ; la concertation et la coopération entre les communes le sont-elles également ?

Les quelques exemples présentés, qui sont autant de chantiers possibles, montrent que si l'on examine au cas par cas les options possibles, la mise en œuvre effective de compétences régionales ou l'amélioration des procédures de concertation entre niveaux de pouvoir, on mobilise chaque acteur en valorisant ses atouts dans une approche coopérative. La Région pourrait notamment s'appuyer davantage sur ses compétences actuelles pour conférer de la cohérence aux politiques communales. Le recours plus fréquent à la contractualisation favoriserait cette cohérence, ainsi qu'une dynamique de dialogue positif entre niveaux de pouvoir.

Cela suppose cependant la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation, de la justification individuelle et de la négociation des transferts ou restrictions de compétences entre communes et Région, à l'aune du processus proposé par la Charte de l'autonomie locale. C'est au terme de cet exercice, et pour autant que leur organisation et leurs modes de collaboration soient fondamentalement revus, qu'il conviendra d'apprécier si communes et Région peuvent, dans une certaine mesure, s'envisager dans un rapport de complémentarité.

Si elle aboutit, la réflexion permettrait de définir de nouvelles modalités de relations et de sortir des stéréotypes opposant la Région « impersonnelle » et les « baronnies clientélistes ». Si, par contre, à l'issue de l'exercice il s'avérait que les communes et la Région ne peuvent être perçues comme des acteurs coopératifs, il conviendrait d'ouvrir une autre réflexion, relative à leur devenir et, plus largement, sur l'organisation des compétences de l'ensemble des acteurs dans l'espace intra-bruxellois – en ce compris le rôle des Commissions communautaires. Le rôle des communes devrait être redéfini et, en conséquence, leur dimension et leurs compétences.

Cette mise à plat des institutions bruxelloises ne sonnerait pas pour autant l'hallali pour les communes. Les hypothèses d'une fusion ou de leur « absorption » par la Région rencontreraient de sérieux obstacles juridiques. Il n'est pas sûr non plus que ces schémas s'avèrent toujours plus efficaces ou moins onéreux. Le transfert de compétences vers la Région (« l'absorption ») devrait s'envisager avec la plus grande circonspection compte tenu des risques qu'il ferait courir sur l'autonomie régionale. L'efficacité de grandes communes, à la taille des zones de police par exemple, peut être également mise en doute : ne sera-t-il pas plus aisé pour les bourgmestres de s'entendre à six plutôt qu'à dix-neuf face aux représentants de la Région ? La multiplication des communes permet de rencontrer l'argument, mais priverait sans doute ces dernières d'une grande part de leur faculté de recomposer des compétences homogènes transversales. Cette conclusion s'impose d'une manière générale pour tout modèle qui viderait l'autonomie communale de son contenu.

L'accord institutionnel de septembre 2011 est loin de clore la réflexion sur le sujet. Heureusement, car il est sain qu'elle revienne en propre aux Bruxellois. Inclus dans un débat plus vaste, le thème sert souvent de monnaie d'échange: interfèrent alors d'autres dimensions, parfois fort éloignées de la bonne gouvernance. C'est dire la responsabilité des mandataires bruxellois, qui ont les cartes en main pour mener à bien ce débat de l'organisation des compétences entre la Région et les communes. À eux de s'y plonger avec réalisme et imagination, avant que d'autres ne tentent de s'en emparer. C'est là une façon très concrète de défendre l'autonomie et le statut régional de Bruxelles.

*
* *