

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2000-2001

---

7 DECEMBRE 2000

---

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A LA CHARTE EUROPEENNE  
DE L'AUTONOMIE LOCALE FAITE A STRASBOURG  
LE 15 OCTOBRE 1985

## EXPOSE DES MOTIFS

---

### 1. Résumé

La Charte européenne de l'autonomie locale est l'aboutissement de toute une série d'initiatives et de nombreuses années de délibérations au sein du Conseil de l'Europe. Le texte de la Charte de l'autonomie locale a été adopté par le Conseil des ministres en juin 1985 et ouvert à la signature le 15 octobre 1985.

L'objectif de la Charte européenne de l'autonomie locale consiste à compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales, qui sont les plus proches du citoyen et lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise de décisions qui concernent son environnement quotidien.

La Charte oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. La Charte incarne l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre de touche d'une démocratie véritable.

La Charte comporte trois parties.

La première partie contient des dispositions de fond énonçant les principes de l'autonomie locale. Elle précise qu'il faut un fondement constitutionnel et légal à l'autonomie locale, elle définit le concept et établit les principes régissant la nature et l'étendue des pouvoirs des collectivités locales. Deux articles importants ont pour objectif de limiter le contrôle administratif des actes des collectivités locales et de leur assurer des ressources financières suffisantes dans les conditions de l'exercice d'un mandat électif local.

La deuxième renferme des dispositions concernant la portée des engagements souscrits par les Parties. Conformément au souci d'assurer un équilibre réaliste entre la sauvegarde des principes essentiels et la souplesse nécessaire face aux particularités juridiques et institutionnelles de chaque Etat membre, la deuxième partie autorise les parties signataires à exclure certaines dispositions de la Charte de celles par lesquelles elles se considèrent liées.

La dernière partie du texte contient des dispositions finales qui correspondent à celles qui figurent habituellement dans les conventions élaborées sous les auspices du Conseil de l'Europe.

La Charte européenne de l'autonomie locale est 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 développer.

### 2. Contenu de la Charte européenne de l'autonomie locale.

L'article 1<sup>er</sup> exprime l'engagement général des Parties à respecter les articles de la Charte dans la mesure prescrite par l'article 12 de cette Charte.

L'article 2 énonce que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs et, autant que possible dans la Constitution.

L'article 3 définit le concept de l'autonomie locale au sens de la Charte.

L'article 4 concerne la portée de l'autonomie locale.

L'article 5 traite de la protection des limites territoriales des collectivités locales.

L'article 6 porte sur la manière dont les services administratifs de la collectivité locale sont organisés et de leur adéquation avec les missions de la collectivité locale.

L'article 7 stipule les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.

L'article 8 traite du contrôle des activités des collectivités locales par des autorités d'autres niveaux.

L'article 9 concerne les ressources financières des collectivités locales en énonçant que le principe de l'autonomie n'a de sens que si les collectivités locales disposent de moyens financiers suffisants pour remplir leurs fonctions.

L'article 10 porte sur le droit l'association des collectivités locales afin notamment de renforcer leur efficacité par des projets en collaboration. Cette coopération peut prendre la forme d'une association internationale des collectivités locales.

L'article 11 stipule un droit de recours juridictionnel octroyé aux collectivités locales afin qu'une protection légale soit accordée à l'autonomie locale.

L'article 12 porte sur les engagements des Parties en énonçant que chaque Partie doit adhérer

rer à un minimum de vingt paragraphes sur les trente que compte la partie I de la Charte, dont dix au moins faisant partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux.

L'article 13 définit les collectivités auxquelles s'applique la Charte.

L'article 14 concerne la communication d'informations et oblige chaque Partie à transmettre au secrétaire général du Conseil de l'Europe toute l'information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la Charte.

L'article 15 énonce les conditions de signature, ratification et entrée en vigueur de la Charte.

L'article 16 dénommé « clause territoriale » stipule que chaque Etat désignera le ou les territoires auxquels s'appliquera la Charte.

L'article 17 porte sur la possibilité de dénonciation de la Charte par les Parties.

L'article 18 stipule les obligations du secrétaire général du Conseil de l'Europe quant aux notifications à faire aux Etats membres.

### 3. Implications de la Charte européenne de l'autonomie locale pour la Communauté française.

#### A. Caractère mixte

Le caractère mixte (Etat fédéral, Communautés, Régions) de cette Charte signée par la Belgique le 15 octobre 1985 a été arrêté par le Groupe « Traités mixtes » de la CIPE (Conférence interministérielle de politique étrangère) le 14 mai 1996.

Le 14 mai 1996, un groupe technique piloté par le ministère fédéral de l'Intérieur a été mis en place pour examiner, conformément aux articles 12 et 13 de la Charte, à quelles autorités locales celle-ci serait déclarée d'application et par quels articles ou paragraphes de la même Charte il convenait de se déclarer tenu lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Les Communautés et Régions ont été associées aux travaux (20 juin-5 juillet et 25 octobre 1996) de ce groupe dont voici les conclusions:

Faisant usage de l'article 13 de la Charte, la Belgique désignerait les provinces et les Communes comme étant les collectivités locales auxquelles s'appliquera la Charte, sans exclure pour l'avenir (article 13, 3<sup>e</sup> phrase) les CPAS, les Polders et les Wateringues pour autant que ceux-ci remplissent les conditions requises (article 3) et notamment celles de jouir d'une auto-

nomie effective et de disposer d'organes composés de mandataires élus.

La Communauté française est impliquée par cette Charte pour la raison suivante: les autorités locales visées (les provinces et les communes) peuvent exercer leurs compétences générales (les articles 41 et 162 de la Constitution stipulent que: « les provinces et les communes ont une compétence générale pour régler tout ce qui est d'intérêt provincial ou communal ») dans des domaines que le constituant et le législateur spécial attribuent à la Communauté française, matières telles que la culture et l'enseignement.

En vertu de cette attribution, la Communauté française dispose en effet du droit d'intervenir dans la gestion locale de ce type de matière: la soumettre à des conditions, exercer sur cette gestion une tutelle spéciale, à la limite s'en réserver l'exercice.

La Communauté française a d'ailleurs déjà fait usage de ce droit d'intervention à plusieurs reprises: en fixant des conditions de reconnaissance ou de subsidiation, par exemple pour les écoles, les centres culturels ou les bibliothèques.

#### B. Articles et paragraphes applicables pour la Belgique

En application de l'article 12, la Belgique déclarera être liée par tous les articles de la Charte, sauf les articles et paragraphes suivants:

##### Article 3, paragraphe 2

Au motif que cette disposition implique que les organes exécutifs soient responsables devant le conseil ou l'assemblée dont ils relèvent. Or aucune disposition de la loi communale, ni de la loi provinciale, ne confère au conseil communal ou au conseil provincial, selon le cas, le pouvoir de renverser le collège des bourgmestre et échevins, ni la députation permanente.

##### Article 8, paragraphe 2

Au motif que cette disposition prévoit que les autorités supérieures ne peuvent exercer un contrôle d'opportunité que sur les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. Or dans l'état actuel de notre législation, pareil contrôle d'opportunité s'exerce également sur les tâches que les collectivités locales accomplissent dans le cadre de leur autonomie.

##### Article 9, paragraphe 2

Au motif que cette disposition stipule que les ressources financières des collectivités locales

doivent être proportionnées aux compétences prévues par la loi ou la constitution. Dans la mesure où cette disposition pourrait être interprétée comme signifiant que certaines dépenses (notamment pour des tâches spécifiquement assignées) doivent être couvertes par certaines taxes, elle serait contraire au principe de l'universalité des impôts.

#### Article 9, paragraphe 6

Au motif que cette disposition stipule que les collectivités locales doivent être consultées d'une manière appropriée sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Appliquée à la Belgique, cette disposition rendrait obligatoire la consultation des communes et des provinces pour la détermination des normes de répartition du fonds des communes et du fonds des provinces. Or semblable consultation n'a jamais eu lieu et n'est pas prévue dans la législation belge actuellement en vigueur.

#### Article 9 paragraphe 7

Au motif que cette disposition vise à interdire l'octroi de n aux collectivités locales à l'effet de financer des projets spécifiques (interdiction de principe des subsides affectés). Il est vrai que le recours excessif aux subventions pour des projets spécifiques limite la liberté des collectivités locales, mais les interdire par principe est exorbitant du droit commun.

#### 4. Entrée en vigueur

L'article 15, § 2, stipule que la Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte.

La quatrième de ces ratifications a eu lieu dans le courant du mois de mai 1988, de sorte

que la Charte est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988.

Le paragraphe 3 de cet article 15 précise que pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. A la date du 15 mai 1996, la Belgique avait signé la Charte mais elle ne l'a pas encore ratifiée.

Le projet de décret est soumis au Parlement de la Communauté française en vue de l'assentiment — pour ce qui le concerne — de la Charte européenne de l'autonomie locale en vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution.

Conformément à l'article 92*bis* de la loi du 8 août 1980 tels que modifiés par la loi spéciale du 5 mai 1993 et à l'Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusions de traités mixtes, la Communauté française a été associée à la procédure de négociation.

L'avis de l'Inspection des finances et l'Accord du ministre du Budget sont joints au dossier.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis et il a été tenu compte de ses observations, excepté quant à son souhait de voir préciser dans le décret d'assentiment les collectivités locales auxquelles la Communauté française entend limiter le champ d'application de la Charte.

En effet, en vertu d'une décision adoptée en «Groupe Traités mixtes», la Belgique faisant usage de l'article 13 de la Charte, désignera les provinces et les communes comme étant les collectivités locales auxquelles s'appliquera la Charte.

Bruxelles le 16 novembre 2000.

*Le ministre-président,  
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

## PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE FAITE A  
STRASBOURG LE 15 OCTOBRE 1985

---

Le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition du ministre-président, chargé des Relations internationales.

### ARRETE

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

#### Article unique

La Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 sortira son plein et entier effet en ce qui concerne la Communauté française.

Bruxelles, le 16 novembre 2000.

*Le ministre-président,  
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

## AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE FAITE A  
STRASBOURG LE 15 OCTOBRE 1985

---

Le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition du ministre des Relations internationales.

### ARRETE

Le ministre des Relations internationales est chargé de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

#### Article unique

La Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, sortira ses pleins et entiers effets en ce qui concerne la Communauté française.

Bruxelles.

*Le ministre des Relations internationales,  
de la Communauté française,*

W. ANCIEN.

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 22 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret «portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985», a donné le 30 septembre 1998 l'avis suivant :

1. L'article 12 de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, à laquelle l'avant-projet de décret entend porter assentiment, prévoit que les parties contractantes doivent indiquer, au moment du dépôt de leur instrument de ratification de la Charte par lesquelles elles se considèrent comme liées, à condition que ces dispositions comportent vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les dispositions énumérées à l'article 12.

Dès lors que l'autorité fédérale et les autres autorités communautaires et régionales peuvent, dans la limite de leurs compétences respectives, formuler des réserves différentes et que c'est au Roi qu'il appartiendra de faire la déclaration conformément à l'article 12, il incombera au gouvernement fédéral de regrouper les réserves émises par toutes ces autorités et de dresser sur cette base la liste des dispositions pour lesquelles la Belgique se considérera comme liée.

Il résulte de l'exposé des motifs que la Communauté française entend s'estimer liée par toutes les dispositions de la Charte, à l'exception des articles 3, paragraphe 2, 8, paragraphe 2, et 9, paragraphes 2, 6 et 7, de la Charte.

Le Gouvernement de la Communauté française n'entend donc apparemment pas soumettre les réserves ainsi exprimées à l'approbation formelle du Conseil mais les expliciter dans l'exposé des motifs.

Bien que le recours à une telle procédure peut se concevoir, il est de loi préférable, afin d'assurer la sécurité juridique et d'éviter toute discussion quant à la mesure dans laquelle la Communauté française s'estime liée par la Charte, d'indiquer explicitement les réserves envisagées dans le texte même du décret d'assentiment en projet.

2. L'article 13 de la Charte prévoit que :

«Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie (contractante)

Cet article permet cependant à chaque Partie de

« désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la (...) Charte ».

Dans l'exposé des motifs, on peut lire à cet égard ce qui suit :

«Faisant usage de l'article 13 de la Charte, la Belgique désignerait les provinces et les communes comme étant les collectivités locales auxquelles s'appliquera la Charte, sans exclure pour l'avenir (article 13, 3<sup>e</sup> phrase), les CPAS, les Polders et les Wateringues pour autant que ceux-ci remplissent les conditions requises (article 3) et notamment celles de jouir d'une autonomie effective et de disposer d'organes composés de mandataires élus.

La Communauté française est impliquée par cette Charte pour la raison suivante : les autorités locales visées (les provinces et les communes) peuvent exercer leurs compétences générales (les articles 41 et 162 de la Constitution stipulent que : « les provinces et les communes ont une compétence générale pour régler tout ce qui est d'intérêt provincial ou communal ») dans des domaines que le Constituant et le législateur spécial attribuent à la Communauté française, matières telles que la culture et l'enseignement.

En vertu de cette attribution, la Communauté française dispose en effet du droit d'intervenir dans la gestion locale de ce type de matière : la soumettre à des conditions, exercer sur cette gestion une tutelle spéciale, à la limite s'en réserver l'exercice.

La Communauté française a d'ailleurs déjà fait usage de ce droit d'intervention à plusieurs reprises : en fixant des conditions de reconnaissance ou de subsidiarité, par exemple pour les écoles, les centres culturels ou les bibliothèques.»

Cet exposé des motifs ne dit cependant rien de la Commission communautaire française qui est pourtant placée sous le contrôle de tutelle de la Communauté française dans l'exercice de ses compétences décentralisées (1).

Le décret d'assentiment en projet devra préciser quelles sont les collectivités locales auxquelles la Communauté française limite le champ d'application ou qu'elle entend du champ d'application de la Charte.

### OBSERVATIONS FINALES

1. Dans l'arrêté de présentation du décret en projet, il convient de remplacer le mot «Parlement» par le mot «Conseil».

2. Dans l'actuel article unique de l'avant-projet, on remplacera les mots «ses pleins et entiers effets» par les mots «son plein et entier effet».

---

(1) Voir l'article 166, § 3, de la Constitution et l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La chambre était composée de:  
M. R. ANDERSEN, président de chambre;  
MM. C. WETTINCK, P. LIENARDY, conseillers d'Etat;  
MM. F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE, assesseurs de la  
section de législation;  
Mme M. PROOST, greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, audi-  
teur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédi-  
gée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire  
adjoint.

*Le Greffier,*

M. PROOST.

*Le Président,*

R. ANDERSEN.