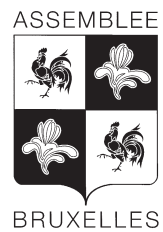


Assemblée de la Commission communautaire française



9 juillet 2002

SESSION ORDINAIRE 2001-2002

PROJET DE DECRET

**portant assentiment à la Charte européenne
de l'autonomie locale,
faite à Strasbourg le 15 octobre 1985**

EXPOSE DES MOTIFS

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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. Contenu de la Charte européenne de l'autonomie locale

L'article 1er 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 d'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 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.

2. Implications de la Charte européenne de l'autonomie locale pour la Commission communautaire française

A. Catégories de collectivités locales soumises au champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale

Suivant l'article 13 de la Charte européenne sur l'autonomie locale, « chaque Partie peut (...) désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application de celle-ci ».

Le groupe de travail sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Ministère de l'intérieur a déterminé les autorités locales auxquelles la Charte trouvera à s'appliquer. Il s'agit, du moins pour l'instant, des provinces et des communes. Dans l'avenir, d'autres autorités locales telles que notamment les centres publics d'aide sociale, les polders et les wateringues pourront tomber dans le champ d'application de la Charte.

La Commission communautaire 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 (138 de la Constitution) et le Législateur spécial (Décrets I et II de transfert du 5 juillet 1993 et du 19 juillet 1993) ont transféré à la Commission communautaire française, matières telles que les matières personnalisables (article 6, 3° des décrets de transfert), certaines matières culturelles telles que l'éducation physique, les sports et la vie en plein air (article 3.1° du décret II du

19 juillet 1993), le Tourisme (article 3, 2° du décret II du 19 juillet 1993), la promotion sociale (article 3, 3° du décret II du 19 juillet 1993), la reconversion et le recyclage professionnel. (article 3, 4° du décret II du 19 juillet 1993). Et, dans le domaine de l'enseignement, les transports scolaires (article 3, 5° du décret II du 19 juillet 1993).

En vertu de ces attributions, la Commission communautaire française dispose en effet du droit d'intervenir dans la gestion locale de ce type de matières en les soumettant par exemple à certaines conditions.

B. Articles et paragraphes applicables pour le Royaume de 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 il relève. 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 bourgmestres 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 subvention aux collectivités locales à l'effet de financer des projets spécifiques (interdiction de principe des sub-sides 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.

3. 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 1er 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.

Pour les motifs énoncés ci-dessus, plusieurs dispositions de l'accord concernent des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, chacune pour ce qui la concerne, par décret du 19 juillet 1993 (*Moniteur belge* du 10 septembre 1993).

L'article 4, 1° de ce décret précise que pour les matières transférées, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française, notamment celles visées à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993. Les paragraphes 1 et 2 de cet article trouvent donc ici matière à s'appliquer et l'assentiment de l'Assemblée de la Commission communautaire est en conséquence requis.

A l'époque, dans l'attente d'une solution concernant la participation de la Commission communautaire française aux mécanismes institués par l'Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux traités mixtes, la Commission communautaire française a été représentée aux négociations par le biais du Commissariat général aux relations internationales.

PROJET DE DECRET

portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985

Le Collège de la Commission communautaire française,
sur proposition du Président du Collège, chargé des Relations internationales,

ARRETE :

Le Président du Collège est chargé de présenter à l'Assemblée de la Commission Communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1er

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Art. 2

La Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 sortira ses pleins et entiers effets.

Bruxelles, le 27 juin 2002

Pour le Collège de la Commission communautaire française,

Le Président du Collège, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS

ANNEXE 1

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT
(L 32.801/4)**

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 20 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans le 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 20 février 2002 l'avis suivant :

I. OBSERVATION GENERALE

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, les dispositions de la Charte par lesquelles elles se considèrent comme liées, à condition que ces dispositions comportent au moins vingt paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les dispositions énumérées à l'article 12.

Ni le dispositif de l'avant-projet de décret de la Commission communautaire française d'assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, ni l'exposé des motifs de cet avant-projet, ne contiennent une liste des dispositions de la Charte qui lierait la Commission communautaire française.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà relevé lors de l'examen d'autres avant-projets portant assentiment à la Charte précitée, certains éléments de cette Charte font l'objet d'objections, notamment d'ordre constitutionnel (1).

Pour respecter tout à la fois la Constitution et l'article 12 de la Charte, il convient d'inscrire dans le dispositif du décret examiné, la liste des dispositions auxquelles la Commission communautaire française entend souscrire. En effet, bien que la technique consistant à n'établir cette liste que dans l'exposé des motifs peut se concevoir, elle ne sau-

rait être préconisée au regard du souci d'assurer la sécurité juridique.

II. OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

1. Un arrêté de présentation d'un décret ne doit comporter que l'indication du ministre proposant suivie des mots « Après délibération ».

2. Conformément à l'article 4, 2°, du décret III de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, il convient d'indiquer, dans un article 1er :

« Article 1er. Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127 et 128 de celle-ci. ».

L'article unique du texte en projet devient, dès lors, l'article 2.

3. A l'article 2, les mots « en ce qui concerne la Commission communautaire française » doivent être omis.

4. Dans la formule de signature, il y a lieu de supprimer les mots « de la Commission communautaire française ».

La chambre était composée de :

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M^{me} V. FRANCK référendaire adjoint.

Le Greffier,

Le Président,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

(1) Voir notamment l'avis 27.346/1 du 18 juin 1998 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale du 22 avril 1999 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, Doc. C.R.B., 1997-1998, n° A-292/2 ; l'avis 28.088/4 du 30 septembre 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 29 mars 2001 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, Doc. C.C.F., 2000-2001, n° 134/1.

ANNEXE 2

AVANT-PROJET DE DECRET

portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985

Le Collège de la Commission communautaire française,

Sur la proposition de son Président, chargé des Relations internationales,

Vu l'avis de l'Inspection des finances du ...,

Vu l'accord préalable du Ministre du budget du ...,

Vu la décision du Collège de la Commission communautaire française du ... sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois,

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le ..., en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,

ARRETE :

Le Président du Collège est chargé de présenter à l'Assemblée de la Commission communautaire 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 Commission communautaire française.

Bruxelles, le ...

Le Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS

ANNEXE 3

**CHARTRE EUROPEENNE
de l'autonomie locale**

Cette charte est à disposition au greffe de l'Assemblée.