

PHILIPPE DE BRUYCKER
ET ÉRIC PHILIPPART

*Les communes et les provinces
dans la Belgique nouvelle*

La décentralisation administrative est en Belgique un héritage des réformes administratives auxquelles ont procédé plusieurs décrets révolutionnaires français à la fin du XVIII^e siècle.

L'abolition de l'Ancien Régime a entraîné la disparition des privilèges et franchises des villes et des hourgs. En nette rupture avec le passé, les communes sont devenues égales et organisées uniformément sur l'ensemble du territoire.

Il en va de même pour les provinces. Dès 1795, lors de l'annexion des Pays-Bas autrichiens par la France, ceux-ci ont été divisés en neuf départements qui préfiguraient les actuelles provinces belges.

Les fondateurs de l'Etat belge ont consacré dans les années 1830 la théorie classique des trois niveaux en prévoyant dans le texte constitutionnel même l'existence de l'Etat, des provinces et des communes. La Constitution réserve une place éminente aux autorités locales qu'elle traite, ainsi que le législatif, l'exécutif et le judiciaire comme un véritable pouvoir. Il faut néanmoins se méfier de l'idée selon laquelle les communes et les provinces constitueraient réellement un quatrième pouvoir. Il y a en effet loin de la théorie à la réalité, en raison du fait que les pouvoirs locaux sont, dans une très large mesure, dépendants du pouvoir central (comprenant l'Etat, mais aussi les régions et les communautés).

La Constitution ne fixe que les grands principes de la décentralisation administrative, ceux-ci devant être précisés par des normes laissées à l'initiative du législateur. Celui-ci a adopté en 1836 la loi communale et la loi provinciale qui sont les véritables textes organiques des pouvoirs locaux.

Les principes constitutionnels relatifs à leur organisation sont au nombre de trois.

Premièrement, les membres des Conseils communaux et provinciaux doivent être élus directement par la population. Deuxièmement, les communes et les provinces sont compétentes pour tout ce qui est d'intérêt communal et provincial. Troisièmement, il est prévu un contrôle du pouvoir central sur les activités des pouvoirs subordonnés par le biais de la tutelle administrative pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

En vertu du deuxième principe, la détermination des compétences locales revient en fait aux six différents législateurs qui existent en Belgique.

La Constitution part certes du postulat qu'il existe des intérêts communaux et provinciaux, mais elle ne donne pas une définition matérielle de leur objet. Il en résulte que les compétences des communes et des provinces ne peuvent être définies que de manière négative ; est d'intérêt communal ou provincial tout objet que les pouvoirs locaux jugent digne d'intérêt, pour autant que la loi ne lui ôte pas sa qualité en l'intégrant dans le champ d'application de l'intérêt général.

L'autonomie communale apparaît dès lors moins comme une règle de droit positif ou un principe constitutionnel aux contours bien définis que comme un précepte de sagesse politique et de bonne administration. Ce système peut déconcerter par sa souplesse. Il présente l'inconvénient de laisser l'autonomie locale à la merci du pouvoir central qui peut la vider de sa substance, mais il offre aussi l'avantage d'adapter sans secousse la marche des affaires administratives, qu'elles soient d'intérêt général ou local, à l'évolution des besoins de la société (F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, Larquier, 1987, 2^e éd., p. 362).

Les principes constitutionnels examinés ci-dessus confèrent aux communes et aux provinces la qualité de collectivité politique. Elles sont en effet dotées d'institutions élues par les citoyens qui résident sur le territoire qu'elles sont chargées d'administrer ; de plus, elles sont avec l'Etat les seules personnes de droit public à disposer d'une compétence générale leur permettant de veiller à l'ensemble des intérêts des personnes présentes sur leur territoire.

La Constitution permet ainsi de dresser de manière générale le portrait des communes et des provinces. Leur régime juridique se caractérise par l'autonomie et le contrôle. Le mode de constitution choisi pour les organes communaux et provinciaux, ainsi que les compétences indéfinies — mais pas illimitées — qui leur sont

dévolues sont les principales marques de cette autonomie ; elles fondent le terme de « pouvoirs » par lequel la Constitution désigne les communes et les provinces. Le contrôle, sous la forme d'une tutelle, justifie la qualité de « pouvoirs subordonnés » souvent utilisée pour différencier les communes et les provinces de l'Etat.

LA COMMUNE

La Belgique est divisée en 589 communes régies par la loi communale du 30 mars 1836. Celle-ci vient d'être coordonnée, sans qu'on y apporte aucune modification de fond, par un arrêté royal du 24 juin 1988 sous l'intitulé « nouvelle loi communale ».

Le principe de l'uniformité de l'organisation des communes connaît depuis peu quelques exceptions. Deux lois, en date du 9 août 1988 et du 16 juin 1989, ont adapté l'organisation de certaines communes situées dans l'agglomération bruxelloise et sa périphérie ou le long de la frontière linguistique entre la Flandre et la Wallonie dans le but de mettre fin aux affrontements communautaires entre Flamands et Wallons dont elles ont été le théâtre ces vingt dernières années.

Pour l'essentiel, l'organisation des pouvoirs locaux en Belgique correspond à la distinction faite par Maurice Hauriou dans son *Précis de droit administratif* entre organe délibérant et organe d'exécution. L'organe délibérant prend des délibérations qu'il n'exécute pas lui-même, l'organe exécutif exécute les délibérations de l'organe délibérant et prend et exécute lui-même certaines décisions. Les affaires sont partagées entre ces deux organes suivant le degré d'urgence ou d'importance et suivant le principe qu'elles peuvent être tranchées par voie de mesure générale ou par voie de décision individuelle.

L'organe délibérant de la commune est le conseil communal élu au scrutin proportionnel tous les six ans par les personnes de nationalité belge de plus de dix-huit ans qui y sont domiciliées.

Parmi les organes de la commune, le conseil communal a la plénitude de compétence. Il dispose du pouvoir réglementaire, tant en ce qui concerne l'organisation interne des services communaux que les intérêts matériels de la commune. Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, ni aux règlements d'administration générale ou provinciale.

Le conseil communal établit les impositions qui seront levées, arrête le budget et les comptes et délibère de la gestion des biens

communaux. En ce qui concerne le personnel, il fixe le statut administratif, le cadre et les échelles de traitement dans les limites minimum et maximum fixées par le roi.

Enfin, il fait les ordonnances de police ayant trait à la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

L'organe d'exécution de la commune est le collège échevinal, organe collégial composé du bourgmestre et d'un certain nombre d'échevins élus par le conseil communal. A la différence de ce dernier, le collège n'a que les pouvoirs que lui accorde expressément la loi. Il s'agit essentiellement de tâches qui relèvent de la gestion journalière de la commune.

Le troisième organe de la commune est le bourgmestre. Comme il s'agit non seulement du chef de l'administration communale, mais aussi du représentant du pouvoir central dans la commune, il est nommé par le roi parmi les membres du conseil communal.

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale et provinciale. Il préside de plein droit le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins. Il exerce également d'importantes responsabilités en matière de police et veille au maintien de l'ordre dans la commune.

Dans la plus récente étude d'ensemble publiée en Belgique concernant la décentralisation administrative (*La décentralisation territoriale, situations et perspectives*, Bruxelles, Inbel, 1985), le Pr Maes a illustré de manière éclatante la contradiction entre la théorie et la pratique. Examinant en détail l'évolution de la pensée de la classe politique, il a relevé que la plupart des déclarations gouvernementales qui se sont succédé depuis la seconde guerre mondiale prônent, à des degrés divers, la décentralisation d'attributions. Or, à travers différents exemples concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement, l'économie, l'épuration des eaux, les routes et la circulation routière, l'auteur montre avec netteté les tendances centralisatrices qui ont vu le jour dans la réalité.

Ce constat indéniable doit cependant être nuancé. Nombre d'auteurs s'accordent sur le fait que la diminution des activités traditionnellement exercées par les communes en vertu de leur intérêt propre est compensée par un accroissement de leurs activités dans le cadre de la déconcentration administrative. Il en résulte une forme de collaboration entre le pouvoir central et les communes qui agissent dès lors, en vertu d'un dédoublement fonctionnel, dans la sphère des intérêts généraux ou mixtes. Enfin, les communes

ne seraient pas moins actives qu'auparavant en raison du fait que leur sphère d'activités se serait déplacée vers des objets touchant au sport, à la culture, formes de nouveaux intérêts locaux.

LA PROVINCE

La Constitution, à la différence des communes, précise elle-même le nombre des provinces au sein de l'Etat belge ; il y en a neuf.

Elles sont régies par la loi provinciale qui date du 30 avril 1836. La province est bâtie sur la base de trois organes qui ressemblent fortement à ceux dont est pourvue la commune.

L'organe délibérant est le conseil provincial dont l'élection est liée aux élections législatives. Les conseillers provinciaux sont donc élus, sauf dissolution anticipée du Parlement, tous les quatre ans au scrutin proportionnel par les Belges de plus de dix-huit ans.

Le conseil provincial exerce à son niveau des compétences identiques à celles du conseil communal. A côté de ses tâches d'intérêt provincial, il est également chargé de missions d'administration générale ; outre l'élection d'un certain nombre de parlementaires nationaux (les sénateurs provinciaux), il est notamment compétent pour présenter des candidats à certaines fonctions judiciaires.

La députation permanente, composée de six membres élus par le conseil provincial en son sein, est l'organe collégial chargé de l'administration journalière de la province. Relevons qu'elle exerce également une importante activité en tant que juridiction administrative en matière fiscale et électorale.

Enfin, le gouverneur provincial, aussi bien organe de la province que représentant du pouvoir central, est nommé et révoqué par le roi. Il préside la députation permanente, au contraire du conseil provincial qui élit son président en son sein.

L'esprit qui a présidé en 1836 à l'organisation de la province diffère quelque peu du climat qui a entouré le vote de la loi communale. Conscient du poids historique des provinces, le législateur a voulu restreindre au minimum leur rôle politique et les confiner à la gestion d'intérêts purement administratifs afin de ne pas compromettre l'unité du tout jeune Etat belge. C'est ainsi que le conseil provincial, au contraire du conseil communal, ne pouvait pas s'assembler chaque fois que les affaires de la province le requéraient, mais seulement quinze jours par an.

Plusieurs lois récentes ont eu pour objet la redynamisation de

l'institution provinciale. Ces réformes adoptées au cours des années 80 par le Parlement ont trait, outre l'allégement de la tutelle qui a été réalisé, comme pour la commune, par une loi de décembre 1984, à la suppression du régime des sessions du conseil provincial, à l'abaissement de l'âge d'éligibilité des conseillers provinciaux ainsi qu'au renforcement du rôle et des responsabilités de la députation permanente parmi les organes de la province.

La question du caractère secondaire de l'intérêt provincial a été posée. Quoiqu'elles soient mises, d'un point de vue juridique, sur un pied d'égalité avec les communes, un sentiment communément partagé amène à penser que les provinces jouent un rôle secondaire dans la décentralisation administrative.

A cet égard, on ne peut manquer de relever que les provinces sont en quelque sorte coincées entre l'Etat dont le champ d'action s'est démesurément accru et les communes dont les compétences ont été au fil du temps moins entamées.

L'action des provinces consiste dès lors à gérer des intérêts à la fois trop généraux pour que les communes s'en chargent et trop particuliers pour que l'Etat les prenne en main. A ce titre, elles ont pris des initiatives dans des matières aussi variées que l'enseignement, les travaux publics, la santé, l'assistance sociale et la culture. On notera cependant qu'en termes budgétaires les dépenses totales des provinces représentent environ 20 % de celles des communes et seulement 2,5 % du total des dépenses publiques de l'Etat.

Enfin, on remarquera que l'institution provinciale est beaucoup plus effacée politiquement que la commune et qu'elle dispose notamment de peu d'occasions d'entrer en contact direct avec le public. De plus, les élections provinciales, jumelées aux élections législatives, passent au second plan, alors que les scrutins communaux constituent un des moments forts de la vie politique belge. Les mandataires provinciaux sont ainsi souvent inconnus du public. Enfin, on relèvera qu'il existe une incompatibilité entre le mandat de conseiller provincial et celui de parlementaire, alors qu'un très grand nombre de mandataires communaux sont aussi députés ou sénateurs, ce qui explique vraisemblablement que la voix des provinces ne se fait que faiblement entendre au sein du Parlement.

LA PLACE DES POUVOIRS LOCAUX DANS L'ÉTAT BELGE

Que la place réservée aux pouvoirs locaux soit remise en cause en Belgique est une évidence. De longue date, les jugements concluant à une centralisation de l'État se sont multipliés, même s'ils doivent parfois, ainsi que nous l'avons indiqué, être nuancés.

Ce phénomène de centralisation découle de deux tendances de fond des sociétés post-industrielles occidentales : multiplication des domaines d'intervention de l'État et massification de la société. Autrement dit, la combinaison du développement de l'État-providence (avec notamment l'avènement d'un régime général de sécurité sociale autrefois pris en charge au niveau local) et d'une logique productiviste propre à la société de consommation gérée par le haut, a entraîné un déclassement du cadre communal devenu trop exigü. Un troisième élément centralisateur, qui a surtout été pris en compte au cours des années 80, est apparu avec la nécessité de faire face aux importants déficits budgétaires de l'État.

Ce mouvement de centralisation est remis en cause par nombre d'auteurs qui appellent un renouveau de la décentralisation ou la mise en place de mécanismes de collaboration entre les pouvoirs locaux et centraux. On notera que c'est plus le dosage centralisation/décentralisation que le principe même de la centralisation qui est remis en cause.

De manière plus générale, est dénoncée l'absence de débat politique approfondi sur la place réservée aux communes et aux provinces dans l'État belge. On regrette ainsi non seulement l'absence de vision globale quant à l'importance de la décentralisation administrative, mais surtout le fait que la centralisation de l'État est un mécanisme insidieux dont les éléments se mettent en place sans que les responsables politiques s'en aperçoivent vraiment.

On est ainsi renvoyé à la notion d'intérêt local telle que l'entend le droit belge, dans la mesure où la souplesse de ce concept permet que soient retirées certaines compétences aux pouvoirs locaux sans qu'un débat s'engage à ce sujet. Il semble bien d'ailleurs que la plupart des lois soient adoptées par le législateur sans examen de leur impact sur les pouvoirs locaux, en raison de l'absence de protection juridique réelle des compétences communales et provinciales.

Indépendamment de cette évolution générale défavorable aux pouvoirs locaux qui est également observée à l'étranger, des facteurs spécifiques à la Belgique influencent la situation des communes et des provinces.

La configuration politique belge et ses coalitions multiples donnent à l'évolution institutionnelle du pays des aspects, à certains égards, confus et contradictoires. Fonction de rapports de force fluctuants et de compromis ponctuels, cette évolution n'est certainement pas achevée et l'avenir reste incertain. C'est pourtant dans cet Etat belge en pleine rénovation et confronté à d'importantes difficultés budgétaires que les communes et les provinces doivent trouver leur place. Celui-ci compte depuis la réforme de l'Etat engagée en 1970 et qui n'en est qu'à sa troisième étape, quatre niveaux de pouvoir : l'Etat, les régions et les communautés, la province et enfin la commune.

Un pouvoir intermédiaire introuvable

Une difficulté particulière apparaît en ce qui concerne les provinces.

Leur disparition a été clairement envisagée en 1977, au profit de sous-régions dont la création était à ce moment envisagée. Suivant cette logique, la fiscalité provinciale a été supprimée en 1980. Elle a cependant été rétablie en 1982 ! De plus, nous avons déjà relevé qu'au cours de la même décennie 1980 le législateur a adopté plusieurs lois dans le but de moderniser la province. On peut également signaler l'existence d'un courant, cependant très minoritaire, partisan d'un fédéralisme multipolaire selon lequel les provinces doivent constituer l'entité fédérée de base.

Ces évolutions contradictoires sont l'indice de la confusion qui règne dans les esprits à propos du pouvoir intermédiaire dans l'Etat belge. La nécessité d'un tel niveau entre les pouvoirs centraux (Etat, régions et communautés) et les communes n'est pas remise en cause, même par la réforme de l'Etat, mais aucune option précise ne se dégage pour l'organiser.

On rappellera l'échec de la tentative consistant à mettre en place des agglomérations et fédérations de communes. Celles-ci avaient été envisagées lors de la révision constitutionnelle de 1970 dans le but de faire prendre en charge au niveau supra-communal par des organes démocratiquement élus des matières telles que le logement, l'emploi, l'éducation, la santé, les loisirs et les transports qui ne trouvent plus de solution satisfaisante dans le cadre communal parce qu'il ne correspond plus, en raison de son exigüité, au découpage des nouvelles entités urbaines.

Le législateur vote en ce sens une loi du 26 juillet 1971 qui ne met cependant en place qu'une agglomération pour les 19 communes de Bruxelles ainsi que cinq fédérations regroupant les communes

flamandes de la périphérie bruxelloise. Ces dernières furent supprimées en 1977 sans qu'une raison convaincante ne soit avancée par le Gouvernement pour justifier leur disparition, tandis que l'agglomération bruxelloise sera très rapidement paralysée par les vives tensions communautaires que son organisation suscite jusqu'à ce qu'une loi du 12 janvier 1989 transfère ses compétences à la région de Bruxelles-Capitale.

Les échecs des projets de réformes administratives visant à organiser de manière plus rationnelle le pouvoir au niveau intermédiaire entre l'Etat et les communes ont une double origine.

Il y a incontestablement des préoccupations communautaires qui, l'emportant sur le souci d'opérer une simple réforme administrative, constituent un premier facteur de blocage. Le fait que les débats entourant la réforme envisagée en 1970 se soient cristallisés à partir du problème bruxellois en témoigne.

Ensuite, on ne peut ignorer une certaine résistance des administrations communales, dont les responsables sont bien représentés au sein du Parlement, à se voir dépouillées de certaines de leurs compétences au profit d'une structure intermédiaire forte et clairement organisée.

La principale caractéristique de ce niveau de pouvoir est donc aujourd'hui qu'il comporte un enchevêtrement de nombreux organes simplement juxtaposés qui agissent sans réelle coordination. On citera pour mémoire les très nombreuses associations de communes — celles-ci viennent d'être réorganisées par une loi du 22 décembre 1986 — et les multiples organismes créés par l'Etat, et depuis peu les communautés et les régions, dans le cadre de la déconcentration externe ou la décentralisation par services.

Une autonomie communale en trompe l'œil ?

En butte à la tendance centralisatrice de l'Etat, la situation des communes est cependant quelque peu différente de celles des provinces. Elles ne sont pas en concurrence au niveau local avec d'autres organes et personne ne songe à les remplacer par de nouvelles institutions. Elles bénéficient en effet d'une légitimité politique très supérieure à celle des provinces.

C'est essentiellement l'évolution de la capacité des communes à faire face à l'exercice des missions qui leur sont dévolues qui est au centre des débats. Indépendamment du problème de leurs compétences, une attention toute particulière doit être accordée aux moyens financiers dont elles disposent, dans la mesure où ceux-ci

conditionnent l'autonomie qui leur est accordée en droit. Les difficultés budgétaires qu'elles rencontrent sont par ailleurs susceptibles d'induire une nouvelle logique de gestion défavorable à leur autonomie.

1 / *La « non-approche » territoriale.* — Cette problématique a jusqu'ici surtout été abordée sous l'angle territorial. Les années 70 ont été marquées par un vaste mouvement de fusion des communes. Un arrêté royal du 17 septembre 1975 a ramené le nombre des communes belges de 2 359 à 589, réduction drastique qui a été qualifiée de véritable révolution. Le but poursuivi par cette réforme était d'assurer la viabilité des communes nouvelles grâce à un nombre suffisant d'habitants, à une superficie adéquate et à des moyens financiers appropriés.

Aucune définition précise de ce qu'on entend par entité suffisante n'a été donnée, encore que semblent avoir été retenus des critères de population (au moins 2 500 à 3 000 habitants) et de superficie (3 000 ha au minimum).

L'impression générale qui se dégage est que les promoteurs de cette réforme espéraient que la viabilité des communes serait une conséquence automatique de l'élargissement de leur assiette territoriale, notamment grâce aux économies d'échelle. Cette réforme, pour importante qu'elle soit, s'est limitée à une opération territoriale, sans que l'on s'attache au problème de la définition des compétences et des moyens financiers indispensables aux communes.

2 / *Les vérités des chiffres.* — On retrouve, en matière de finances publiques, les mêmes ambiguïtés, combinaison de l'autonomie et de la dépendance, qui gouvernent les relations qu'entretiennent les pouvoirs locaux avec l'Etat central lorsqu'il s'agit de déterminer leurs compétences.

L'autonomie budgétaire et fiscale octroyée aux communes est le reflet de la volonté de respecter la cellule démocratique de base qu'est la commune et de prendre en compte la diversité des identités et des besoins tels qu'ils se manifestent au niveau local. Cependant, la pérennité de ce principe d'autonomie, largement due à la souplesse dont son application est susceptible, dissimule en matière budgétaire des changements qui confirment les tendances centralisatrices déjà observées.

Une analyse même sommaire de l'évolution des finances locales montre que la part quantitative des politiques menées au niveau communal n'a cessé de baisser en Belgique, la plaçant très en dessous

de la moyenne européenne. Les dépenses locales totales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques sont ainsi passées de 25 % en 1950 à 18 % en 1980.

Ce constat n'est cependant pas significatif en lui-même, la situation financière des communes et la nature de leurs dépenses conditionnant au moins autant la réalité de l'autonomie politique dont elles jouissent.

A première vue, la situation financière des communes peut sembler favorable. Après avoir enregistré un solde négatif total de 3,633 milliards de francs français pour l'exercice 1982, le déficit des finances locales s'est progressivement résorbé, grâce à l'application de plans d'assainissement budgétaire, au recours à différents fonds d'aide et plus tard au retournement de la conjoncture économique.

Le solde positif global (y compris les exercices antérieurs) de 2,421 milliards de francs français pour l'exercice 1989 est cependant trompeur. Il résulte en effet, pour une bonne part, d'un accroissement des recettes provenant de nouveaux emprunts. Les techniques de consolidation de la dette des pouvoirs locaux par rééchelonnement des échéances n'ont ainsi que déplacé le problème en repoussant à moyen terme (vers 1993) les tranches de remboursement les plus lourdes.

Le problème de cet endettement massif, qui vide l'autonomie communale de sa substance, reste d'autant plus entier que ses origines sont largement structurelles (récession économique s'accompagnant d'une hausse des dépenses et d'une chute des recettes ; retard systématique et croissant dans le versement des sommes dues par l'Etat central aux collectivités locales). Une étude démontre par ailleurs qu'il n'existe pas de corrélation entre la composition politique des majorités communales et les déficits qu'on peut observer (V. Ginsburg et P. Pestiau, *Politique et budgets communaux, Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, 1980, n° 879).

La nature des dépenses n'est pas moins révélatrice du rétrécissement de la sphère d'autonomie locale.

D'une part, en ce qui concerne les opérations de capital, il y a lieu de relever que les investissements publics en général sont en constante régression depuis dix ans, au détriment des missions remplies par les communes en matière d'enseignement et de formation de la jeunesse. De plus, beaucoup de communes ont été amenées à vendre une partie importante de leur patrimoine. L'avenir reste très précaire et le spectre d'un désinvestissement massif ne peut pas être écarté à moyen terme.

D'autre part, en ce qui concerne les opérations courantes, l'autonomie budgétaire d'une institution est maximale lorsque ses recettes sont inconditionnelles et ses dépenses facultatives.

En l'espèce, on peut observer que la part des dotations octroyées principalement au travers du Fonds des communes, qui sont libres de toute affectation, a chuté de manière très significative, passant de 33 % en 1976 à 22 % en 1989 par rapport aux recettes totales des communes. Dans sa volonté d'associer les pouvoirs locaux à l'effort général d'austérité budgétaire, le Gouvernement national a en effet modifié le mode de calcul du montant de ce fonds selon une formule qui l'a amputé de plus de 20 % en valeur réelle si l'on considère la période 1983-1988 !

Les communes ont été amenées à compenser cette perte de recettes par une augmentation de la fiscalité locale, bien que celle-ci voie son champ d'application délimité par la loi.

Ces recettes fiscales étant également libres de toute affectation précise, on remarquera que les recettes non affectées, par rapport aux subventions liées à des réalisations précises, constituent toujours une part appréciable de l'ensemble des recettes communales. Il ne faut cependant pas tirer de conclusions optimistes sur la base de cette seule observation.

Le véritable carcan imposé aux communes concerne en effet les dépenses, résultant d'obligations légales (frais de fonctionnement, personnel, charge de la dette...) et conventionnelles (infrastructures subventionnées...). Selon les estimations, la marge de manœuvre réservée aux communes oscille entre 5 et 10 % du budget, marge qui est réduite à néant lorsqu'elles doivent recourir à des fonds d'assainissement ou obtenir la garantie de la région pour de nouveaux emprunts (on voit par exemple le Crédit communal, banquier des communes et provinces, faire office de FMI à l'encontre des grandes villes du pays les plus endettées, comme par exemple Liège, qui a été jusqu'à envisager la mise en disponibilité d'une partie de ses agents pour résoudre ses problèmes financiers).

3 / *Les lents progrès d'une nouvelle logique de gestion.* — La nature assez sommaire de la comptabilité communale et la nécessité d'une gestion plus rigoureuse due au « krach » communal de 1982 (année record du déficit des finances locales) ont poussé à l'étude, aujourd'hui terminée, d'une réforme de la comptabilité communale. Outre le développement de la comptabilité budgétaire, celle-ci prévoit l'introduction d'une comptabilité patrimoniale et d'une comptabilité analytique dans un second temps.

La première modification est bien sûr destinée à fournir les instruments d'analyse et de programmation de la dette. Elle n'est en sorte que l'illustration de ce qui est parfois qualifié de « gestion des catastrophes » par opposition à une gestion prospective et anticipatrice.

La seconde est plus lourde de choix politiques. La finalité de la comptabilité analytique est celle de l'évaluation du prix de revient, et, *de facto*, celle de la « vérité des prix » en ce qui concerne les services rendus par la commune.

L'importation implicite et diffuse des outils et de la rationalité du secteur privé fait l'impasse sur une question centrale du débat politique : logique « manageriale » et nature des biens collectifs sont-elles compatibles ? La rentabilité est-elle un objectif du service public ?

Une conséquence supplémentaire de la réforme comptable peut enfin être envisagée. Les modalités arrêtées (approche bilantaire globale des actions communales, accompagnée d'une informatisation standardisée de la tenue des comptes) ne seront certainement pas neutres en termes de rapports de pouvoir (K. Kraemer and J. King, *Computers and local government : a review of the research*, vol. 2, New York, Praeger Publishers, 1977).

L'opacité des informations budgétaires, ainsi que leur parcellisation, est un facteur qui préserve une certaine liberté des pouvoirs subordonnés par rapport à l'échelon supérieur. Or, la standardisation des procédures est en général synonyme de renforcement du potentiel de contrôle du supérieur sur l'exécutant. Si, d'un point de vue technique, il s'agit simplement de « doter les communes d'un outil comptable interne dont les résultats resteront leur propriété », on peut émettre à ce sujet quelques doutes (pouvoirs accrus des autorités de tutelle bien informées, conditions mises à l'octroi de subventions et de financements...) et craindre par ce biais une nouvelle diminution à venir de l'autonomie communale.

La décentralisation à l'heure du fédéralisme

A l'heure actuelle, la discussion sur la place des communes et des provinces dans l'Etat belge se complique de la problématique de la réforme de l'Etat.

Son impact sur les communes et les provinces était en 1980 officiellement présenté de la façon suivante. Le Gouvernement soutenait que la création des régions et des communautés serait un phénomène neutre et sans effet vis-à-vis des communes et des pro-

vinces. Il s'agirait uniquement de l'éclatement sur un plan horizontal — au niveau des tâches d'intérêt général — de fonctions assumées par l'État et dorénavant réparties entre les communautés et les régions.

Cette vision théorique ne parvient cependant pas à rendre compte de la dynamique qui s'est développée au cours des années 80. La question se pose avec plus d'acuité encore depuis que les compétences et les moyens financiers des communautés et des régions ont été considérablement renforcés par plusieurs lois intervenues fin 1988 et début 1989.

D'une part, les régions, et dans une moindre mesure les communautés, exercent des compétences qui concernent directement les pouvoirs subordonnés. Si l'organisation de base des institutions communales et des provinciales relève toujours du législateur national, les régions sont compétentes pour l'organisation de la tutelle administrative et le financement des pouvoirs locaux.

Celles-ci ont déjà fait usage de leurs pouvoirs en ce qui concerne la tutelle. Les procédés de contrôle varient actuellement selon la région (il s'agit des régions wallonne, flamande ou bruxelloise, sans oublier que le législateur national est resté compétent, pour des raisons d'ordre linguistique, à l'égard de certaines communes à statut spécial) dans laquelle est située la commune en cause, de telle sorte qu'il n'est plus possible de donner une vision unique de la combinaison des procédés de suspension, d'annulation, d'approbation, voire de substitution, susceptibles de frapper l'exercice que les pouvoirs locaux font de leurs compétences. Tout au plus peut-on remarquer une tendance des régions à mettre en place des mécanismes de tutelle relativement centralisés.

Depuis le 1^{er} janvier 1989, le système de financement des pouvoirs locaux pourra également être remodelé en fonction de la volonté politique et des spécificités de chacune des trois régions.

D'autre part, au contraire de ce qui était pressenti lors de la réforme de 1980, le transfert de compétences aux régions et aux communautés n'a pas été sans conséquences pour les communes et les provinces.

Les régions et les communautés se sont en effet vu attribuer des compétences dans des matières relevant du champ d'action des communes et des provinces. Il en résulte que le législateur décentralisé a la possibilité de restreindre dans ces matières l'intérêt local, soit en prenant entièrement ces matières en charge, soit en enserrant l'activité des pouvoirs locaux dans des règles plus ou moins larges. On peut d'ores et déjà observer une certaine centralisation en matière

d'infrastructures culturelles (bibliothèques publiques) et en ce qui concerne la gestion et le traitement des déchets.

Avec la réforme de l'Etat, deux acteurs susceptibles de réduire le contenu de l'intérêt local et d'accentuer le degré de centralisation de l'Etat sont donc apparus aux côtés du législateur national. Un dernier élément vient renforcer cette analyse. Le nombre de responsables politiques ayant notablement augmenté, et les compétences étant ainsi réparties entre un plus grand nombre d'autorités, il se peut que les textes réglementent de manière plus détaillée qu'auparavant les matières régionales et communautaires, laissant ainsi moins de marge de manœuvre aux pouvoirs locaux.

CONCLUSION

Il est frappant de remarquer que la modification de l'article 108 de la Constitution en 1970, par l'insertion d'un nouvel alinéa prévoyant « la décentralisation d'attributions vers les institutions communales et provinciales », n'a absolument eu aucun effet sur les tâches confiées aux pouvoirs locaux, alors qu'il a été décidé à ce moment de consacrer une volonté politique au plus haut niveau en l'inscrivant dans le texte même de la Constitution.

Cette situation témoigne de la contradiction qui existe entre une pensée politique, favorable en théorie à la décentralisation, et la pratique qui se caractérise par une incontestable centralisation. C'est le signe le plus clair de l'incapacité de l'Etat central à concevoir une organisation véritablement décentralisée de la Belgique.

La centralisation de l'Etat belge, si elle ne ressort pas toujours clairement des données juridiques, en raison du caractère flou et souple du partage des compétences entre d'une part l'Etat, les régions et les communautés, d'autre part les communes et les provinces, transparait indubitablement des données budgétaires disponibles.

Les chiffres confirment le recul de l'autonomie locale. Les communes se trouvent en effet dans la situation paradoxale d'un pouvoir forcé à trouver de nouvelles sources de financement en raison de l'action du pouvoir central, tout en étant de moins en moins libre d'affecter celles-ci selon leurs choix propres. De manière générale, on relèvera que leur autonomie financière, qui détermine leur autonomie politique, est gravement menacée ; elle est en effet conditionnée soit par des éléments qui sont exogènes aux communes (croissance économique, niveau des taux d'intérêt, décisions budgé-

taires et légales nationales), soit par des éléments dont celles-ci ont perdu le contrôle (par exemple, l'effet boule de neige de la dette).

La nécessité de repenser l'organisation de la décentralisation administrative s'impose donc avec netteté si l'on veut faire correspondre les intentions et la réalité.

Dans cette perspective, le pouvoir intermédiaire doit être globalement restructuré, ce qui devrait permettre de clarifier le rôle des provinces qui cherchent leur place dans l'Etat belge depuis la création de celui-ci. Au-delà de simples réformes territoriales, le champ d'action et les compétences laissés aux communes, de même que les conditions de leur autonomie financière, doivent être précisés si l'on entend mettre fin à la contradiction de plus en plus manifeste qui existe entre les principes juridiques favorables à l'autonomie et la réalité de la dépendance des communes par rapport aux pouvoirs centraux.

Enfin, la réorganisation interne des communes ne saurait être délaissée plus longtemps. Des réformes s'imposent, pour prendre quelques exemples, en ce qui concerne l'approfondissement de la démocratie locale par l'introduction du référendum décisionnel ou le renforcement du contrôle des élus directs sur les organes exécutifs, ainsi que la limitation du pouvoir des autorités de tutelle à la défense de la légalité (sans que celles-ci puissent invoquer l'intérêt général pour censurer les pouvoirs subordonnés).

Il est vraisemblable que le déblocage de telles réformes implique un nouveau transfert de compétences permettant aux régions d'adapter, selon leurs propres préférences, l'organisation des communes et des provinces.

On peut en effet espérer que le débat sur la décentralisation sera plus aisé au niveau régional qu'au niveau central dans la mesure où la région est un ensemble plus homogène que l'Etat et que nombre de blocages que rencontre toute réforme au niveau national disparaissent au niveau régional.

Un tel transfert de compétences aux régions aurait de plus l'avantage de faire échapper les pouvoirs locaux aux conflits dont ils sont l'objet depuis le début des années 80 ; les communes et les provinces sont en effet tiraillées entre l'Etat et les régions, le premier étant amené à exercer des compétences dont le contrôle de tutelle est abandonné aux secondes.

Des tendances centralisatrices existent cependant également au niveau régional. Si elles se vérifiaient ultérieurement, la fédéralisation de l'Etat pourrait simplement signifier un déplacement de la centralisation du niveau national au niveau régional, voire même un

accroissement de celle-ci. La réforme de l'Etat se révèle ainsi être une chance autant qu'un risque pour un renouveau de la décentralisation administrative.

BIBLIOGRAPHIE

Il existe en Belgique une revue mensuelle, *Le mouvement communal*, publiée par l'Union des villes et des communes qui est une précieuse source d'informations concernant l'évolution des pouvoirs locaux, de même que le *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*. A noter que ce dernier publie également un rapport annuel dont une annexe est consacrée à l'évolution des finances locales année par année.

Coenen Omer, La province : base d'un pouvoir intermédiaire restructuré, *Administration publique*, trimestriel, 1984, p. 205.

Delpérée Francis, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 1987.

Flamme Maurice-André, *Droit administratif*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1989.

Fyon Marc, Les mesures d'autonomie budgétaire et l'autonomie communale, *Annales de droit de Louvain*, 1988, p. 35.

Ginsburg V. et Pestiau P., Politique et budgets communaux, *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information sociopolitiques*, 1980, n^o 879.

Lambert Anne, *Guide pratique de gestion financière des communes*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1986.

Lejeune Yves, Les communes belges en 1989 : une autonomie renouvelée dans un Etat neuf ?, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1989/3, p. 51.

Maes Robert, *La décentralisation territoriale en Belgique : situations et perspectives*, Bruxelles, Inbel, 1985. Il s'agit de la plus récente étude d'ensemble consacrée à la décentralisation territoriale en Belgique.

Malvoz et Verbist, *Une Belgique de 589 communes*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1981.

Mast André, Alen André et Dujardin Jean, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989.

Moesen Willem et Vanneste Jacques, L'autonomie budgétaire : la variante locale face à la variante fédérale, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1980, p. 97.

Normand Emile, La réforme de la comptabilité communale, *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, 1988, p. 35.

Van Bol Jean-Marie, *Tout savoir sur la commune*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988.

Ouvrage collectif, Actes d'un colloque organisé en 1966 consacré à *L'autonomie communale en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1968.

Ouvrage collectif, Actes d'un colloque consacré à *La province dans l'Etat belge*, Bruxelles, La Charte, 1985.

RÉSUMÉ. — *L'autonomie des collectivités locales est un principe établi par la Constitution belge. Quelle est la réalité de la pratique politique derrière le principe, notamment au vu des indicateurs budgétaires ? Quel sera l'impact des derniers changements institutionnels à ce niveau ?*