



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl



La Commune

**Vade-mecum pour les candidats aux
élections locales et les futurs élus
communaux**

3e édition

MICHEL L'HOOST

Avec le soutien de
la



Wallonie

Colophon

Le texte de ce *Vade-mecum* a été écrit (1^e édition 2012) et mis à jour (avril 2018 et mai 2024) par Michel L'HOOST.

Il a été habillé (couverture) par Anne FILLEUL, et mis en ligne par Nicolas DESWYSEN, que je remercie vivement pour leur travail.

Merci à tous les collègues, relecteurs attentifs, pour leurs ajouts et suggestions : Michèle BOVERIE, Secrétaire Générale ; Alexandre MAITRE, Directeur du Département Gouvernance locale et son équipe) ; Tom DE SCHUTTER, Directeur du Département Développement territorial et son équipe ; Isabelle COMPAGNIE, Chef du Service International et son équipe.

Editions Union des Villes et Communes de Wallonie – Namur

D/2024/7119/9

ISBN 978-2-930923-84-0

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Rue de l'Etoile 14

5000 Namur

Tél. +32 (0)81 240 611

publications@uvcw.be

www.uvcw.be

Table des matières

1. Se porter candidat(e), quelle aventure !

- A. *La Belgique est un Etat fédéral, comment s'y retrouver ?*
- B. *Mais au fait, c'est quoi, la démocratie ?*
- C. *Et la démocratie locale ?*
- D. *Les communes de Belgique en quelques chiffres*
- E. *Les spécificités des 9 communes germanophones de Wallonie - Die Besonderheiten der 9 deutschsprachigen Gemeinden in Wallonien*

2. Etre élu(e) en 2024

- A. *L'entrée dans la vie locale*
- B. *Comment devient-on Bourgmestre ?*
- C. *Au fait, c'est quoi, ce pacte de majorité ?*
- D. *Comment devient-on échevin(e) ?*
- E. *Le collège communal*
- F. *La déclaration de politique communale, c'est quoi ?*
- G. *Le statut social de l'élu(e)*

3. Etre à pied d'œuvre et agir pour la collectivité : les missions de la commune

- A. *La commune, levier économique*
- B. *La commune, gardienne de l'ordre public*
- C. *La commune, garante de la sécurité publique*
- D. *La commune, vigile de la salubrité publique*
- E. *La commune, présente du berceau à la sépulture*
- F. *La commune, actrice de son territoire*
- G. *La commune et la mobilité*
- H. *La commune face au défi de l'énergie*
- I. *La commune et le droit au logement*
- J. *La commune, catalyseur du développement économique et touristique*
- K. *La commune, dispensatrice d'enseignement*
- L. *La commune, avec le CPAS, en première ligne de l'action sociale*
- M. *La commune, terreau de créativité*
- N. *La commune sportive*
- O. *La commune, ferment de ruralité*
- P. *La commune, ouverte sur le monde*
- Q. *La commune durable*

4. Sur qui compter pour réaliser tout cela ?

- A. *Sur les élus communaux*
- B. *Sur l'administration communale*
- C. *Sur les partenaires*
 - *Les citoyens*
 - *Les para-locaux*
 - *Les partenaires supra-locaux*
 - *Les partenaires institutionnels*
 - *Les partenaires privés*

5. Avec quels moyens financiers ?

- A. L'équilibre budgétaire des pouvoirs locaux*
- B. Qu'est-ce que le budget ?*
- C. Qu'est-ce que le compte ?*
- D. Les recettes des communes*
- E. Les dépenses des communes*
- F. La charge de la dette*

6. Selon quelles balises ?

- A. L'éthique*
- B. La bonne gouvernance*
- C. La tutelle*

Conclusion

1. Se porter candidat(e), quelle aventure !

Se porter candidat(e) à un scrutin communal, briguer un mandat, comme on dit parfois un peu familièrement, c'est se lancer dans **la grande aventure de la démocratie locale**. Une expérience qui peut s'avérer tantôt très brève, tantôt mobiliser de l'énergie pendant une vie professionnelle entière, ou presque.

Investir son énergie dans les enjeux citoyens locaux, participer activement à la gestion de sa Cité, c'est tantôt prendre le pouls ou imprimer un rythme, c'est en tous cas contribuer à faire vivre la démocratie à l'échelon le plus proche des gens, de leurs préoccupations, de leurs projets, de leurs rêves même.

A. La Belgique est un Etat fédéral, comment s'y retrouver ?

Les villes et communes belges s'inscrivent dans l'Etat fédéral belge.

La Belgique comporte un gouvernement fédéral, trois régions (la Wallonie, la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale), trois communautés (de langue française - la Communauté française, aussi appelée Fédération Wallonie – Bruxelles, de langue flamande - la Communauté flamande fusionnée avec la Région flamande, et de langue allemande – la Communauté germanophone).

Aux premiers échelons de notre état se trouvent les pouvoirs locaux : les provinces et les communes.

Les communes belges voient leur existence institutionnelle consacrée par **l'article 162 de la Constitution**, qui détermine les principes selon lesquels la loi doit organiser leurs compétences et leur gouvernance.

Originellement, l'organisation et le fonctionnement de la commune ont été réglementés dès 1836 par un texte spécifique : **la Loi communale**. Remaniée à plusieurs reprises, elle sera codifiée en 1988 sous l'appellation de **nouvelle loi communale**.

Au fur et à mesure de la réforme de l'état belge, la tutelle sur les communes a été transférée aux régions, de même que leur financement et le *Fonds des communes*.¹

La compétence d'organisation des pouvoirs locaux a été complètement régionalisée, avec la *Nouvelle loi communale*, au 1^{er} janvier 2002. C'est sur cette base que la Wallonie a codifié, en 2005, et fait évoluer régulièrement, la législation organisant le fonctionnement des villes et communes, que l'on connaît à présent sous le nom de *Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation*, ou CDLD.²

Toutefois, certaines dispositions de la *Nouvelle loi communale* (NLC) demeurent de compétence fédérale, et ne peuvent par conséquent pas être modifiées par la région. C'est ainsi que la nouvelle loi communale reste d'application en matière de maintien de l'ordre public (police administrative générale).

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2015, s'est finalisé le transfert vers la communauté germanophone des compétences régionales en matière d'organisation des pouvoirs subordonnés. En 2018, faisant

¹ Le *Fonds des communes* est un mécanisme de soutien financier et de solidarité entre communes. Il sera abordé dans la partie 5, consacrée aux finances communales (recettes).

² <http://www.cdld.be>

usage de cette latitude nouvelle, la communauté germanophone, pour ce qui concerne spécifiquement ses 9 communes, a ainsi modifié certaines dispositions du CDLD.³

B. Mais au fait, c'est quoi, la démocratie ?

Etymologiquement, le terme est né du grec ancien *dêmos* (peuple) et *kratos* (souveraineté, pouvoir). La démocratie est donc, à la base, le régime politique par lequel le peuple est souverain.

Le mot démocratie ne qualifie pas que des formes de gouvernement. Il désigne un type de société ayant pour valeurs cardinales la liberté et l'égalité. Plus généralement, il fait référence à un ensemble de valeurs, d'idéaux et de principes politiques, sociaux ou culturels.

Le qualificatif *démocratique* peut aussi s'appliquer à un corps ou une organisation (publique, privée ou associative) dont le fonctionnement repose sur l'égalité des membres du groupe, sur des procédures de délibération de vote ou d'élections.

C. Et la démocratie locale ?

La démocratie locale est **le transfert, par un Etat, du pouvoir de décision dans certains domaines de compétences à une collectivité territoriale dotée d'institutions démocratiques** : région, land, département, province, canton, ville ou commune.

1. L'autonomie locale

La **Charte européenne de l'autonomie locale**, entrée en vigueur en 1988 et ratifiée par 47 pays du Conseil de l'Europe, définit l'autonomie locale 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"*.⁴

Il s'agit donc d'un **droit** dont sont titulaires les collectivités démocratiquement élues. Mais c'est en outre une **capacité effective : de gérer**, donc un ensemble de moyens juridiques, humains (le personnel local) et financiers (des ressources propres suffisantes) ; et **de régler**, ce qui suppose un pouvoir réglementaire sur les affaires publiques dans le chef des pouvoirs locaux.

Mais pas sans limites : **dans les conditions prévues par la loi** (et la Constitution). Il n'est donc pas question pour les communes de faire ce que bon leur semble. On ne parle pas d'indépendance, mais bien d'autonomie. Leur liberté s'arrête là où commence celle des autres, qu'il s'agisse d'autres communes ou d'autres niveaux de pouvoir. L'autonomie locale doit respecter l'Etat de droit et la hiérarchie des légitimités démocratiques.

Les Villes et Communes ont une **responsabilité propre** : elles sont politiquement responsables devant les citoyens, du fait du mécanisme de l'élection directe.

Elles agissent **au profit de leurs populations**. L'autonomie dont elles jouissent leur permet de mettre le mieux possible en adéquation le service public local qu'elles rendent et les besoins spécifiques de leurs citoyens, que la relation de proximité rend davantage évidents.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2015, les modifications du CDLD ne concernent plus les 9 communes germanophones de Wallonie. Le 3 décembre 2018 est en effet entré en vigueur le décret communal ou *Gemeindedekret*, qui abroge une grande partie du CDLD et règle, pour les 9 communes de la Communauté germanophone, entre autres, leur organisation, leur personnel, leur responsabilité civile, leurs finances. Le *Gemeindedekret* contient aussi des dispositions relatives au mécanisme de consultation populaire, et à l'établissement et au recouvrement des taxes communales.

⁴ Art. 3, par. 1^{er}, de la *Charte européenne de l'autonomie locale*.

2. Les principes de subsidiarité et de suppléance

Le concept de démocratie locale repose prioritairement sur le **principe de subsidiarité**, en vertu duquel la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit échoir à la plus petite entité capable de résoudre le problème par elle-même, parce qu'elle est proche du problème et que le résultat de son action se fera sentir immédiatement. Décentralisation et proximité sont donc privilégiées.

Veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à un échelon plus proche, c'est tout simplement **rechercher le niveau le plus pertinent d'action publique**.

Le principe de subsidiarité va de pair avec le **principe de suppléance**, qui veut que, quand les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a alors le devoir de la soutenir, tout en ne la bridant pas.

3. Une tradition séculaire, pour ne pas dire millénaire

On date l'apparition des villes entre 3.500 et 1.500 ans av. J.-C., dans les vallées du Tigre et de l'Euphrate en Mésopotamie, du Nil ou du Jourdain, de l'Indus ou encore du Yangzhi Jiang. Le phénomène suppose quelque forme d'organisation humaine et de délégation du pouvoir de décision. Quant à l'Athènes de Périclès, elle jouit, dès le V^e siècle av. J.-C., d'une absolue antériorité dans le façonnage de sa démocratie.

4. Le Moyen Âge et l'Ancien Régime

En Europe, la ville existe bien avant l'Etat. L'apprentissage et la participation démocratiques sont ancrés dans la vie locale, singulièrement dans les communes, depuis des siècles. La commune, cellule de base de la société, apparaît ainsi comme la source même de la vie démocratique.

Aux XII^e et XIII^e siècles, un peu partout, des cités s'organisent de manière analogue et commencent à prendre les rênes de leur administration. Autour de ces îlots de croissance, l'État territorial recule, concède une part de sa force, en tous cas en Italie, dans les Flandres et Outre-Rhin. Dans les villes, les bourgeois et les corps de métiers gagnent en puissance et en assurance, assez pour revendiquer de l'autonomie face aux pouvoirs établis, les ordres militaire et religieux. Nos beffrois,⁵ fièrement dressés en signe de défi à côté des flèches de cathédrales, en sont le plus éloquent et bravache témoignage.

C'est l'époque des chartes de franchises, véritables ancêtres des droits et libertés inscrites dans nos Constitutions.⁶ Pied à pied, d'abord les barons par rapport au souverain, puis dans leur foulée, des franges toujours plus larges de citoyens ont ainsi gagné la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile et le droit de propriété, la suppression des entraves à la circulation des biens et des personnes, la libre organisation et fréquentation des foires et des marchés, etc.

5. L'héritage français

La Révolution française, puis les 20 années de régime français qu'ont connues nos régions sous Napoléon Bonaparte jusqu'au *Congrès de Vienne* (1814 - 1815) ont assez sensiblement marqué nos

⁵ Un total de 56 beffrois est actuellement reconnu au patrimoine mondial de l'Unesco : 23 en France, 26 en Flandre et 7 en Wallonie (Binche, Charleroi, Gembloux, Mons, Namur, Thuin et Tournai).

⁶ Dans le même ordre d'idées et de dynamique émancipatrice, pensons à la *Magna carta* de 1215 en Angleterre.

institutions, notre droit et nos lois, dont certaines sont d'ailleurs toujours en vigueur, plus de 200 ans après.

Ainsi, savez-vous que l'article 135 de la *Nouvelle loi communale*, qui fonde le pouvoir de police de la commune, n'est rien moins qu'un copier-coller de décrets révolutionnaires français datant de 1789 et 1790 ?

Les communes, en tant que divisions administratives, **sont officiellement nées en 1794**, quand le *Directoire* a réorganisé les structures de l'Ancien Régime.

Le pouvoir français imposa à toutes les communes le système municipal unique en vigueur en France depuis 1789 et abolit les privilèges des villes et des bourgs remontant à l'Ancien Régime. Cependant, la forte tradition anti-centraliste propre à nos contrées persista, sous la forme d'une certaine autonomie concédée aux communes.

A la lumière des considérations qui précèdent, la candidate ou le candidat qui s'engage dans l'aventure de la démocratie locale peut être légitimement fier(e) et se revendiquer d'une tradition qui remonte bien loin dans le temps.

D. Les communes de Belgique en quelques chiffres

Depuis l'indépendance du pays en 1830, la commune est une division administrative de la Belgique. Elle est aussi le **premier échelon de la démocratie politique**, conformément au chapitre VIII "*Des institutions provinciales et communales*" de la Constitution belge. Et, depuis la fédéralisation progressive de l'Etat, elle représente une subdivision d'une des 3 Régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) qui exercent la tutelle sur les pouvoirs locaux. La Communauté germanophone fait exception : elle exerce la tutelle sur les 9 communes germanophones de Wallonie.

Au 1^{er} janvier 2017, il y avait **589 communes en Belgique** et ce, depuis la **fusion des communes**, survenue le 1^{er} janvier 1977. Avant cette date, il y en avait près de 4 fois plus (2.359 exactement). A l'époque, les autorités nationales ont décidé cette fusion en entités plus grandes pour rationaliser leur gestion, dans une logique de bonne administration et de meilleur service rendu au citoyen. Voilà pourquoi une commune wallonne aujourd'hui correspond généralement à une ville avec ses villages environnants, à plusieurs villages ou à un village important entouré de hameaux. Les anciennes communes d'avant fusion sont dénommées sections.

La superficie des communes peut considérablement varier : de 264,69 km² pour la plus étendue du pays (Bastogne)⁷ à 1,1 km² pour la plus petite (Saint-Josse-ten-Noode).

Depuis deux législatures communales, une nouvelle dynamique de **fusions de communes** opère dans le pays, principalement en Flandre, et plus timidement en Wallonie. Ce mouvement se déroule sur base volontaire, avec non seulement l'assentiment des autorités politiques régionales, mais surtout leur encouragement financier, sous forme d'une reprise de la dette des entités fusionnées.

Au moment d'écrire ces lignes, la Flandre compte 300 communes, pour 262 en Wallonie et 19 pour Bruxelles-Capitale. Toutefois, si l'évolution se poursuit et que les fusions actuellement discutées se concrétisent, le nombre de communes passera, au 1^{er} janvier 2025, de 300 à 285 en Flandre,⁸ et de 262 à 261 en Wallonie.

⁷ Suite à la fusion avec Bertogne, Bastogne détrône ainsi Tournai, qui a longtemps été la plus étendue (213,8 km²).

⁸ Situation détaillée sur le site de la Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VMSG), l'association-sœur de l'UVCW (Wallonie) et de Brulocalis (Bruxelles-capitale): <https://www.vmsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstanding/fusies> (consulté le 07 mai 2024).

Sous la législature communale qui s'achève (2019-2024), 2 communes wallonnes sises en province de Luxembourg se sont montrées pionnières et ont décidé de fusionner : Bastogne et Bertogne. La fusion a été entérinée définitivement le 17 mai 2023 par un vote du Parlement de Wallonie.

La Belgique comptera ainsi encore 565 communes au 1^{er} janvier 2025. Le découpage administratif du territoire belge au niveau des entités locales aura donc sensiblement bougé en quelques années.

Plus de la moitié des 262 communes wallonnes, soit très exactement 147 entités, présentent un caractère rural ou assimilé et comptent moins de 10.000 habitants.⁹ A l'opposé, on dénombre plus de 100.000 habitants dans les trois plus grandes.¹⁰ Entre ces deux extrêmes, 87 communes comptent entre 10.000 et 25.000 habitants et 24 entités, entre 25.000 et 100.000 habitants.¹¹ Entre les 203.950 âmes de la première métropole de Wallonie (Charleroi) et les 1 424 habitants de la moins peuplée (Daverdisse), les écarts varient considérablement.

S'il existait une commune de Wallonie *moyenne*, elle compterait 14 079 habitants.¹² Soit une entité comparable à Amay, Beloeil, Couvin, Grez-Doiceau, Lasne, Leuze-en-Hainaut ou encore Wanze.

En termes de densité de population, entre Vresse-sur-Semois (25 habitants/km²) et Saint-Nicolas (3 526 habitants/km²), les écarts ne sont pas moins grands. La moyenne wallonne se situe à 217,8 habitants/km², pour plus du double (497,2 hab./km²) en Flandre et bien plus encore en Région de Bruxelles-Capitale (7 641,8 hab./km²).¹³

C'est dire la diversité et la pluralité qui se cachent derrière l'appellation *commune*.

E. Les spécificités des 9 communes germanophones de Wallonie

Immergée dans le bain institutionnel belge et wallon, la Communauté germanophone n'échappe bien sûr pas aux évolutions qui touchent à l'édifice commun, avec pour conséquence de réguliers transferts de compétences du Fédéral vers les Régions, et de Namur vers Eupen, vers toujours davantage d'autonomie.¹⁴

Le décret du 27 mai 2004 avait ainsi déjà organisé une 1^e vague de compétences cédées par la Wallonie en faveur de la **Deutschsprachige Gemeinschaft** (ou DG) : les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les funérailles et sépultures, le *Fonds des communes*, les travaux subsidiés et la tutelle administrative sur les communes et les zones de police.

Dès ce moment, le droit communal a commencé à différer entre les 9 communes germanophones de Wallonie et les 253 autres. Et ce mouvement se poursuit.

⁹ C'est le cas de 11 communes sur 27 en Brabant wallon, 26 sur 69 en Hainaut, 50 sur 84 en province de Liège, 37 sur 44 en Luxembourg (mais 36 une fois la fusion Bastogne – Bertogne survenue) et 23 sur 38 en province de Namur.

¹⁰ Il s'agit de Charleroi (203.950), Liège (194.994) et Namur (114.007), chiffres au 1^{er} janvier 2024.

<https://www.ibz.rnm.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/>

¹¹ Soit 6 communes sur 27 en Brabant wallon, 9 sur 69 en Hainaut, 6 sur 84 en province de Liège, 1 seule en province de Luxembourg (Arlon) et 3 sur 38 en province de Namur.

¹² Ce nombre est obtenu en divisant la population wallonne au 1^{er} janvier 2024 (3.688.733 habitants) par le nombre de communes (262).

¹³ Source : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/densite-de-population/> (chiffres au 1^{er} janvier 2023, consulté le 07 mai 2024).

¹⁴ Pour le détail des dévolutions de compétences au départ de la Wallonie, voyez : <https://www.uvcw.be/focus/fonctionnement/art-2460>

Cette cession de compétences en matière de pouvoirs subordonnés a encore trouvé concrétisation accrue le 1^{er} janvier 2015, avec e.a. la cession en faveur de la DG de la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales ; l'élection des organes communaux et intra-communaux (en ce compris le contrôle des dépenses électorales) ; le régime disciplinaire des Bourgmestres ; etc.

La Communauté germanophone a rapidement fait usage de cette nouvelle latitude institutionnelle, apportant déjà certaines modifications, notamment aux règles de fonctionnement des organes communaux, par son décret-programme du 2 mars 2015.

Plus près de nous, par son décret-programme du 22 février 2016, le législateur a apporté d'autres modifications en matière de tutelle et de funérailles et sépultures.

Plus récemment encore, le décret du 21 novembre 2016 et le décret-programme du 26 février 2018 ont modifié certaines dispositions du CDLD relatives aux élections au conseil communal.

Le 30 mai 2017, le Gouvernement de la Communauté germanophone a fixé les conditions de nomination à la fonction de directeur général et de directeur financier pour les 9 communes de la région de langue allemande.

Le bouleversement majeur réside cependant dans l'adoption du *Gemeindedekret* ou décret communal spécifique aux 9 communes germanophones, entré en vigueur le 3 décembre 2018.¹⁵

E. *Die Besonderheiten der 9 deutschsprachigen Gemeinden in Wallonien*

Die Deutschsprachige Gemeinschaft, die in das belgische und wallonische institutionelle Gefüge eingebettet ist, entgeht natürlich nicht den Entwicklungen, die das gemeinsame Gebäude betreffen, mit der Folge regelmäßiger Kompetenzübertragungen vom Föderalstaat auf die Regionen und von Namur auf Eupen, hin zu immer mehr Autonomie.¹⁶

Mit dem Dekret vom 27. Mai 2004 wurde bereits eine erste Welle von Zuständigkeiten von Wallonien an die Deutschsprachige Gemeinschaft (oder DG) abgetreten: Kirchenfabriken und Einrichtungen, die mit der Verwaltung des Zeitlichen der anerkannten Kulte betraut sind, Bestattungen und Gräber, der Fonds der Gemeinden, die subsidiären Arbeiten und die Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und die Polizeizonen.

Von diesem Zeitpunkt an begann das Gemeinderecht zwischen den 9 deutschsprachigen Gemeinden in Wallonien und den 253 anderen zu differieren. Und diese Bewegung setzt sich fort.

Diese Kompetenzabtretung im Bereich der untergeordneten Befugnisse fand am 1. Januar 2015 noch mehr Konkretisierung, u.a. durch die Abtretung zugunsten der DG der Zusammensetzung, der Organisation, der Zuständigkeit und der Funktionsweise der Gemeindeinstitutionen; der Wahl der kommunalen und innerkommunalen Organe (einschließlich der Kontrolle der Wahlausgaben); der Disziplinarordnung für Bürgermeister; etc.

¹⁵ Voir supra, note de bas de page n°3.

¹⁶ Einzelheiten zu den Kompetenzabtretungen aus Wallonien finden Sie unter: <https://www.uvcw.be/focus/fonctionnement/art-2460>

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat von diesem neuen institutionellen Spielraum schnell Gebrauch gemacht und mit ihrem Programmdekret vom 2. März 2015 bereits einige Änderungen vorgenommen, insbesondere an den Regeln für die Arbeitsweise der Gemeindeorgane.

Noch näher dran war der Gesetzgeber, der mit seinem Programmdekret vom 22. Februar 2016 weitere Änderungen im Bereich der Vormundschaft und des Bestattungs- und Beerdigungswesens vorgenommen hat.

In jüngerer Zeit wurden noch durch das Dekret vom 21. November 2016 und das Programmdekret vom 26. Februar 2018 einige Bestimmungen des CDLD in Bezug auf die Wahlen zum Gemeinderat geändert.

Am 30. Mai 2017 legte die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Bedingungen für die Ernennung zum Generaldirektor und Finanzdirektor für die neun Gemeinden des deutschen Sprachgebiets fest.

Die größte Umwälzung besteht jedoch in der Verabschiedung des Gemeindedekrets oder Gemeindedekrets speziell für die 9 deutschsprachigen Gemeinden, das am 3. Dezember 2018 in Kraft getreten ist.¹⁷

¹⁷ Siehe oben, Fußnote 3.

2. Etre élu(e) en 2024

A. L'entrée dans la vie locale

Ca y est, j'ai été proclamé(e) élu(e) en qualité de conseiller(ère) communal(e) ! Je fais donc partie des heureux élus (c'est le cas de le dire) qui vont directement et activement participer à la gestion communale en Wallonie.

Sur la base des chiffres de population au 1^{er} janvier 2024, et tenant compte de la fusion Bastogne-Bertogne¹⁸, il y aura **5 405 mandataires communaux à élire en Wallonie** à l'occasion du scrutin d'octobre 2024 : **261 Bourgmestres, 1 178 échevins et échevines et 3 966 conseillers communaux et conseillères communales**.¹⁹

Le nombre de conseillers varie selon la taille de la commune : de 9 conseillers pour les communes de 1 000 à 1 999 habitants jusqu'à 51 conseillers pour les communes de 200 000 à 249 000 habitants.

Dans les CPAS, à côté des 261 Présidents, il y aura 2 238 conseillers ou conseillères, pour un total de **2 499 mandataires de CPAS**.

Le nombre de conseillers siégeant au conseil de l'action sociale varie également en fonction du nombre d'habitants : de 9 membres pour une population ne dépassant pas 15 000 habitants à 11 membres pour une population de 15 001 à 50 000 habitants, 13 membres pour une population de 50 001 à 150 000 habitants et 15 membres pour une population de plus de 150 000 habitants.

B. Comment devient-on Bourgmestre ?

Depuis octobre 2006, pour donner plus de poids au choix exprimé par l'électeur et éviter que les accords politiques n'interfèrent dans les résultats, le Bourgmestre est désigné **automatiquement et de plein droit** dès lors que c'est le candidat qui a obtenu le plus de voix de préférence, sur la liste qui a recueilli le plus de voix, parmi les groupes politiques adhérents au pacte de majorité.²⁰

Celui ou celle qui refuse le poste de Bourgmestre ou qui démissionne en cours de mandat doit *sortir du collège*, c'est-à-dire ne plus être Bourgmestre, ni échevin(e), ni président(e) de CPAS et redevient simple conseiller(ère) communal(e). Cette disposition s'applique aux seuls 3 premiers élus de la liste concernée. Dans une telle hypothèse, devient alors Bourgmestre le (la) conseiller(ère) qui a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections.

Après l'adoption du pacte de majorité, le (la) candidat(e) Bourgmestre prête, entre les mains du (de la) président(e) du conseil, le serment suivant : "*Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge*".

¹⁸ Qui fera *de facto* passer le nombre de Bourgmestres et de Présidents de CPAS de 262 à 261.

¹⁹ Voyez : <https://www.uvcw.be/finances/etudes/art-1872>

²⁰ Pour rappel, dans les 9 communes germanophones, depuis l'entrée en vigueur du décret 21.10.2016 modifiant le CDLD, le Bourgmestre est proposé via le projet de pacte de majorité.

C. Au fait, c'est quoi ce pacte de majorité ?

Par le pacte de majorité, le conseil communal constitue l'exécutif communal : le collège.²¹ Le projet de pacte de majorité doit être déposé entre les mains du *directeur général*²² au plus tard le 2^e lundi du mois de novembre après le scrutin.²³ Il reprend l'indication des groupes politiques qui y adhèrent, l'identité des Bourgmestre, échevins, et président(e) du CPAS pressentis.²⁴

Le projet doit présenter des personnes de sexe différent et être signé par l'ensemble des personnes qui y sont désignées, ainsi que par la majorité des membres de chaque groupe politique dont au moins un membre est proposé pour participer au collège.

Le pacte de majorité est adopté en séance publique et à haute voix, à la majorité des membres du conseil présents, au plus tard dans les 3 mois suivant la date de validation des élections.²⁵ Sauf le Bourgmestre (désigné d'office par les électeurs), c'est tout le collège qui doit être accepté ou rejeté.

D. Comment devient-on échevin(e) ?

Les conseillers, dont l'identité figure sur la liste comprise dans le pacte de majorité, sont de plein droit échevins. Ce sont généralement les plus gros *faiseurs de voix*, mais pas obligatoirement. Il peut arriver qu'un(e) échevin(e) soit désigné(e) hors conseil communal, pour assurer la mixité des genres au sein du collège communal (voir ci-dessous, mixité obligatoire au sein du collège).

Comme le nombre de conseillers communaux, **le nombre des échevins varie** au prorata de la population de la commune. Il oscille de 3 (pour les communes de moins de 5 000 habitants) à 10 (pour les communes de plus de 200 000 habitants).²⁶

Sur la base de cette règle, ainsi que des chiffres de population au 1^{er} janvier 2024, le nombre total d'échevin(e)s pour les 261 communes de Wallonie s'élèvera à 1 178 après le scrutin du 13 octobre 2024.

Préalablement à leur entrée en fonction, les échevins prêtent serment entre les mains du président du conseil communal (le plus souvent le ou la Bourgmestre, mais pas toujours). Il s'agit du même serment que le (la) Bourgmestre.

On entend souvent parler de *1^e échevine*, *2^e échevin*, etc. **Le rang des échevins** est tout simplement déterminé par leur place dans la liste figurant dans le pacte de majorité.

Le mandat d'échevin prend fin dans une série de cas de figure : le décès, la perte de qualité de conseiller communal, la démission (volontaire ou d'office), l'acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat d'échevin, la révocation, la motion de méfiance (individuelle, ou collective).

²¹ Ceci ne concerne pas les 9 communes de la Communauté germanophone, ni la commune de Comines-Warneton.

²² Terme officiel utilisé en Wallonie depuis 2013 pour désigner l'ancien *secrétaire communal*. L'ancien *receveur communal* est officiellement le *directeur financier* depuis la même date. Les CPAS de Wallonie ont aussi leur DG et DF. Le 30 mai 2017, le Gouvernement de la Communauté germanophone a fixé les conditions de nomination à la fonction de directeur général et de directeur financier pour les 9 communes de la région de langue allemande.

²³ Soit le lundi 11 novembre 2024 pour les élections du 13 octobre 2024.

²⁴ En Communauté germanophone, dans les 9 communes germanophones donc, le Président du CPAS ne siège pas au collège. Le décret communal du 23 avril 2018 prévoit (art. 50) la participation du président de CPAS, avec voix délibérative, uniquement à certaines occasions.

²⁵ Soit le 25 février 2025 dans le cas du scrutin du 13 octobre 2024.

²⁶ Depuis 2012, le nombre d'échevins est obligatoirement réduit d'une unité dans les entités comptant au moins 20.000 habitants.

E. Le collège communal

Le collège communal **comprend le ou la Bourgmestre, les échevins et échevines et le ou la président(e) du CPAS**. Le président du CPAS, membre de plein droit, y dispose d'une voix délibérative, sauf quand le collège exerce ses compétences de tutelle à l'égard du CPAS.²⁷ Cette disposition résulte de la volonté du législateur wallon de rapprocher commune et CPAS.

Le collège est **responsable devant le conseil** et est **présidé** de plein droit **par le (la) Bourgmestre**.

La mixité au sein du collège est obligatoire : il doit comporter des représentants des deux sexes, en vertu de l'article 11bis de la Constitution.

En outre, **en Wallonie spécifiquement**, depuis les élections communales de 2018, les collèges communaux comptent obligatoirement **au moins un tiers de représentants du sexe minoritaire**. C'est le plus souvent les femmes qui font défaut, mais il arrive déjà que des collèges communaux soient majoritairement féminins et que des hommes manquent.

Ce renforcement des critères de genre a parfois induit une difficulté, pour certaines petites communes, à satisfaire à cette obligation de mixité des genres au collège. Qu'il s'agisse de trouver les femmes ou hommes manquants (dans le périmètre des élus communaux d'abord, en dehors si nécessaire), cet élément risque de devenir prioritaire dans la composition d'une majorité communale, alors qu'il devrait avant tout rester affaire de convergence de programmes politiques au service du citoyen. Une évaluation de ce dispositif serait dès lors bienvenue.

Comment se répartissent les attributions au sein du collège?

Contrairement au conseil communal, le collège ne détient que **les attributions que la loi lui confère expressément**. Celles-ci sont détaillées au chapitre 4, consacré aux élus.

Pour simplifier sa tâche, le collège peut procéder à une répartition interne, purement administrative, de ses missions. En aucun cas, il ne s'agit d'une délégation des compétences accordées par la loi au collège. Pas question donc d'une titularisation ou d'un *portefeuille* : l'échevin(e) concerné(e) n'a pas pouvoir personnel ou compétence propre pour ces dossiers. On parle d'ailleurs, à juste titre, d'un pouvoir *collégial* (détenu par l'ensemble des membres du collège).

On relèvera que le Président de CPAS peut aussi exercer ce genre de '*compétences*' scabinales, parfois fort différentes du champ de l'action sociale.

F. La déclaration politique communale, c'est quoi ?

La déclaration politique communale, préparée par le collège et discutée par le conseil, définit les objectifs assignés aux politiques pour les 6 années suivant le scrutin communal. C'est le collège communal qui doit le faire approuver au début de la nouvelle législature. Il doit ensuite être porté à la connaissance de la population.

Durant la législature 2012-2018, les communes pouvaient adopter un **programme stratégique transversal communal** (PST).²⁸ Le PST prend appui sur la déclaration de politique générale, qu'il va décliner en réelle programmation stratégique.

²⁷ Cette règle ne vaut pas pour les 9 communes germanophones, où le Président du CPAS ne siège pas au collège.

²⁸ Pour en savoir plus à propos du PST, consultez la rubrique spécifique, dans la partie Gouvernance locale du site de l'UVCW : <https://www.uvcw.be/focus/fonctionnement/art-2464>

Il s'agit d'un outil essentiel pour aider les mandataires locaux à optimiser leur gouvernance locale, à définir leur vision de la commune à un horizon de 6 ans, de décliner leur stratégie en actions de manière décloisonnée et priorisée, d'allouer les ressources (humaines, financières, logistiques) nécessaires à l'atteinte des objectifs et d'évaluer la concrétisation des actions pour, si nécessaire, prendre des actions correctrices.

Depuis la législature communale 2018 -2024, le PST est obligatoire dans toutes les communes de Wallonie. Le PST doit être proposé dans les 6 mois à dater de l'installation des conseils.

G. Le statut social de l'élue(e)

1. Un(e) conseiller(ère) communal(e) perçoit-il (elle) un traitement ?

Les conseillers communaux ne perçoivent aucun traitement, mais **des jetons de présence** leur sont octroyés quand ils assistent aux réunions du conseil communal. C'est le conseil communal qui fixe le montant du jeton de présence. Il oscille entre 37,18 € bruts (minimum) et 125 € bruts (maximum) et varie en liaison avec l'indice des prix. Soit, actuellement, 75,84 € et 254,99 € respectivement.²⁹

2. Et les Bourgmestre, échevin(e)s et président(e)s de CPAS ?

Ces mandataires perçoivent un réel traitement.

Le traitement alloué au Bourgmestre est fixé par le législateur wallon³⁰ et varie selon le chiffre de population de la commune. Il s'élèvera ainsi à 21 186,92 € bruts par an à Daverdisse (de 1 251 à 1 500 habitants) et à maximum 80 492,09 € bruts par an à Charleroi ou Liège (> 150 000 habitants).

Le traitement d'un échevin ou d'une échevine atteint un pourcentage de celui du Bourgmestre de la commune correspondante : 60 % si elle compte 50 000 habitants ou moins et 75 % au-delà.

En outre, les Bourgmestres et échevins bénéficient d'un pécule de vacances et à une prime de fin d'année. A certaines conditions, ils ont droit également à une **couverture sociale** et leur véhicule peut être couvert par une **assurance dégâts matériels** si le risque assuré est clairement délimité et en lien avec l'exercice de leur mandat.

Depuis 2018, dans certaines conditions, les membres de l'exécutif communal peuvent bénéficier du **remboursement de frais**, pour autant qu'ils s'inscrivent strictement dans le cadre de leur mandat et moyennant la fourniture de justificatifs. Il peut par exemple s'agir des frais de parcours effectués avec un véhicule personnel, de frais de formation, de séjour et de représentation.³¹

Enfin, en vertu du même arrêté, ils peuvent bénéficier d'**avantages en nature** en plus de leur rémunération de base. Listés dans un arrêté³² ces avantages consistent, dans le cadre d'une utilisation mixte (privée et professionnelle), en la mise à disposition gratuite : d'un vélo ; d'un téléphone mobile et/ou d'une tablette ; d'un ordinateur fixe ou portable ; d'une connexion internet fixe et/ou mobile ; d'un abonnement de téléphonie fixe et/ou mobile ; d'un véhicule de fonction.

Les rémunérations des élus ne peuvent pas s'envoler : **la rétribution maximale des mandataires locaux est plafonnée**. La somme de leur traitement et des revenus découlant de l'exercice d'un(e)

²⁹ Depuis l'indexation intervenue au 1er décembre 2023 (Indice 2,0399).

³⁰ CDLD, art. L1123-15. Le montant actualisé est obtenu en multipliant ces chiffres par 2,0399, indice applicable au 1.12.2023.

³¹ Arrêté du gouvernement wallon du 31 mai 2018 (M.B. 18.6.2018).

³² Ibidem.

autre mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique ne peut dépasser ***une fois et demie l'indemnité d'un parlementaire fédéral***. Soit 228 163,89 € bruts par an en 2024.³³

3. Aurai-je droit un jour à une pension d'élue(e) ?

Le mandat de conseiller communal n'ouvre aucun droit à une pension.

Par contre, la loi impose³⁴ aux communes d'assurer une pension à leurs ancien(ne)s Bourgmestres et échevin(e)s, et aux CPAS de faire de même pour leurs ancien(ne)s président(e)s.

Cette pension de retraite prend cours, au plus tôt, le 1^{er} jour du mois qui suit la demande. Comme pour les citoyens, les conditions d'âge et de carrière applicables en cas de demande de pension avant l'âge de 65 ans ont été progressivement durcies.³⁵

³³ Sur la base de l'indice 2,0399 applicable depuis le 1.12.2023.

³⁴ L. 8.12.1976.

³⁵ Depuis le 1er janvier 2019, la pension peut être prise à 63 ans si la preuve de 42 ans de carrière dans les différents secteurs peut être apportée ; à 61 ans si la preuve de 43 ans de carrière dans les différents secteurs peut être apportée ; à 60 ans si la preuve de 44 ans de carrière peut être apportée.

3. Etre à pied d'œuvre et agir pour la collectivité : quelles missions pour la commune ?

Selon la loi communale de 1836, toujours en vigueur : "*le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure*". C'est donc un champ d'action considérable qui s'ouvre aux élus locaux. En définitive, la commune peut s'occuper de ***tout ce qui intéresse ses citoyens et ne lui est pas expressément interdit***. Notamment parce que des autorités supérieures (l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés) se sont réservé certaines missions.

On pense ici notamment aux compétences régaliennes telles que les finances, la justice, la défense, l'intérieur et les affaires étrangères. Ainsi, une commune ne peut évidemment pas battre monnaie ou rendre la justice sous un chêne. On n'imagine pas davantage qu'elle puisse entretenir une armée, conclure des traités internationaux, déclarer la guerre ou encore enrichir de l'uranium.

Bien qu'autonome, la commune doit respecter les lois. L'exercice de son pouvoir est contrôlé, sous l'angle de la légalité et du respect de l'intérêt général, par la tutelle régionale wallonne (cf. Chap. 6).

Que fait la commune ? Quelles missions remplit-elle ?

Une fois ces balises posées, il n'en demeure pas moins que la commune est en mesure d'agir et de développer ***des politiques concrètes dans une multitude de domaines***.

En réalité, il n'est pas exagéré de dire qu'il n'y a pas un champ de la vie en société dont la commune n'arpeute au moins une parcelle. Pouvoir de proximité par excellence, elle est omniprésente dans l'existence des citoyens et au service de la collectivité.

A. La commune, levier économique

D'abord, elle joue un rôle de levier économique majeur. Ensemble en effet, les pouvoirs locaux belges (communes, CPAS, intercommunales, provinces, zones de police, zones de secours) concentrent de 35 à 40 % de l'investissement public du pays³⁶.

1. La commune investisseuse

Les villes et communes de Wallonie créent, entretiennent et mettent à disposition des citoyens, des entreprises ou encore du monde associatif quantité d'équipements et de services.

En 2023, les communes wallonnes ont investi pour 2,6 milliards €. Principalement dans la voirie communale (30,5 %), l'administration (20 %), la culture, les loisirs et les cultes (19,4 %), la salubrité publique (12,4 %) et l'enseignement (11,6 %)³⁷.

2. La commune employeuse

Le rôle économique de la commune apparaît aussi au travers du volume de l'emploi occupé dans les pouvoirs locaux.

³⁶ Source: Belfius, *Séminaire grandes villes – Finances locales 2021*, diapositive n°36, 9 novembre 2021.

³⁷ Source : Belfius, *Etude Finances locales 2023*, via <https://www.uvcw.be/observatoire-local/>, Investissements communaux (ventilation).

Un peu plus de 137 000 personnes³⁸ travaillent à l'échelon public local, soit 34,45 % dans les villes et communes, 24,04 % dans les CPAS, 23,76 % dans les intercommunales (dont plus de la moitié dans les hôpitaux), 8,05 % dans les zones de police, 7,28 % dans les provinces et 2,42 % dans les zones de secours.

C'est peu de dire que les autorités locales n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour disposer de personnel qualifié, tout en maîtrisant au mieux leurs dépenses. Les frais de personnel représentent près de 40,5 % des dépenses ordinaires des communes.

B. La commune, gardienne de l'ordre public (police)

1. Le (la) Bourgmestre, chef de la police locale³⁹

L'ordre public peut se définir comme **l'état social idéal** caractérisé par la paix, la sécurité publique et la sûreté. Les puristes distinguent l'ordre public **de direction**, qui protège l'intérêt général et l'ordre public **de protection**, qui protège les plus faibles (les consommateurs par exemple).

Le trouble à l'ordre public est l'atteinte significative à la paix publique. Cette notion est assez évidente quand le trouble génère un danger ou un désagrément. Mais elle est plus floue lorsqu'il s'agit d'une nuisance, d'une atteinte à la quiétude, qu'elle soit causée par une personne seule (ivresse publique, tapage diurne ou nocturne...), ou par un groupe (manifestations, émeutes, attroupements, etc.).

C'est sur cette base légale que les communes se sont dotées d'une force de police à même de **maintenir ou de restaurer l'ordre public**, en imposant des restrictions et des limitations aux libertés des individus, tout en gardant une juste proportion entre la mesure prise et le but poursuivi (principe de proportionnalité).

Le (la) Bourgmestre peut, quant à lui (elle), prendre des **arrêtés de police**. C'est le cas des arrêtés d'inhabitabilité, pris pour sauvegarder la sécurité des personnes habitant dans un lieu insalubre.

2. Les zones de police locale

En 2002, 196 zones de police locale ont été créées sur le territoire belge, dont 72 en Wallonie. En Flandre, plusieurs fusions sont survenues depuis 2010. La première fusion de zones de police en Wallonie date de 2023 : *Binche-Anderlues* a fusionné avec *LERMES* (Lobbès, Erquelinnes, Merbes-le - Château et Estinnes). A ce jour, il existe donc 183 zones en Belgique, dont 6 en région de Bruxelles-Capitale, 106 en Flandre et 71 en Wallonie.

Certaines zones correspondent à une seule commune et sont dites *mono-communales*, tandis que les zones *pluri-communales*, comme leur nom l'indique, opèrent sur le territoire de plusieurs entités proches. Un corps de police locale est composé des membres des anciennes polices communales et brigades de gendarmerie, auxquelles se sont jointes de nouvelles recrues au fil des ans.

La zone est sous l'autorité d'un **chef de corps** qui exécute les mesures décidées par le (la) Bourgmestre (ou le collège de police) et les missions de police judiciaire. Le chef de corps s'occupe

³⁸ Exactement 137 137, soit 111 914 équivalents temps plein (ETP) travaillant pour 262 communes et 63 régies communales autonomes, 262 CPAS et 34 associations Chapitre XII, 67 intercommunales, 5 provinces et 5 régies provinciales autonomes, 72 zones de police et 14 zones de secours. Chiffres au 31/12/2022, données ONSS, tirés de : <https://www.uvcw.be/observatoire-local/>
Emploi local en Wallonie (répartition des travailleurs par entité et statut)

³⁹ Pour plus de détails, voyez : <https://www.uvcw.be/focus/police-locale/art-2358>

de la gestion, de l'administration quotidienne du corps de police locale : affectation, horaires de travail et de congé, prestations ou répartition des tâches, etc.

Un **conseil zonal de sécurité**, composé des autorités administratives (Bourgmestres) et judiciaires (procureur du Roi), de représentants de la police locale (chef de corps zonal) et de la police fédérale élabore le **plan zonal de sécurité** et organise globalement les missions de police, dans le respect des règles du **plan national de sécurité**.

La zone de police est pilotée par un collège de police (composé des Bourgmestres de la zone) et un conseil de police (composé des mêmes Bourgmestres et de conseillers communaux).

Sur le plan financier, la zone fonctionne grâce aux dotations des communes qui la constituent (en moyenne, 57 % du budget) et aux dotations et transferts du Fédéral (en moyenne, 43 %). Le **Fonds de sécurité routière** (FSR), alimenté principalement par les amendes de roulage, en fait partie. Depuis 2004, il est attribué aux zones du pays selon une complexe clé de répartition (taille de la zone en termes d'effectifs policiers, nombre de morts et blessés graves, km de voirie). Le FSR représente en moyenne 4 % du budget des zones qui, prises dans leur globalité, souffrent d'un déficit chronique de financement.

Dans sa mission de maintien de l'ordre, le Bourgmestre peut, dans des circonstances exceptionnelles, faire appel au personnel ou aux moyens techniques spécifiques de la police fédérale : hélicoptère pour la recherche de personnes disparues, maîtres-chiens, pelotons de cavalerie, arroseuse pour disperser une manifestation, tireurs d'élite pour une prise d'otages, etc.

C. La commune, garante de la sécurité publique (incendie, aide médicale urgente, voirie, éclairage public, gaz)

C'est sur le fondement des mêmes décrets révolutionnaires et de l'article 135 de la *Nouvelle loi communale* que la commune est compétente en matière de *sûreté* et de *tranquillité*. Toutefois, plusieurs législations spécifiques organisent le fonctionnement des services de sécurité (police et pompiers, principalement), aujourd'hui le plus souvent au niveau supra-communal.

1. Adieu services d'incendie, bonjour zones de secours

Chaque commune doit veiller à la sécurité de ses habitants et à la salubrité des logements sur son territoire, en leur assurant l'intervention et la protection en cas d'incendie ou de tout autre type de sinistre (accidents et *aide médicale urgente*, qui représentent la majeure part des interventions).

Avec l'appui de l'autorité fédérale (qui fixe les normes et "*contribue*" financièrement) les municipalités organisent désormais de façon collégiale/mutualisée les services d'urgence, qu'elles financent encore à près de 39,8 %. En dépit de ses engagements, (inscrits dans la loi de 2007) d'assurer 50 % du financement global des zones, cette intervention fédérale atteint à peine 27,4 %. Ce sont désormais les 5 provinces wallonnes qui suppléent ce manque à la parole donnée, intervenant à hauteur de 32,8 %.⁴⁰

Depuis la réforme de la sécurité civile, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, les 85 anciens services d'incendie pilotés par les communes ont fait place à 14 zones de secours (dont une intercommunale) couvrant l'ensemble du territoire wallon. C'est désormais à l'échelle de chaque zone, et non plus de chaque commune *organisatrice d'un service incendie, que se gèrent le personnel, le matériel et*

⁴⁰ Chiffres 2023, tirés des budgets initiaux des zones de secours, sur : <https://www.uvcw.be/observatoire-local/> Évolution des dépenses communales, provinciales et fédérales aux zones de secours wallonnes (en millions €)

*l'infrastructure, au bénéfice de l'ensemble des communes couvertes. À la tête de la zone de secours se trouve le **commandant de zone**.*

Quant au personnel des zones de secours, il se ventile entre cadre administratif et opérationnel, lui-même composé d'**ambulanciers** (professionnels ou volontaires), de **pompiers professionnels**, dotés du statut de fonctionnaire zonal spécifique (disposant d'un statut de base fédéral, mais complété par le règlement de chaque zone), et de **pompiers volontaires**, eux aussi sous statut zonal, mais pour des périodes de 6 ans, renouvelables tacitement. Ils exercent souvent un autre métier à titre principal.

2. Les services d'aide médicale urgente (SAMU)

Pour la plus grande part, les missions d'*aide médicale urgente* sont remplies aujourd'hui par les zones de secours en Wallonie. Ces *interventions ambulance* représentent d'ailleurs **plus 2/3 des sorties effectuées par les pompiers** chaque jour.

3. La bonne gestion des voiries

La bonne gestion des routes représente une compétence communale très importante et très lourde.

Elle porte sur toutes les voiries communales, dont elles sont le gestionnaire officiel, soit 74 000 km ou 90 % des voiries de Wallonie. Ensuite, pour toutes les voiries traversant leur territoire (régionales - à l'exception des autoroutes -, provinciales et voiries privées ouvertes à la circulation du public), elles ont l'obligation de n'ouvrir que des voies sûres à la circulation, c'est-à-dire exemptes d'éléments pouvant surprendre les usagers. La responsabilité de la commune peut même être engagée en cas de non-respect de cette obligation.

La municipalité s'acquitte de cette tâche en surveillant étroitement ces voiries (des applications interactives entre citoyens et autorités locales y aident désormais) et en signalant les dangers sur certains tronçons, par exemple en raison de chantiers, d'inondations ou de verglas, de routes enneigées, de dégradations du revêtement, de manifestations populaires, etc. Elle peut aussi neutraliser le danger en palliant les carences du gestionnaire, en nettoyant la voirie, en détournant la circulation ou, encore, en fermant la voirie à la circulation (temporairement ou non). Elle n'est toutefois pas obligée d'y effectuer des réparations, tant qu'elle prévient correctement les usagers.

L'entretien des voiries communales incombe aux communes. Il peut s'agir de travaux lourds et moyens (réfection des fondations, pose d'un nouveau revêtement, tassement des excavations, ...), ou d'opérations de nettoyage et de dégagement. Elles peuvent s'appuyer sur un **service travaux** efficace pour mener à bien ces chantiers.

Elle peut aussi compter sur le soutien financier de la Région wallonne. En effet, depuis 2013, les communes bénéficient d'un droit de tirage sur le **Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC)**. Il s'agit d'une enveloppe financière dans laquelle les communes peuvent puiser pour financer leurs travaux,⁴¹ notamment de voirie (construction et rénovation) et d'égouttage. Ce droit de tirage, calculé sur base de critères objectifs, permet de mieux planifier leurs chantiers sur la mandature communale. Si certaines communes n'ont pas pu utiliser toute l'enveloppe avant la fin de la programmation, le surplus est alors redistribué aux autres communes, en respectant les mêmes critères.

4. L'éclairage public et les réseaux de gaz et d'électricité

⁴¹ A ce sujet, voyez l'ouvrage "*Bonne gouvernance des investissements publics locaux*", publié en février 2019 aux éditions UVCW : <https://www.uvcw.be/publications/34>

La politique énergétique communale dérive historiquement de l'obligation d'assurer la *sûreté* des citoyens. **L'éclairage public** ayant un impact évident sur la sécurité, il est logique que les communes se soient, dès le XIX^e siècle, saisies du problème. De même pour la gestion du gaz, pour des raisons liées aux risques d'explosions. Les communes ont d'abord pris seules cette responsabilité, avant de progressivement s'unir, pour finalement structurer sous la forme intercommunale ce pan de leur politique énergétique.

Au fil des ans, elles ont considérablement investi dans les infrastructures de **gestion des réseaux énergétiques**. Depuis la libéralisation des marchés de l'énergie (gaz et électricité) en 2007, les communes sont toujours actionnaires des intercommunales gestionnaires des réseaux de distribution (GRD). Les dividendes qu'elles en retirent représentent une part toujours plus mince de leurs recettes.

D. La commune, vigile de la salubrité publique (environnement, eau, déchets)

De l'ancienne obligation légale d'assurer la *salubrité publique* découle toute la politique communale touchant à la prophylaxie : l'égouttage, l'assainissement des eaux usées, la distribution d'eau potable, et aussi la gestion des déchets. Ici aussi, après une prise en charge solitaire de ces questions, les communes se sont très vite organisées en intercommunales pour plus d'efficacité, un meilleur service à un coût moindre.

En matière de **production et de distribution d'eau**, des communes possèdent une régie ou un service des eaux autonome. La plupart des communes sont, toutefois, associées en intercommunales ou coopératrices au sein d'opérateurs disposant d'une assise encore très large, comme la *Société wallonne des Eaux* (SWDE), qui compte le plus de raccordements en Wallonie.

L'assainissement des eaux usées est assuré par 7 intercommunales agissant en qualité d'organismes d'assainissement agréés (OAA). Elles conçoivent, réalisent et exploitent les réseaux de collecte des eaux usées et les stations d'épuration. Elles participent également au déploiement et à la maintenance des réseaux d'égouttage, avec le concours de la SPGE (*Société publique de Gestion de l'Eau*).

C'est en revanche la commune seule qui doit entretenir les cours d'eau de 3^e catégorie (les plus ténus) qui traversent son territoire, là où les provinces sont gestionnaires des cours d'eau de 2^e catégorie, tandis que la Wallonie est responsable de ceux de 1^e catégorie (les plus importants). Une gestion intégrée et globale du cycle de l'eau s'accommode cependant mal de tels cloisonnements, si bien que c'est finalement à l'échelle supra-communale des sous-bassins hydrographiques que les communes, citoyens et associations trouvent à s'engager en faveur de l'environnement au travers des **Contrats de rivière**.

Les intercommunales sont donc actives en amont (dans la production et la distribution d'eau) ou en aval du cycle de l'eau (l'assainissement des eaux usées), parfois les deux. Les communes et intercommunales, actrices du cycle de l'eau, sont associées dans *Aquawal*⁴², l'Union professionnelle regroupant les principaux producteurs et distributeurs d'eau.

Autorité normative et fiscale **en matière de déchets**, les communes wallonnes confient également leur gestion à 7 intercommunales. Via leur coupole faîtière la *Copidec*,⁴³ elles développent des coopérations et synergies, de façon à assurer la cohérence et l'efficacité au niveau régional. En

⁴² Voir <https://www.aquawal.be/fr/aquawal>

⁴³ Conférence permanente des intercommunales de gestion des déchets : <https://www.copidec.be/>

amont, elles font de la prévention auprès des citoyens-consommateurs et les sensibilisent en vue de limiter la production des déchets. En aval, une fois les déchets générés, elles les collectent, les trient et les traitent en vue du recyclage ou de la valorisation.

Finalement, la notion de salubrité a évolué vers **la gestion de l'environnement dans toutes ses composantes**. Mieux, c'est sans doute à l'échelon communal, le plus proche des gens, que la notion de **développement durable** (penser global, agir local) s'exprime et se concrétise avec bonheur.

Outre les matières évoquées ci-dessus (eau et déchets), les élus locaux trouveront à s'investir dans la prévention des inondations, la préservation de la qualité des eaux souterraines, la protection de la nature et la préservation de la biodiversité (implication active dans les parcs naturels, dans *Natura 2000*), l'entretien et le maillage écologique dans les espaces verts (zéro phyto, cimetières nature, etc.), la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, l'amélioration de la qualité de l'air, l'assainissement des sols (stations-service, dépotoirs ou anciennes décharges communales, sites pollués) et la gestion saine des terres de voirie, la sensibilisation et l'information aux citoyens, aux entreprises et aux agriculteurs, la délivrance des permis d'environnement relatifs à des activités diverses, la répression des atteintes à l'environnement (en collaboration avec le *Département de la Police et des Contrôles* de la Région – DPC) et la lutte contre le bruit, la gestion forestière dans une optique durable, qui concilie ses fonctions environnementale, sociale et économique, etc.

E. La commune, présente du berceau à la sépulture

Orson Welles avait coutume de dire : *'On naît seul, on vit seul, on meurt seul'*. C'est faire l'impasse sur une réalité : la commune vous suit à chaque étape marquante de votre vie.

1. L'état civil et la population

La Constitution reconnaît une mission essentielle et exclusive à la commune : *la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres* pour leur conférer une valeur authentique. La *Nouvelle loi communale* précise que la mission revient soit au Bourgmestre, soit à un échevin remplissant les fonctions d'officier de l'état civil.

Depuis 1804, les **actes d'état civil** (naissance, mariage, cohabitation légale, adoption, divorce, décès, etc.) étaient inscrits et conservés dans des registres. Une modification du *Code civil*, entrée en vigueur le 31 mars 2019, a fait entrer l'état civil de plain-pied dans l'ère digitale via la mise en ligne d'une banque de données nationale.⁴⁴

Il ne faut pas les confondre avec *les registres de population*. Ces banques de données, tenues sous forme électronique, recensent diverses informations relatives aux personnes physiques présentes en Belgique : l'état civil, mais aussi la résidence effective, le numéro national, la composition de ménage, le permis de conduire, la déclaration de don d'organes ou de dernières volontés, etc. L'accès à leur contenu est plus strictement réglementé.

De manière générale, tant les données d'état civil que celles de population sont confidentielles et protégées par les autorités. Car la tenue des registres d'état civil et de population est une mission essentielle à la vie en société, la trame au départ de laquelle se tissent tous les liens entre une commune, et même toute autorité administrative, et ses administrés. De nombreuses communes

⁴⁴ La BAEC relie toutes les villes et communes du pays, les ministères fédéraux concernés, et toutes les représentations diplomatiques belges à l'étranger.

belges mènent d'ailleurs en Afrique des actions de coopération internationale spécifiquement axées sur cette activité⁴⁵. Car tous les pays du monde n'ont pas la chance de jouir d'un service aussi essentiel.

2. Les funérailles et sépultures

La commune est l'autorité reconnue depuis toujours en matière de **funérailles et sépultures**. Entre 1804 et 1971, notre droit des funérailles et sépultures est resté régi par un décret révolutionnaire sur les sépultures. On y retrouvait déjà des principes toujours en vigueur : possibilité d'accorder des concessions de sépulture, durée minimale d'une sépulture, obligation d'inhumer dans des fosses séparées.

C'est au début du XIX^e siècle qu'a été formalisée la primauté des cimetières publics (en remplacement progressif des cimetières catholiques autour des églises). Il a fallu attendre 1932 pour que soit rendue possible l'incinération des défunts, et 1971 pour que la crémation soit placée sur le même pied que l'inhumation. La dispersion des cendres en mer territoriale est également permise. Depuis 2001, les cendres des défunts peuvent également être dispersées, conservées ou inhumées sur terrain privé.

La loi a été régionalisée en 2002,⁴⁶ puis assez sensiblement remaniée au fil des ans pour épouser les évolutions sociétales et améliorer la gestion des cimetières.

F. La commune, actrice de son territoire

L'aménagement du territoire est une compétence essentielle, par laquelle une commune élabore la matrice spatiale sur laquelle se construisent presque toutes les autres politiques : mobilité, logement, environnement, développement économique, commercial, sécurité, équipements collectifs, énergie...

Au travers d'une panoplie d'outils assez large (*schéma de développement communal* ou pluri-communal, *guide communal d'urbanisme*, *schéma d'orientation local* ; etc.), intégrés pour l'essentiel dans le *Code du développement territorial* (CoDT), la commune peut développer sa propre vision du développement de son territoire et gérer les activités humaines, notamment au travers des demandes de permis (d'urbanisme, d'urbanisation, groupé ou permis unique).

Des possibilités plus opérationnelles lui sont aussi offertes à travers les périmètres de remembrement urbain, les opérations de développement urbain, de rénovation urbaine ou de revitalisation et les sites à réaménager. Sans compter la compétence du collège en matière d'infractions urbanistiques.

Dans son rôle d'aménageuse, la commune délimite finalement le cadre de vie commun à tous, dans une optique soutenable et solidaire et tenant compte des impératifs de cohésion sociale et des dynamiques et caractéristiques propres à son territoire.

Du moins, elle y contribue en 1^e ligne, car elle n'agit pas seule. L'autorité locale doit en effet respecter les lignes directrices tracées par la Région, dans le CoDT (optimisation spatiale, principes de bon aménagement, gestion des risques liés notamment aux inondations...) comme les plans et

⁴⁵ C'est notamment le cas au Bénin, au Burkina Faso et au Congo RDC.

⁴⁶ Dès 2005, la Wallonie a cédé la compétence des funérailles et sépultures à la Communauté germanophone pour les 9 communes germanophones, de sorte qu'elles connaissent des règles propres (mais identiques ou fort semblables à celles en vigueur dans les 253 communes francophones de Wallonie).

schémas supérieurs (schéma de développement du territoire, plans de secteurs et guides régionaux d'urbanisme et plans de secteur). Elle interagit avec le pouvoir régional en la personne du fonctionnaire délégué, compétent pour les permis publics ainsi que les permis dérogatoires et relatifs à certaines activités.

Plus que dans tout autre domaine, les gestionnaires du territoire doivent pouvoir anticiper les évolutions profondes de la société et faire montre de qualités de visionnaires. Car une erreur laisse souvent des traces pour des décennies, voire des siècles.

G. La commune et la mobilité

La mobilité est une autre préoccupation quotidienne des citoyens, de plus en plus exigeants dans leur besoin d'aller et venir à leur guise, à toute heure du jour et, si possible, en combinant avec souplesse des modes de transport devenus très variés.

La commune s'efforce de rencontrer cette exigence en s'appuyant sur un plan communal de mobilité, sur son service travaux (via l'aménagement des trottoirs, des voiries ou des parkings), en nouant des partenariats avec les transports publics (SNCB, OTW – *Opérateur de transport de Wallonie*) ou les sociétés privées (taxis).

Dans un souci de partage harmonieux de la voirie entre tous les types d'usagers, elle met tout en œuvre pour gérer intelligemment les flux et les pics de trafic, le stationnement, les déplacements scolaires, favoriser tantôt les cyclistes (vélos partagés, sens unique limité, etc.), tantôt les piétons, autoriser ou interdire certaines catégories d'usagers (cavaliers, quads, etc.), réaliser des itinéraires de promenade pour tous, créer ou réhabiliter des voies vertes ou lentes (RAVeL), des itinéraires cyclables assortis de points-nœuds, des voiries vicinales et sentiers, etc.

Dans le contexte de l'émergence des *smart cities*, l'apport de solutions technologiques intelligentes et dynamiques est indéniable pour gérer les flux en temps réel et ainsi rencontrer les enjeux liés à la mobilité. Même si certaines applications ont des effets pervers en termes de report de trafic et donc, de nuisances sonores, d'insécurité et de dégradations de voiries dans les villages.

H. La commune face au défi de l'énergie

Le **secteur de l'énergie**, outre les aspects déjà évoqués plus haut en matière de salubrité publique, offre également nombre de possibilités d'agir localement.

La commune peut ainsi élaborer et concrétiser un plan de maîtrise durable de l'énergie, sensibiliser ses citoyens ou son personnel à l'utilisation rationnelle de l'énergie (URE), avec le concours de facilitateurs si nécessaire, inclure des critères de *performance énergétique des bâtiments* (PEB) dans les permis qu'elle octroie ou dans les cahiers des charges des travaux relatifs à son propre parc immobilier dont elle confie la réalisation à des entreprises.

Sur base d'audits énergétiques sur ses bâtiments communaux, la commune identifie les gaspillages, les sources de déperdition et les consommations erratiques, et elle entreprend les éventuels travaux nécessaires pour se mettre en conformité, car les biens immobiliers publics n'échappent plus aux obligations de certification énergétique édictées par l'Europe. Ce faisant, elle montre le bon exemple et sensibilise ses citoyens aux bonnes pratiques.

La commune peut inciter aux comportements parcimonieux ou économeurs via l'octroi de primes, en lançant des opérations de thermographie aérienne pour mesurer le degré d'isolation des toitures publiques et privées, en coupant l'éclairage public durant certaines plages nocturnes, en menant des projets locaux de développement d'énergies renouvelables (éolien, biomasse, géothermie, etc.), en lançant des réseaux de chaleur ou des chauffages urbains, des opérations de rénovation énergétique par quartiers, seules ou en partenariat public-privé (PPP), etc.

Dans un souci esthétique, elle peut mettre son patrimoine remarquable en lumière. Attentive à la sécurité, au confort des usagers et à l'aspect consommation énergétique, elle peut choisir soigneusement son mobilier urbain, spécialement les luminaires. Dans toutes les communes wallonnes, la technologie LED, désormais mature en termes d'éclairage dynamique et souple, remplace rapidement les anciennes lampes au mercure, avec de substantielles économies à la clé.

Beaucoup de communes engagent des **conseillers en énergie** pour les aider dans ces missions.

Dans le même esprit, la lutte contre les changements climatiques est bien engagée au niveau local. Entrées de plein pied dans l'action, la quasi-totalité des communes wallonnes (230 sur 262) sont activement impliquées dans la *Convention des Maires*, appuyées par la Wallonie, e.a. au travers des programmes *Pollec* réussis.

1. La commune et le droit au logement

Le droit au logement est un droit fondamental de tout être humain : pas de dignité sans toit, sans domicile fixe, sans logement salubre ou adapté. Primordial, le logement ouvre l'accès à une série d'autres droits tout aussi essentiels : le travail, la santé, l'éducation, la culture, etc.

En assumant la politique du logement au niveau local, la commune dispose donc d'un levier majeur dans l'intégration sociale des citoyens. C'est un défi de taille, car face à l'évolution démographique, de nombreux besoins en logement ne sont pas encore rencontrés en Wallonie, notamment dans le domaine du logement public. Et le *Code wallon de l'habitation durable* (CWHHD) reconnaît expressément à la commune un rôle d'opérateur prioritaire.

L'acuité de ce besoin a encore été dramatiquement démontrée par une succession d'événements récents (inondations de l'été 2021, conflit ukrainien), causant des mouvements de population douloureux à vivre pour des personnes ayant tout perdu, sauf leur vie.

Et à cette occasion, les autorités publiques, notamment locales, ont été au rendez-vous de la solidarité, avec des trouvailles créatives pour activer des solutions d'urgence, notamment sous la forme de réquisitions de logements collectifs ou de recours à l'habitat léger.

La commune est aussi activement impliquée dans une des **Sociétés de logement de service public** (SLSP) de Wallonie. Ensemble, elles gèrent, entretiennent, améliorent et mettent à disposition des candidats- locataires un parc de 103 000 logements publics en Wallonie, dont 98 500 logements sociaux. Ce qui permet d'héberger 221 000 personnes.

Les *Agences immobilières sociales* (AIS) constituent un autre levier pour faire bouger les choses et accroître l'offre de logement, de même que le montage de **partenariats public-privé** (PPP).

Sur la base de ces outils ou collaborations, en s'appuyant sur des pratiques prometteuses telles le rachat de projets immobiliers du privé par les pouvoirs publics (en cours de projet ou sur plans), les formules de location-achat, la reconstruction de la ville sur la ville, etc. et avec de l'ouverture d'esprit à l'égard des nouvelles manières d'habiter (habitat communautaire ou groupé, logements

kangourous, habitat léger de type yourte, cabane ou roulotte, etc.), le mandataire local peut dès lors contribuer sur le terrain à l'acquisition, la construction, la rénovation, la réhabilitation ou la conservation de logements, sociaux ou moyens, le cadrage de l'implantation de lotissements, etc.

J. La commune, catalyseur du développement économique et touristique

Nous avons déjà évoqué plus haut le rôle prépondérant des pouvoirs locaux en termes d'investissements et d'emploi, donc le poids que représentent les villes et communes dans le tissu socio-économique. Au-delà de cet aspect, la commune peut agir sur la vitalité économique locale, en se profilant comme accueillante envers l'activité entrepreneuriale.

Le levier de l'aménagement du territoire a déjà été abordé, de même que celui des permis relatifs aux implantations commerciales. Une fiscalité favorable à l'entreprise est également un élément que peut manier à son avantage une commune : une série de taxes (sur la force motrice, taxe industrielle compensatoire) ont ainsi disparu⁴⁷, contribuant à la création d'un climat propice à l'activité économique. La mobilité, la sécurité et l'entretien du cadre de vie jouent un rôle important à cet égard également : qui veut aller travailler dans un endroit quasi inaccessible (notamment via les transports en commun), peu sûr ou guère agréable ?

Dans la concrétisation de leur développement économique, les communes ont opté pour la structure intercommunale. Au nombre de 8 sur le périmètre wallon, les intercommunales de développement économique évoluent comme véritables bras technico-stratégique des communes.

Elles prennent en charge les procédures liées à la libération et à l'affectation des zones d'activités, les expropriations, l'achat, l'équipement et la commercialisation des parcelles. Elles multiplient les infrastructures spécifiques susceptibles de convenir aux investisseurs (hall relais, centres pour entreprises, incubateurs pour jeunes pousses, laboratoires) et les services dignes de leur faciliter la vie (crèches, télécommunications, restauration, etc.). Par l'animation économique, elles prospectent auprès des investisseurs potentiels, tout en veillant à dynamiser, former et professionnaliser le réseau des entreprises du cru.

En encadrant le développement de **gîtes et chambres d'hôtes**, en délimitant et équipant des sites propices au **camping et caravanage**, en hébergeant **maisons du tourisme, offices du tourisme** ou **syndicats d'initiative**, les communes valorisent en réseau les atouts de leur territoire sous l'angle touristique, complétant harmonieusement l'action d'autres acteurs locaux, provinciaux et régionaux spécifiques. Elles sont désormais nombreuses à opter pour le **marketing territorial** ou le **city branding**, souvent avec le concours des intercommunales précitées.

A cet égard, de très nombreuses applications ou solutions digitales leur permettent de se muer progressivement en **cités intelligentes** ou **smart cities**, pour un meilleur service et une interaction optimale avec leurs citoyens, entreprises, associations ou visiteurs de passage.

Les petites et moyennes communes (moins de 40 000 habitants) peuvent s'appuyer sur des **agences de développement local** (ADL) pour stimuler la création d'emploi sur leur territoire et mobiliser les acteurs privés, publics et associatifs en ce sens.

Beaucoup de municipalités recourent aussi aux **gestionnaires de centres-villes** pour dynamiser leur noyau urbain et fournir appui aux commerçants et aux entreprises du cru.

⁴⁷ Mais les recettes financières perdues font l'objet d'une compensation de la part de la Région wallonne.

K. La commune, dispensatrice d'enseignement⁴⁸

La Constitution accorde aux communes une liberté d'initiative illimitée quant à la création et l'organisation de l'enseignement. Sur cette base, en qualité de pouvoirs organisateurs, les communes ont développé une longue tradition scolaire, en particulier dans l'enseignement fondamental (les niveaux maternel et primaire).

Géré par des élus responsables devant la collectivité locale, visant bien sûr l'instruction et l'éducation des jeunes citoyens, mais aussi leur épanouissement personnel (affectif, physique et intellectuel), l'enseignement communal est particulièrement bien adapté au contexte local. Il permet une pédagogie basée sur le milieu de vie familial à l'enfant.

L'école communale est le point de rencontre par excellence des enfants de tous milieux sociaux, le creuset de l'égalité des chances. Les enfants y jouent, y étudient, y grandissent, y font l'apprentissage de la diversité et de la citoyenneté, de quantités de valeurs (respect, ouverture, tolérance, échange, confrontation libre des idées, etc.) qui fondent la vie en société, en ce compris la démocratie locale.

Ainsi, quasiment toutes les communes dispensent l'enseignement maternel et primaire : plus de 50 % de l'effectif scolaire fondamental en Wallonie est communal. Au-delà, certaines villes et communes gèrent des établissements du fondamental spécialisé, du secondaire (ordinaire ou spécialisé), de promotion sociale ou encore des formes d'enseignement à horaire réduit. Il s'agit donc d'un indispensable service public de proximité rendu à la collectivité.

Car le réseau scolaire communal est reconnu officiellement à part entière, au même titre que le réseau libre ou celui de la Communauté française. Egalement baptisé **réseau officiel subventionné**, il bénéficie de subventions pour les traitements des enseignants, le fonctionnement, les équipements et les bâtiments scolaires. En 2001, l'ensemble du dispositif de financement des écoles a fait l'objet d'une réforme décrétole visant de meilleures conditions matérielles.

Et l'enseignement communal est bien sûr en 1^{ère} ligne pour concrétiser le **Pacte d'excellence**.

L. La commune, avec le CPAS, en première ligne de l'action sociale

C'est incontestablement au niveau local que se mesure le mieux la solidarité, que jaillissent spontanément, de la façon la plus évidente et pertinente, les projets destinés à réduire les inégalités, lutter contre la pauvreté, assurer une forme de justice sociale en faveur des plus démunis.

La *Loi organique des CPAS* reconnaît le droit à l'aide sociale pour permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine et confie au **Centre public d'action sociale (CPAS)** cette mission.⁴⁹ Le CPAS véritable *bras social* de la commune, jouit d'une autonomie par sa personnalité juridique propre et les missions que la loi lui confie. Toutefois, il est soumis au contrôle de tutelle de la commune sur ses actes importants. C'est en effet la commune qui, en vertu de la loi, intervient financièrement lorsque le CPAS ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de sa mission. C'est la complémentarité, davantage que la concurrence ou un lien purement tutélaire, qui imprègne les relations de ces deux acteurs.

⁴⁸ Au cours de l'année scolaire 2022-2023, ensemble, 245 communes de Wallonie organisaient de l'enseignement fondamental ordinaire. En outre, 8 d'entre elles dispensaient de l'enseignement fondamental spécial, 6 de l'enseignement secondaire et 72, de l'enseignement artistique. Ces activités trouvent place dans 1 049 écoles fondamentales, 22 écoles secondaires, et 101 écoles artistiques.

⁴⁹ Article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976.

Cette complémentarité s'exprime notamment par les nombreuses synergies que nouent communes et CPAS. Il peut ainsi s'agir de mutualiser les services supports (informatique, flottes de véhicules, services repas, personnel administratif...), de regrouper certains marchés publics ou assurances, etc. Ces collaborations étroites, par les économies d'échelle qu'elle en escompte, sont fortement encouragées par l'autorité wallonne. La Flandre a été un pas plus loin : depuis le 1^{er} janvier 2019, le CPAS y est intégré à la commune.

La commune assure ***l'accueil et la protection de l'enfance*** : elle peut organiser l'accueil de la petite enfance en crèche ou via des services d'accueillantes conventionnées à domicile, organiser l'accueil extra-scolaire (plaines de jeux ou de vacances) durant les congés. Pour les plus grands, elle aménagera un local en maison des jeunes ou un endroit pour installer les mouvements de jeunesse de toutes obédiences.

En bonne collaboration avec les provinces, elle peut aussi prévoir des lieux et des conventions spécifiques pour ***accueillir les gens du voyage*** et faire en sorte que leur séjour se déroule en bonne harmonie avec la population.

Une commune peut encore lutter contre les discriminations et l'intolérance, ***soigner le dialogue avec ses citoyens*** en créant et animant des conseils communaux des enfants ou des jeunes, des conseils consultatifs sur des thématiques particulières. Il en existe pour les aînés, pour les personnes moins valides ou atteintes de handicaps, pour la mobilité, pour l'égalité hommes-femmes, pour le bien-être animal, etc. Sans mentionner le logement, la mobilité ou l'enseignement, déjà évoqués plus haut, elle peut enfin ***agir en faveur de la santé***, en tenant des séances d'information ou de sensibilisation, en lançant des activités diverses, etc.

Quant au CPAS, il se voit attribuer toute une série de ***missions légales*** de manière à concrétiser le droit à l'aide sociale pour tous, afin que chacun puisse mener une existence conforme à la dignité humaine. Il doit ainsi favoriser ***l'intégration sociale*** des personnes ne disposant pas de revenus suffisants, sous la forme d'une remise aux études ou à l'emploi ou d'un ***revenu d'intégration***. Il lui incombe aussi de fournir de l'information et un accompagnement administratif par rapport aux avantages et droits accordés par la loi ; de dispenser une guidance psychosociale, morale ou éducative pour aider les personnes à vaincre leurs difficultés.

Le CPAS protège spécialement les mineurs d'âge et est en outre chargé d'aider certaines personnes étrangères en séjour illégal (aide médicale urgente) ou les demandeurs d'asile, via des ***Initiatives locales d'accueil*** (ILA). Un soin particulier est porté aux mineurs étrangers non accompagnés (*mena*).

La loi lui confie le soin de remettre les gens au travail, via une série de programmes de ***réinsertion socioprofessionnelle***. Il lui revient de fournir des aides spécifiques liées aux assurances, aux pensions alimentaires, etc.

Last but not least, il s'efforce de ***réduire la facture énergétique*** des personnes en difficultés, soit en accordant une aide financière ponctuelle (fonds social mazout, eau, gaz/électricité), soit en consentant un prêt pour des travaux économiseurs d'énergie, soit encore en informant préventivement quant aux comportements trop énergivores, conformément aux ***plans d'action préventive en matière d'énergie*** (PAPE). C'est tout le sens de l'action des nombreux ***tuteurs énergie***, actifs depuis 2008.

La fracture numérique n'est pas en reste et fait l'objet d'une attention soutenue et d'actions de communes et CPAS, notamment par la mise à disposition d'***espaces publics numériques*** en faveur de

toutes les personnes confrontées à des difficultés face à la digitalisation complexe et rapide de tous les pans de la vie en société.

A côté de ces missions légales, déjà fort nombreuses, le CPAS a la faculté de développer quantité **d'autres services sociaux au bénéfice de la population** ou de nouer des partenariats (publics ou privés) dans le même but. Pensons aux services à domicile (repas, aide ménagère, aide à la vie quotidienne pour les aînés, gardes, etc.), mais également aux services résidentiels pour les seniors (maisons de repos, maisons de repos et de soins, lits de court séjour) ou encore les services intermédiaires entre ces deux lieux de vie : résidences-services, centres d'accueil de jour, centres de soins de jour, etc.

De plus en plus de CPAS travaillent ensemble pour une action plus efficace. Si cette collaboration prend une forme juridique, on parle d'**Associations Chapitre XII**.

Certains CPAS assurent aussi un **appui juridique**, en bonne collaboration avec le monde judiciaire.

M. La commune, terreau de créativité

La culture éveille et développe le sens artistique et le goût, forme l'esprit critique et le jugement. Elle tisse également des liens sociaux indéniables. Les communes jouissent d'une grande liberté en matière culturelle. Le mandataire local peut dès lors ambitionner une **politique culturelle active**.

Il peut par exemple créer ou gérer, sur le périmètre communal ou à l'échelle de plusieurs communes/d'un bassin de vie, des infrastructures dédiées permettant l'accès du plus grand nombre à la culture (centre culturel, bibliothèque, médiathèque, musée, espace public numérique, salle communale).

Ou alors faire de sa commune un lieu accueillant envers les artistes, en promouvant leurs activités, en organisant des événements thématiques (festivals musicaux ou autres, nocturnes, balades, parcours fléchés, vernissages, expositions, spectacles de toute nature).

La culture est également un puissant facteur de notoriété, qui contribue à l'image positive d'une commune ou d'une région. Discrètes au départ, songeons un instant à l'aura parfois internationale que connaissent désormais des entités comme Incourt, Dour, Chiny, Beloeil, Floreffe, Redu, Chassepierre et tant d'autres,⁵⁰ rien qu'à travers des activités culturelles, musicales ou autres.

N. La commune sportive

Dans nos sociétés du loisir et du bien-être, le sport conditionne la vie de chacun. Outre ses bienfaits pour la santé, le sport contribue à la création ou à l'entretien du lien social. Une **politique sportive dynamique** est dès lors plus que souhaitée. Pour rencontrer ce besoin, la commune peut se doter d'infrastructures sportives performantes et accueillantes. Elle peut aussi tisser des collaborations avec d'autres communes, l'ADEPS, etc. Il lui est en outre loisible d'organiser des événements sportifs, d'introduire le sport dans les quartiers, dans la vie de tous les jours, etc.

Si le sport en général demeure une compétence de la *Fédération Wallonie-Bruxelles*, la gestion des infrastructures sportives relève de l'autorité régionale wallonne depuis le 1^{er} janvier 1994. Dans leur politique sportive, les communes peuvent donc s'appuyer sur ces deux niveaux de pouvoir. Des partenariats avec les provinces existent également.

⁵⁰ Pour n'oublier personne, voir : <https://visitwallonia.be/fr-be/3/que-faire?>

Les communes peuvent bénéficier de subventions pour leurs infrastructures sportives. Selon leur taille, leur spécificité (sport de haut niveau par exemple) ou leur destination (activité ludique initiant à la pratique du sport), elles bénéficient d'un taux d'intervention variant entre 60 % et 85 %.

Le soutien financier porte sur la construction, l'extension, la rénovation ou encore l'acquisition des infrastructures sportives. Mais il concerne aussi tous les locaux annexes (cafétérias et buvettes), les abords, les installations techniques, et même l'acquisition du premier équipement sportif.

Autre possibilité : la commune peut créer un **centre sportif local (CSL)**, soit un ensemble d'infrastructures permettant la pratique sportive, sur son territoire ou celui jouxtant une commune voisine. Un **centre sportif local intégré**, mêlant des infrastructures scolaires, est une autre option. Ces centres peuvent bénéficier de la reconnaissance de la *Fédération Wallonie-Bruxelles*, qui octroie une subvention pour le traitement des agents chargés de la gestion et l'animation, pour peu qu'ils soient nommés ou recrutés par une asbl ou une régie autonome spécifique.

Les communes et CPAS peuvent par ailleurs obtenir des subventions de la *Fédération Wallonie-Bruxelles* lorsqu'ils organisent des activités de type **sport de quartier** pour favoriser l'inclusion sociale et l'épanouissement des personnes. De quoi couvrir une part des frais d'organisation, d'information, de matériel, d'encadrement et de déplacement liés aux animations.

Enfin, certains programmes de développement sportif propres aux moins de 18 ans (création de cercles sportifs non concurrents d'une structure locale organisant une discipline identique, lutte contre le décrochage sportif) peuvent également bénéficier d'un soutien financier communautaire, à certaines conditions.

O. La commune, ferment de ruralité

Plus de la moitié des communes de Wallonie (147 exactement) ont un caractère rural ou assimilé, couvrant près de 47 % du territoire wallon. C'est dire si la ruralité représente un enjeu crucial pour notre région. Il s'agit de préserver et de valoriser, de façon intégrée, les territoires ruraux dans leurs composantes économique, sociale et environnementale, compte tenu des fonctions de l'espace rural : production agricole et forestière, économie locale, biodiversité, tourisme, loisirs et habitat.

Souhaitant prendre leur destinée en mains, nombre de communes rurales s'engagent ainsi dans un **programme communal de développement rural** (PCDR).

La commune qui se lance dans un PCDR, après consultation et avec une participation maximale de la population, va se définir une série d'objectifs, traduits dans des projets concrets assortis d'un calendrier de réalisation et de moyens financiers nécessaires.

Après approbation par le Gouvernement wallon, le PCDR peut faire l'objet d'un subventionnement jusqu'à 80 % pour une série d'investissements très divers touchant à l'emploi ou aux activités économiques, aux services et équipements à usage de la population, à l'habitat, aux lieux de rencontre (espaces publics ou maisons de villages), au cadre de vie (y compris le patrimoine bâti et naturel), aux voiries et moyens de transport et de communication d'intérêt communal.

P. La commune, ouverte sur le monde

Ancrées localement, les villes et communes, tant wallonnes que bruxelloises, n'en sont pas moins très actives sur la scène européenne et internationale.

D'abord, **en salle des machines**, en étant structurellement ou institutionnellement représentées là où s'élaborent les politiques qui les concernent directement.

Ensuite, les communes wallonnes sont fort actives **sur la scène européenne**, par exemple en donnant un nouveau souffle aux traditionnels jumelages, ou en prenant part, avec des communes voisines, à des programmes de coopération transfrontaliers (e.a. en matière de développement touristique) soutenus par l'Union européenne.

Quant à la **solidarité internationale**, elle prend une place croissante dans le cœur et les actions des communes wallonnes et s'exprime dans toute sa dimension dans le cadre du Programme de *Coopération internationale communale* (CIC), conçu et mis en œuvre par l'UVCW, avec le soutien du pouvoir fédéral belge, dont elle est un partenaire reconnu depuis plus de 20 ans.⁵¹

Les actions développées dans le cadre de la 4^e phase pluriannuelle du Programme de CIC (2022-2026) portent ainsi prioritairement sur la **gestion administrative locale en soutien aux politiques financières, l'état civil** (indispensable préalable au processus démocratique via les élections et carburant vital de la puissance publique via l'impôt), la politique d'**action sociale**, le **développement économique local durable** et la **résilience face aux changements climatiques**.

Ainsi, à l'échelle de la *Fédération Wallonie-Bruxelles*, ce Programme connaît actuellement 45 partenariats communaux, dont les 2/3 ont un ancrage en Wallonie. Ce succès s'explique par sa réputation de sérieux et la volonté affichée de mener des interventions réellement structurantes au bénéfice des administrations locales partenaires, et donc de leurs citoyens.

Q. La commune durable

Forte de son outil de programmation stratégique, la commune peut afficher, au travers l'intégration des **Objectifs de Développement durable** (ODD) dans son Programme stratégique transversal communal (PST), son ambition d'appuyer l'atteinte de l'**Agenda 2030** porté par l'*Organisation des Nations Unies (ONU)*.

S'inscrivant ainsi dans une ambition partagée par l'ensemble des pays de la planète et un nombre grandissant de pouvoirs locaux à travers le monde, qui font de la localisation des ODD leur priorité, la commune peut également, de cette façon, assurer une articulation entre ses ambitions et les objectifs partagés par la Wallonie, la Belgique, l'Europe et les Nations-Unies et s'appuyer sur un langage commun pour y parvenir.

⁵¹ Pour en savoir plus : <https://www.uvcw.be/programme-cooperation-internationale-communale>

4. Sur qui compter pour réaliser tout cela ?

A. Sur les élus communaux

La commune est avant tout une équipe d'hommes et de femmes, élu(e)s ou membres du personnel de l'administration communale, qui travaillent au quotidien pour la collectivité locale. Agir efficacement au service de tous suppose une organisation performante.

L'institution communale est structurée de manière à s'appuyer sur 4 piliers : le conseil communal, le collège communal, le Bourgmestre, et une administration, au sein de laquelle la loi détermine des grades spécifiques : le Directeur Général et le Directeur Financier.

Le *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* (CDLD) définit les attributions génériques de chaque composante ; toutefois, les attributions de police administrative générale, de compétence fédérale, restent réglées par certaines dispositions de la *Nouvelle loi communale*, tandis que les *polices administratives spéciales*, qui regroupent les règles issues des lois et règlements propres à certaines politiques spécifiques (l'aménagement du territoire, l'environnement,) précisent les attributions de chacun des organes dans les procédures qu'elles définissent.

1. Le conseil communal

Il est composé de tous les élus, de la majorité comme de l'opposition.

Le conseil communal concentre les attributions les plus larges. On y distingue des matières d'intérêt communal (inhérentes au pouvoir communal), et des matières d'intérêt général (pour lesquelles l'intervention du conseil est expressément requise par la loi ou l'autorité supérieure).

Et parmi ces attributions, le conseil communal règle tout ce qui n'est pas spécifiquement attribué à un autre organe de la commune (collège ou Bourgmestre), ce qui recouvre notamment :

- le vote du budget (de l'année suivante) et du compte (de l'année précédente) ;
- le vote des ordonnances (règlements) de police, soit les règles générales qui ont pour objet le maintien de l'ordre public ;⁵²
- le vote des règlements communaux d'administration intérieure (heures d'ouverture de la maison communale et des services communaux : bibliothèque, piscine, cimetières, etc.) ;
- l'adoption du cadre et des statuts du personnel communal ;
- le vote des taxes et redevances ;
- la décision de passer des marchés publics et leur mode de passation (il peut, dans certains cas, déléguer au collège, au Directeur général ou à un(e) autre fonctionnaire) ;
- la décision de créer des para-locaux (régie communale autonome, asbl communale) ou de participer à une intercommunale ;
- les achats, ventes ou échanges de bâtiments, la conclusion d'un contrat de bail...).

2. Le collège communal

Il est composé du (de la) Bourgmestre, des échevins et échevines et du président ou de la présidente du CPAS. Le collège exécute les décisions du conseil et est responsable, devant lui, de la gestion de la commune. La loi lui attribue certaines attributions spécifiques. Ainsi, le collège :⁵³

⁵² En vertu de l'article 135 §2 de la *Nouvelle loi communale*.

⁵³ CDLD, art. L1123-23.

- exécute les décisions du conseil communal (il intervient dans la procédure des marchés publics, enrôle les taxes, etc.) ;⁵⁴
- publie et exécute les résolutions du conseil communal ;
- administre les établissements communaux ;
- gère les revenus et dépenses de la commune et surveille la comptabilité ;
- dirige les travaux communaux ;
- s'occupe des alignements de voiries ;
- entretient les chemins vicinaux et les cours d'eau ;
- agit en justice pour la commune (comme demandeur ou défendeur) ;
- administre les propriétés de la commune et veille à conserver ses droits ;
- surveille les employés salariés par la commune autres que les membres du corps de police locale ;
- prend des ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière ;
- applique certaines sanctions administratives communales : suspension ou retrait d'autorisation, fermeture temporaire ou définitive d'établissements ;
- tient les registres de l'Etat civil (mais c'est le Bourgmestre ou l'échevin délégué qui officie) ;
- etc.⁵⁵

3. Le (la) Bourgmestre

Il ou elle préside de droit le collège, et assez souvent le conseil communal, mais pas systématiquement. En Wallonie, depuis avril 2012, l'assemblée communale peut en effet être présidée par une personne autre que le (la) Bourgmestre.

Le (la) Bourgmestre signe les règlements et ordonnances du conseil et du collège, les publications, les actes et la correspondance de la commune.

Parmi les *attributions propres* du (de la) Bourgmestre, relevons : **officier de l'état civil, exécutant attitré des lois et règlements** des autres niveaux de pouvoir, **autorité sur les services de police** au niveau de la commune. Le (la) Bourgmestre jouit aussi de **pouvoirs propres de police administrative** pour garantir l'ordre public et peut prendre des décisions seul(e) en la matière. Par exemple, si un bâtiment est insalubre et dangereux, le (la) Bourgmestre peut prendre un arrêté d'inhabitabilité obligeant les personnes qui y vivent à quitter les lieux pour leur sécurité.

Outre ces prérogatives obligatoires, il ou elle peut choisir des *attributions spécifiques* au sein du collège, comme tout autre membre de celui-ci, avec les mêmes limites liées à la collégialité de l'organe ; p.ex. : l'information, les relations publiques et la communication; la participation, la citoyenneté et les élections ; les cultes et les cimetières ; la gestion du personnel ou l'informatique ; le patrimoine et les propriétés communales ; les jumelages, les programmes européens et la coopération internationale, etc.

4. Les échevin(e)s

Un(e) échevin(e) n'a pas de pouvoirs propres.

Lorsque des portefeuilles sont attribués aux membres d'un collège, c'est afin qu'ils se spécialisent dans la maîtrise et le suivi de certaines matières⁵⁶ qu'ils porteront au sein du collège (on est échevin du logement, ou échevine des finances).

⁵⁴ De même, le collège exécute les lois, décrets, règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée.

⁵⁵ Pour l'anecdote, la loi attribue encore au collège *la surveillance des monts-de-piété, la protection contre les insensés et furieux laissés en liberté et la police des spectacles*, mais la plupart de ces compétences sont désuètes ou théoriques.

De même, il ou elle ne peut décider seul(e) à propos d'un dossier ; l'échevin(e) prépare ses dossiers pour le collège, en vue d'une décision collégiale, i.e. avec le (la) Bourgmestre, le (la) président(e) de CPAS et les autres échevins.

Il ne lui appartient pas non plus de donner des injonctions ou du travail aux agents de l'administration communale : c'est le rôle du directeur général, du directeur financier ou des chefs de service.

5. Le (la) président(e) du CPAS

Il ou elle concrétise l'action sociale de la commune et gère le centre public d'action sociale (CPAS).

Il ou elle est membre de plein droit du collège communal.

C'est généralement, mais pas nécessairement, un(e) conseiller communal(e). Il ou elle peut même exercer, au sein du collège, des attributions scabinales parfois très éloignées de celle qu'il ou elle exerce au CPAS : l'informatique, par exemple.

6. Comment les élus travaillent-ils ?

6.1. Le mécanisme de la décision communale et ses implications

Pour fonctionner, le conseil communal s'appuie sur un **règlement d'ordre intérieur (ROI)** qu'il est tenu d'adopter, dans le strict respect de la législation wallonne.

Le règlement reprend par exemple les modalités de transmission de copies d'actes et pièces, de communication d'informations techniques par le personnel communal, de visite des établissements et services communaux. Il traite également du droit de poser des questions écrites et orales d'actualité au collège, de la composition et du fonctionnement des commissions, des modalités d'exercice du droit d'interpellation des citoyens, des modalités de mise à disposition des conseillers d'une adresse électronique personnelle par le collège,⁵⁷ de la manière dont les conseillers administrateurs dans des structures para-locales doivent rendre des comptes au conseil.

Il détermine et précise aussi les règles d'éthique et de déontologie, la composition du tableau de préséance des conseillers, les conditions dans lesquelles se tiennent les réunions conjointes du conseil communal et du conseil de l'action sociale, etc.

Depuis 2013, le ROI **doit obligatoirement stipuler** les modalités suivant lesquelles le DG, le DF ou tout fonctionnaire désigné par eux, se rendent disponibles pour fournir aux conseillers des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers.⁵⁸

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2021, conséquence directe des bouleversements de nos habitudes liés à la pandémie qui a frappé nos contrées, le ROI doit fixer les conditions et modalités des réunions à distance (vidéo-conférence).

6.2. Comment se prépare et se déroule une réunion du conseil communal ?

⁵⁶ La plupart des attributions que la loi confère au collège sont énumérées par l'article L1123-23 du CDLD.

⁵⁷ Suite à la digitalisation galopante, l'envoi électronique des convocations du conseil est devenu la règle, l'envoi par écrit et à domicile se faisant uniquement si le mandataire en fait la demande expresse, ou si l'envoi électronique se révèle techniquement impossible.

⁵⁸ Pendant au moins 2 périodes précédant chaque séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures.

Le conseil communal se réunit, généralement à la maison communale, *toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions*, mais avec un minimum de 10 fois par an. Notamment pour voter le budget et le compte. Les séances ne sont donc pas fixées à des dates précises : c'est le collège communal qui convoque le conseil et fixe l'ordre du jour.

Le lieu, le jour et l'heure, et l'ordre du jour des réunions du conseil sont **portés à la connaissance du public** (et de la presse) par voie d'affichage à la maison communale. Généralement, cette information est publiée sur le site internet communal.

Une fois l'ordre du jour fixé, aucun autre sujet ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence. Pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le dossier complet comprenant tous les éléments permettant de délibérer est mis à disposition des conseillers communaux.

Nouveauté récente et importante : **les projets de délibérations** accompagnant les points de l'ordre du jour de la partie publique de la séance du conseil donnant lieu à décision **doivent être publiés sur le site de la commune** ou un site dédié, avec les notes explicatives s'il en existe, au plus tard dans les 5 jours francs avant celui de la réunion du conseil⁵⁹. Certaines limites sont toutefois posées à cette publication, telles le recours à la *pseudonymisation* en raison du *Règlement général relatif à la protection des données à caractère personnel* (RGPD).

Les réunions du conseil communal sont obligatoirement publiques pour être valides. Depuis le 1^{er} octobre 2021, cette publicité peut se traduire concrètement **par la tenue de séances présentielles ou à distance**. La pandémie de Covid a en effet mené les autorités locales à expérimenter de nouveaux modes de réunion, conformes au respect des mesures sanitaires. Ces manières nouvelles de fonctionner s'étant révélées concluantes, la Région wallonne les a permises, d'abord de manière transitoire, ensuite définitivement.

Mais *la séance en présence physique demeure la règle en situation ordinaire*, les réunions à distance étant réservées aux situations extraordinaires. Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités, et le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

Le principe de publicité connaît une exception, le huis clos, prévu dans deux situations : il peut être prononcé dans l'intérêt de l'ordre public (en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité) et quand il est question de personnes, soit dès qu'une personne est facilement identifiable. Seuls peuvent alors être présents les conseillers communaux, le (la) président(e) du CPAS, le Bourgmestre et les personnes appelées pour exercer une tâche professionnelle.

Le conseil est en général **présidé par le (la) Bourgmestre**, mais depuis 2012, ce peut être un(e) conseiller(ère) de nationalité belge, choisi(e) en dehors des membres du collège. Désormais, la présidence du conseil communal ne peut plus être exercée par le (la) Bourgmestre, l'échevin(e) ou le (la) président(e) de CPAS empêché(e).

Le (la) président(e) gère la séance du conseil en veillant à ce que les débats et travaux se déroulent dans la sérénité. Il ou elle exerce la police des réunions du conseil, à l'égard du public et à l'égard des conseillers. Il ou elle peut ainsi faire expulser tout individu manifestant son parti pris ou excitant le tumulte. Il ou elle accorde la parole aux conseillers, met aux voix les points inscrits à l'ordre du jour, suspend la séance du conseil, clôt la discussion. Dans des cas extrêmes, il ou elle pourrait même exclure un conseiller ou une conseillère.

⁵⁹ Que ces projets émanent du collège ou d'un conseiller communal actionnant son droit d'initiative individuel.

6.3. Quels sont les droits des conseillers communaux ?

Outre les droits liés à son statut (jetons de présence, congé politique, etc.), le *Code de la démocratie locale* reconnaît aux conseillers une série de droits.

Le **droit de regard** représente une prérogative importante, en vertu de laquelle, sous réserve d'exceptions très limitées, "*aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil*". Les conseillers communaux peuvent en obtenir copie dans les conditions du règlement d'ordre intérieur.

Selon le **droit d'initiative**, tout conseiller (mais pas les membres du collège) peut faire ajouter, préalablement à la réunion du conseil, un ou plusieurs points à l'ordre du jour. La demande écrite, assortie d'un projet de délibération doit être remise au (à la) Bourgmestre ou à son (sa) remplaçant(e), éventuellement au DG.

Il existe aussi un **droit d'initiative collectif** : à la demande d'au moins un tiers des membres du conseil communal en fonction, celui de faire convoquer le conseil par le collège communal, aux jour et heure indiqués.⁶⁰

Pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le (la) conseiller(ère) dispose, dès l'envoi de l'ordre du jour, du **droit de consultation des dossiers** en rapport avec ce point, soit toutes les pièces qui s'y rapportent, sans déplacement des documents. La transmission **par voie électronique** est désormais la règle, car les conseillers disposent d'une adresse de courrier électronique personnelle mise à disposition par le collège.⁶¹ Pour l'examen du budget ou des comptes, le collège remet à chaque conseiller(ère), au plus tard 7 jours francs avant la séance, un exemplaire du projet de budget, du projet de modification budgétaire ou des comptes.

Par ailleurs, le (la) conseiller(ère) jouit individuellement du **droit de poser des questions au collège**, sans inscription à l'ordre du jour. La question est écrite ou orale, d'actualité, selon ce que détermine le règlement d'ordre intérieur. Elle peut porter sur la plupart des objets que la commune est appelée à connaître.

Collectivement cette fois, la nouvelle loi communale reconnaît au conseil le droit "*d'être informé par le Bourgmestre de la manière dont celui-ci exerce ses pouvoirs de police et de maintien de l'ordre*".

Les conseillers communaux ont le **droit de visiter les établissements et services communaux** créés et gérés par la commune. Idem pour les intercommunales et les asbl communales à prépondérance communale.

Enfin, **un(e) conseiller(ère) handicapé(e) peut bénéficier de l'assistance d'une personne de confiance** qui lui prêterait main forte chaque fois que son handicap l'empêche d'exercer ses prérogatives.

6.4. Et quels sont leurs devoirs ou obligations ?

Les conseillers doivent **observer un devoir de discrétion et respecter le secret professionnel**. Pas question de divulguer des informations confidentielles concernant la vie privée d'autres personnes, dont ils ou elles disposeraient grâce à leur droit de consultation. Quant au secret professionnel,

⁶⁰ Et même un quart seulement des membres en fonction, lorsque, au cours de l'année civile précédente, le conseil communal ne s'est pas réuni au minimum 10 fois, ainsi que l'exige l'article L1122-11 du CDLD.

⁶¹ L'écrit est remis ou envoyé à domicile uniquement si le mandataire en fait la demande ou quand la transmission électronique est matériellement impossible.

l'article 458 du *Code pénal* punit toute personne qui aurait révélé les secrets dont elle serait dépositaire, par état ou par profession.

Un(e) conseiller(ère) quittant son groupe politique en cours de législature, **est démissionnaire de plein droit de tous les mandats qu'il ou elle exerçait, à titre dérivé** au sens de l'article L5111-1 du CDLD, par sa qualité de conseiller(ère) communal(e).

6.5. Que leur est-il interdit de faire en lien avec leur mandat ?

Voulant éviter les confusions ou conflits d'intérêt, le législateur interdit au conseiller communal (mais également au (à la) Bourgmestre, à l'échevin(e) et au (à la) président(e) du CPAS)), soit de **participer à certaines délibérations**, soit de **poser certains actes**. La plus grande prudence est recommandée. Le (la) mandataire local(e) tenté(e) d'utiliser son mandat à des fins personnelles s'expose à des poursuites et sanctions pénales.⁶²

Ainsi, il est interdit à un(e) conseiller(ère) d'assister aux délibérations à propos desquelles lui (elle) ou l'un(e) de ses proches a un **intérêt personnel, direct, matériel ou pécuniaire**. On pense notamment à des présentations de candidat(e)s, des nominations à des emplois. **L'intérêt collectif n'est au contraire pas pris en compte**. Ainsi, une conseillère communale pourrait participer à une délibération décidant l'adoption d'un règlement de taxe relatif au remboursement de travaux d'égouts effectués dans sa rue. Ou un conseiller cafetier pourrait parfaitement assister à une délibération sur la fixation de l'heure de fermeture des débits de boissons.

Le *Code de la démocratie locale* interdit aux conseillers **d'effectuer certaines prestations directes ou indirectes** (par personne interposée, le conjoint p.ex.) pour la commune. Sont visés les marchés publics de travaux, de fournitures ou de services pour la commune (un conseiller communal marchand de mazout ne peut pas fournir sa commune p.ex.)

Le (la) conseiller(ère) communal(e) ne peut davantage **intervenir comme avocat(e) ou notaire** dans les procès dirigés CONTRE la commune. Il (elle) peut toutefois le faire POUR la commune, mais gratuitement.

De même, il lui est interdit **d'assister à l'examen des comptes** (et uniquement les comptes) d'une administration publique subventionnée par la commune et dont il ou elle serait membre (CPAS et fabrique d'église) ; **d'intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire** ; ou encore **d'intervenir comme délégué ou technicien d'une organisation syndicale** dans un comité de négociation ou de concertation de la commune.

6.6. Comment se passe le vote en conseil communal ?

Les conseillers votent **en principe à haute voix**.⁶³ La loi autorise d'autres modes de scrutin, s'ils sont prévus par le règlement d'ordre intérieur :

- le vote nominatif exprimé mécaniquement ;
- le vote par assis et levé ;
- le vote à main levée.

⁶² C. pén. art. 245 rel. à la prise d'intérêts.

⁶³ Le principe du vote à haute voix est tellement établi que, nonobstant les dispositions du ROI, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demandent (CDLD, art. L1122-27, al. 3).

Le vote secret est exceptionnel. Il est réservé aux présentations de candidat(e)s, nominations aux emplois, mises en disponibilité, suspensions préventives dans l'intérêt du service et sanctions disciplinaires.

Les délibérations du conseil sont consignées dans un **procès-verbal rédigé par le (la) DG**. Tous les procès-verbaux des séances du conseil sont immédiatement notifiés au (à la) DF.

6. 7. Comment se déroulent les réunions du collège communal ?

Le collège se réunit à la maison communale, **au jour et à l'heure fixés par le règlement** pour les réunions ordinaires. Les réunions extraordinaires, à l'appréciation du (de la) Bourgmestre et sur convocation obligatoire par lui (elle), se tiennent aussi souvent que l'exige la prompt expédition des affaires.

Depuis les assouplissements procéduraux consécutifs à la pandémie de Covid, en cas de situation extraordinaire, **les réunions du collège peuvent se tenir à distance**. Les réunions du collège peuvent même se tenir à distance pour des réunions ordinaires, mais dans 20 % des cas maximum. Dans les deux cas de figure, le ROI en fixe les conditions et les modalités.

Comme pour le conseil, en cas de réunion à distance, le collège ne pourra discuter ni voter certains points, sauf à devoir respecter un délai de rigueur. Le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

A la différence du conseil, **les séances du collège ne sont pas publiques**. Elles réunissent uniquement le (la) Bourgmestre, les échevin(e)s, le (la) président(e) du CPAS et le (la) DG. Des exceptions sont prévues en cas de procédure disciplinaire, de partage des voix au sein du collège ou pour l'examen de dossiers spécifiques (des spécialistes extérieurs peuvent éclairer le collège sur un point précis).

Le (la) Bourgmestre préside de droit le collège. C'est lui (elle) qui ouvre et clôt les réunions.

Le collège est également soumis à un quorum de présences. Il ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres est présente.

6.8. Et le vote au collège ?

Sur la forme (vote public ou scrutin secret), de même que pour le vote portant sur des nominations ou des présentations de candidats, les règles sont les mêmes qu'au conseil. Nous y renvoyons.

Comme pour le conseil, il existe un **quorum de vote au collège**. Les résolutions sont prises à la majorité des voix⁶⁴. En cas de partage des voix, 3 options se présentent : si la majorité du collège a reconnu l'urgence préalablement à la discussion, la voix du (de la) président(e) est prépondérante ; le collège appelle un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau et il y a vote ; le collège remet l'affaire à une séance ultérieure. Si les voix se partagent toujours lors de la 3^e séance consécutive, la voix du (de la) président(e) l'emporte.

Les décisions du collège sont reprises au procès-verbal et au registre des délibérations s'appliquent. Tous les PV du collège sont immédiatement notifiés au Directeur financier / à la Directrice financière.

6.9 La responsabilité politique des élus

⁶⁴ Pour rappel, n'entrent pas dans la détermination du nombre de voix, les bulletins nuls et les abstentions.

Le collège et ses membres sont politiquement responsables devant le conseil communal. Le *Code de la démocratie locale* consacre ce principe, ainsi que les mécanismes de méfiance constructive qui y sont liés.

La motion de méfiance individuelle

Cette motion est prononcée envers ***un ou plusieurs membre(s) du collège***, ayant perdu la confiance politique de ses (leurs) pairs. La personne visée reste conseillère et la motion doit porter le nom de la personne remplaçante. C'est pour cette raison que l'on parle de *méfiance constructive*.

La motion de méfiance collective

Cette motion est prononcée à l'encontre de ***l'ensemble du collège***. C'est donc la totalité d'une équipe qui se voit désavouée. Une nouvelle majorité alternative se substitue alors à elle, dotée d'un nouveau programme politique.

Pour éviter de perturber la bonne marche des affaires communales et ne pas créer une instabilité politique chronique, le législateur fixe des conditions strictes de mise en œuvre de la motion de méfiance collective.

Pour être recevable, elle doit être déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative. La présentation d'un nouveau collège vaut nouveau pacte de majorité. La motion doit être adoptée à la majorité des membres du conseil, ce qui entraîne la démission automatique du collège⁶⁵ et l'élection d'un nouvel exécutif communal.

Pour éviter le dépôt incessant de motions, elles sont limitées à 2 au cours de la même législature communale et ne sont ***permises qu'à certaines périodes*** : au plus tôt, un an et demi après l'installation du collège, et pas après le 30 juin de l'année qui précède le scrutin communal. En outre, une année minimum doit s'écouler entre l'adoption d'une motion de méfiance collective et le dépôt d'une nouvelle semblable motion.

B. L'administration communale et son travail

Dans une commune, l'échelon politique constitué des mandataires élus travaille en s'appuyant sur une mécanique humaine bien huilée : l'administration communale et ses agents.

Ces deux niveaux d'action distincts (un mandataire local, qu'il soit conseiller communal ou membre du collège, n'a pas à donner des injonctions à un agent de l'administration communale), communiquent et interagissent par le biais d'un intermédiaire qui occupe une fonction centrale : ***le directeur général ou la directrice générale (DG)***.

Un autre moteur précieux de la gestion communale est ***le directeur financier ou la directrice financière (DF)***. DG et DF sont ce que l'on appelle communément ***les grades légaux***.

Voyons comment tous ces rouages humains s'imbriquent.

1. Le Directeur général ou la directrice générale

⁶⁵ Avec des répercussions au niveau du CPAS : le vote d'une motion de méfiance collective ou l'adoption du nouveau pacte de majorité emporte de plein droit la démission des membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux.

Le DG incarne un maillon essentiel dans l'organisation communale. En sa qualité de **chef du personnel**, c'est en effet lui (elle) qui donne les instructions et impulsions aux agents communaux pour faire exécuter et mener à bonne fin les options prises par l'échelon politique local.

En qualité de **secrétaire du conseil et du collège**, il (elle) joue le rôle de cerbère, **intransigeant(e) et vigilant(e) quant à la légalité** des décisions de ces deux organes.

Le DG est donc une véritable **plaque tournante**, une charnière, une articulation vitale entre les composantes politique et administrative de la commune. D'aucuns le (la) comparent au point le plus fin d'un sablier, par où tout passe et repasse, entre, d'une part, les services communaux et, d'autre part, le conseil, le collège et le (la) Bourgmestre. Comme le sablier, il (elle) doit savoir se "retourner", éviter les engorgements et fluidifier le processus local de décision et de gestion.

2. Le Directeur financier ou la directrice financière

Le DF est un autre contrôleur de la légalité et de la régularité des décisions.

Trésorière ou le *grand argentier* de la commune, le directeur financier ou la directrice financière est responsable de la caisse communale. A ce titre, il (elle) agit, de façon totalement indépendante du politique, pour contrôler la régularité des opérations financières de la commune, encaisser les recettes communales et acquitter les ordres de paiement réguliers et les dépenses décidées par le collège. Le DF tient la comptabilité communale, dans la forme légalement définie par le *Règlement général de la nouvelle comptabilité communale*.

La fonction de DF évolue graduellement : il (elle) contrôle bien sûr en aval des décisions, mais se mue de plus en plus en conseiller(ère) financier(ère), en amont du processus.

Le CODIR

Le *Comité de direction* fait désormais pleinement partie du paysage des communes bruxelloises et wallonnes. Souhaitant un management davantage transversal qui s'appuie sur une meilleure communication entre les départements, les services et les agents, le législateur a introduit la notion de *CODIR*.

Il est composé du DG, du DG adjoint, du DF et d'autres personnes selon les nécessités et en fonction de l'organigramme communal. Sa mission centrale est d'assister le DG (qui le préside) dans sa mission de pilotage et de coordination des services communaux et de concrétiser de manière transversale les décisions des autorités communales.

Le CODIR est une force de proposition managériale qui éclaire au mieux le collège et le conseille dans les décisions à prendre pour la bonne gestion du service public communal. Il prépare les documents essentiels à la gestion de l'administration (avant-projet de budget, de modifications budgétaires, d'organigramme, de cadre et de statuts).

TOUTES les communes wallonnes doivent instituer un CODIR. Dans les communes de moins de 10 000 habitants, ses missions peuvent se limiter à l'avant-projet de budget et aux modifications budgétaires. Il peut aussi n'inclure que le DG et le DF (voire le receveur régional).

Toutefois, toutes les communes peuvent constituer un CODIR plus large (adapté à la taille de l'entité) qui se chargera de missions plus vastes (citées dans le CDLD). Pourront ainsi se

joindre aux membres de droits du Codir, selon les besoins : le directeur général et le directeur financier du CPAS, le directeur des travaux, le responsable GRH.

3. Les départements, services et agents communaux

Les agents communaux ne peuvent être assimilés à un ensemble uniforme. Sous le vocable '*administration communale*' se cachent *des réalités très diverses*. Il y a bien sûr des profils purement administratifs, mais il ne faut pas oublier le personnel technique sur le terrain, dans des domaines spécifiques : ouvrier(ères)s, technicien(ne)s, policier(ères)s et pompiers, personnel des écoles communales, etc.

La complexité croissante de nos sociétés a inévitablement influé sur la gestion publique en général, sur l'administration locale en particulier. La commune *spécialise donc les tâches et fait appel à des personnes toujours plus qualifiées*.

D'où une arborescence administrative reposant sur de *grands services communaux* : l'état civil et la population, l'urbanisme, les travaux, les finances, la police administrative, le logement, l'environnement et/ou le cadre de vie, la culture, l'enseignement, la mobilité, l'énergie, l'emploi, le commerce, les sports, le tourisme, le service social, la santé, la participation et les relations avec les quartiers, etc.

En outre, de *nouveaux métiers* apparaissent dans les communes. Elles se professionnalisent en effet, à la fois pour s'adapter à un environnement de plus en plus technique mais surtout, pour offrir un service toujours plus pointu et efficace aux citoyens.

Ces dernières années ont donc vu les villes et communes wallonnes engager, seules ou à plusieurs, des conseiller(ères)s en aménagement du territoire, en environnement, en énergie, en logement, en mobilité, en rénovation urbaine, en bien-être animal, des informaticiens et développeurs, des spécialistes en GRH, des agents de développement local, des conseillers en prévention, des communicants de tous poil, des *subsidiologues* ou autres monteurs de projets, des administrateurs système à orientation base de données, des capteurs d'emplois, des médiateurs numériques, des facilitateurs, etc.

De même, au niveau du CPAS, des assistants sociaux, aide-ménagères, aides-soignantes, éducateurs spécialisés, auxiliaires de cuisines, infirmières, ergothérapeutes, esthéticiennes, référents démente, etc.

De cette souplesse, de cette hyper spécialisation et de cette professionnalisation dans le recrutement, la formation et la rétention des talents dépend d'ailleurs en grande partie leur avenir.

La diversité touche aussi au *lien juridique qui unit les travailleurs à la commune*. Certains sont nommés et bénéficient d'un statut. On les appelle *les agents statutaires*. A leurs côtés, il y a *les agents contractuels*, engagés sous contrat de travail.

Sur quelques 137 137 agents statutaires et contractuels occupés à l'échelon local, au sens large, en Wallonie, (régies communales, intercommunales, associations de projets, CPAS, zones de police, zones de secours, provinces), ⁶⁶ plus d'un tiers (34 %) travaillent dans l'administration communale et les régies communales autonomes.

⁶⁶ A l'échelon local au sens large, en Wallonie, il y a 99 503 contractuels pour 37 634 statutaires. Soit une proportion de 72,6 % et 27,4 % des effectifs respectivement. Chiffres au 31/12/2022. Source : <https://www.uvcw.be/observatoire-local/> Emploi local en Wallonie (répartition des travailleurs par entité et statut), consulté le 07 mai 2024.

La distinction entre statutaires et contractuels n'est pas anodine, y compris sur le plan financier. Pour une commune, la proportion de contractuels ou de statutaires peut avoir un impact plus ou moins lourd sur la charge globale des rémunérations et également un impact considérable sur les pensions.

Ces dernières années, le recours aux contractuels progresse sensiblement. Au niveau communal, fin 2022, il y avait 17,7 % d'agents statutaires et 82,3 % d'agents contractuels. Les contractuels dominent largement aussi dans les CPAS (89 %) et les intercommunales (81 %). A l'inverse, les statutaires sont légèrement majoritaires dans les provinces (63,1 %), et hyper présents dans les zones de secours (79,4 %) et les zones de police (95,1 %).

C. Les partenaires

Une commune avance rarement seule de nos jours.

Pour faire bouger les choses, concrétiser les projets, les élus communaux ne disposent pas que des ressources internes à la commune, qu'elles soient politiques ou administratives.

Les villes et communes peuvent faire appel à de nombreux partenaires, externes cette fois, gravitant autour d'elle. Elles peuvent les solliciter, chacun à son échelon et dans des registres différents selon la nature ou le degré d'avancement des projets qu'elles désirent mener.

Nous rangerons ces partenaires en **5 catégories** : les citoyens, les para-locaux, les supra-locaux, les institutionnels et les privés.

1. Avec les citoyens

Dans le contexte de la crise de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et publiques, et de l'émergence de formes de participation nouvelles, notamment à l'échelon local, ne pas tenir compte de l'avis des citoyens est devenu presque impensable. Et se passer de leur implication, de leur contribution volontaire, du potentiel d'intelligence collective peut s'assimiler à une erreur, un oubli dommageable.

Les représentants politiques de tous niveaux, en particulier local, s'en sont bien rendu compte et ont progressivement mis en place des mécanismes dits de **participation citoyenne**.⁶⁷

1.1. Le citoyen s'exprime

Il s'agit bien sûr d'écouter leur parole, de recueillir leurs avis. C'est le sens des **consultations populaires**,⁶⁸ destinées à aider l' élu local à trancher certaines questions ou orientations. Bref, y voir plus clair, prendre le pouls de la population par rapport à un projet. Les citoyens inscrits à la commune (sans distinction de nationalité donc) peuvent la solliciter et y prendre part dès 16 ans.

En Wallonie, une consultation populaire est organisée dans une commune, sur un sujet local,⁶⁹ soit d'initiative communale, soit dès qu'un certain pourcentage (variable selon le nombre d'habitants de la commune) de la population la réclame.

⁶⁷ A ce sujet, voyez notamment le n° spécial hors-série du mensuel *Mouvement communal* spécifiquement consacré aux initiatives de participation citoyenne : <https://www.uvcw.be/publications/61>

⁶⁸ Le mécanisme de la consultation populaire au niveau communal existe depuis le 10 avril 1995. La réglementation a été adaptée par modification du CDLD le 26 avril 2012.

⁶⁹ Sont expressément exclus du champ des consultations populaires : les questions de personnes, celles relatives aux comptes, budgets, taxes et rétributions communales, ou encore l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La consultation se tient obligatoirement un dimanche. Il ne peut y en avoir plus d'une par semestre, de 6 par législature communale, ni au cours des 16 mois précédant le renouvellement des conseils communaux, ni 40 jours avant les élections autres que communales. De même, une seule consultation est permise sur un même sujet par législature.

La participation n'est pas obligatoire, chaque citoyen dispose d'une seule voix et le scrutin est secret. Il n'est procédé au dépouillement des votes que si l'opération recueille au moins 10 % de participation.

Le *Code de la Démocratie locale* prévoit encore d'autres organes où peut s'exprimer la sensibilité citoyenne. Le conseil communal peut instituer des **conseils consultatifs**. Quand il le fait, le conseil communal en fixe la composition selon leurs missions, détermine les cas de consultation obligatoire et doit mettre à leur disposition les moyens nécessaires.

Comme leur nom l'indique, ils permettent à certaines catégories de personnes au sein de la population d'avoir voix au chapitre, de formuler un avis. Ou encore à d'autres de s'impliquer en fonction de leurs connaissances techniques et leurs centres d'intérêt, par exemple dans les *commissions consultatives communales d'aménagement du territoire et de mobilité* (CCATM) ou les *commissions locales de développement rural* (CLDR), qui obéissent à des législations particulières.

Ces conseils sont institués dans les matières les plus diverses : culture, environnement, enfance, jeunesse, sports, logement, aînés, développement durable, vélos et piétons, situations de handicap, bien-être animal, égalité hommes-femmes, agriculture et ruralité, solidarité, numérique, commerce, tourisme, économie sociale, ... Ils peuvent également être créés en fonction d'un critère d'appartenance géographique, par exemple telle entité ou section d'une commune.

Il existe aussi quantités de **mécanismes non institutionnels de participation citoyenne**, peu formalisés, dont l'initiative appartient aux citoyens et aux autorités communales et non formellement prévus par le droit communal ni aucune législation particulière.

Relevons ainsi **la consultation** (à ne pas confondre avec la consultation populaire ou l'enquête publique, légalement prévues), sous forme de sondages ou enquêtes spontanés, de panels ou conférences de citoyens, de réunions d'information-consultation, etc.

La concertation, +/- spontanée, poursuit un objectif plus ambitieux que les simples réunions d'information-consultation. Elle met en présence les autorités communales et des organes non institutionnels créés par les habitants : associations locales constituant des groupes d'intérêts (associations de commerçants, comités d'usagers d'un service public, ...) ou comités de quartier.

La coproduction implique l'élaboration collective d'un projet dès son origine, d'où qu'elle émane. Il peut s'avérer utile d'y mettre un certain formalisme, de commun accord, pour faciliter la poursuite des travaux. Les décisions finales dégagées feront vraisemblablement l'objet d'une officialisation.

Grâce aux **budgets participatifs**,⁷⁰ il est possible (mais non obligatoire) pour une commune de consacrer une part de son budget à des projets expressément proposés par des comités de quartier ou associations citoyennes dotées de la personnalité juridique. La pratique du budget participatif est

⁷⁰ La pratique du budget participatif est formellement inscrite dans le droit communal wallon depuis le 26 avril 2012. Nous avons recensé au moins 100 communes wallonnes pratiquant le budget participatif, soit 38 % (chiffre non exhaustif). Le SPW IAS a publié au printemps 2024 un guide méthodologique : <https://interieur.wallonie.be/a-la-une/budgets-participatifs-guide-methodologique>

en forte hausse. Les budgets annuels peuvent fortement varier : de 4 000 € par année dans une petite commune, il peut atteindre 1 million € dans une métropole.

N'oublions pas non plus le ***droit d'interpellation citoyenne au conseil, dont les modalités sont réglées dans le ROI du conseil.***

L'apparition des ***réseaux sociaux*** et la multitude d'applications qui les accompagnent ont considérablement élargi les possibilités d'interactions entre élus locaux, services communaux et citoyens. Une dynamique nouvelle se met ainsi progressivement en place.

Certes, les critiques s'expriment plus facilement et sans trop de nuances ou de pondération. Il arrive que l'impatience soit de mise, ou que des plages d'incompréhension demeurent, mais les propositions innovantes, les ***solutions coconstruites***, les trouvailles créatives et pragmatiques se frayent aussi un chemin.

Ainsi émergent progressivement des rapports si pas égalitaires, du moins plus équilibrés.

1.2. Le politique décide

Qu'on ne s'y trompe pas : le citoyen s'exprime, mais ***c'est l'autorité élue qui décide***. Elle le fait en tenant compte, dans la mesure du possible, des sensibilités et attentes émergentes, mais toujours ***dans l'intérêt général et dans le souci des droits et libertés individuels de chacun.***

En effet, l'intérêt général ne se confond pas avec une somme d'intérêts individuels. L'autorité politique n'est pas désignée pour entériner, sans autres considérations, les positions d'une majorité de la population, et encore moins les considérations émises par une fraction seulement de la population, parfois peu concernée, aussi active, agitée, et bruyante soit-elle. Son rôle est de décider dans l'intérêt général, en motivant les raisons de ses choix.

Face à ce qui s'apparente parfois à des lobbies hyper-organisés, l' élu local devra toujours tendre à préserver les droits et libertés individuelles de tous les citoyens, spécialement sur des sujets sensibles touchant à la culture, la philosophie, la religion, le cadre ou la qualité de vie.

Il lui faudra du courage pour affronter la contestation populaire parfois très vive que certains projets peuvent générer...et que la viralité des réseaux sociaux amplifie rapidement, donnant parfois des dimensions surprenantes à certaines questions purement locales.

2. Avec les partenaires para-locaux

La commune gère directement la plupart de ses activités (population-état civil, finances, urbanisme, travaux, environnement, logement, etc.). C'est ce qu'on appelle la ***gestion sans intermédiaire***. Celle-ci opère sous l'autorité directe du DG, au service du conseil communal et du collège communal.

Toutefois, dans des domaines spécifiques, la commune est partie prenante de ***structures para-locales*** qui, toutes, se révèlent d'un appui précieux pour mener à bien les projets locaux dans des sphères variées : action sociale, logement, sport, culture, santé, politique foncière, développement local, etc.

2.1. Le Centre public d'action sociale (CPAS)

Le CPAS est le véritable bras de la commune en matière d'action sociale (cf. supra).

Il reçoit la mission, par la loi, d'octroyer l'aide sociale due par la collectivité aux familles et aux personnes. Le but est de garantir à chacun de vivre dans les conditions respectueuses de la dignité humaine. Le CPAS apporte l'aide la plus adéquate à toute personne en situation de besoin. Cette aide peut prendre diverses formes : palliative, curative ou préventive. Elle peut également être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

Pas moins de 32 970 personnes travaillent dans les 262 CPAS de Wallonie.

2.2. Les Sociétés de logement de service public (SLSP)

Une soixantaine de SLSP créent, réhabilitent, gèrent, vendent et louent des logements publics, notamment des logements sociaux, sur le territoire wallon. Les SLSP gèrent 103 000 logements locatifs (dont 98 500 logements sociaux) abritant 221 000 personnes.

Ces acteurs incontournables du secteur sont dès lors les partenaires naturels et privilégiés des villes et communes en matière de logement public local. Ensemble, elles concertent et concrétisent le plan d'ancrage communal du logement.

2.3. Les associations sans but lucratif communales (asbl)

La création d'une **association sans but lucratif** (asbl) est un autre moyen pour une commune d'exercer certaines missions. C'est très souvent le cas dans des domaines tels que le sport (exploitation d'un centre sportif ou d'une piscine), de la culture, de la santé, de l'environnement, du tourisme, des médias (télévision communautaire p.ex.).

Elle permet aussi d'impliquer activement des partenaires privés ou publics intéressés. Les représentants de la commune dans les asbl ne doivent pas nécessairement être des conseillers communaux.

Ce qui ne les autorise pas à agir sans contrôle : l'asbl est obligée de respecter son contrat de gestion et doit fournir un rapport annuel d'évaluation. Le conseil communal contrôle aussi l'utilisation des subventions dont l'asbl bénéficie, et les conseillers communaux disposent d'un droit de consultation des documents et d'un droit de visite.

2.4. Les régies

Le conseil communal peut aussi décider de confier à des régies certaines missions spécifiques.

La régie communale ordinaire est un service déconcentré de la commune, créée par décision du conseil communal, qui a des missions et du personnel très spécifiques et bénéficie d'une plus grande souplesse de gestion, proche du modèle commercial. On connaît les régies foncières, les régies de voirie, les régies environnementales, etc.

La régie communale autonome (RCA) dispose quant à elle d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de la commune. La commune n'est autorisée à créer une régie autonome que dans des cas précis et limités : gestion foncière, exploitation de parkings ou d'infrastructures culturelles, sportives, touristiques et de divertissement, fourniture de services et travaux informatiques, etc.

2.5. Les Agences de développement local (ADL)

Les acteurs locaux ont un rôle majeur et de première ligne dans le développement local. La commune peut jouer un rôle d'animateur économique, de catalyseur, de dynamiseur. En mobilisant

les énergies, rassemblant les ressources humaines présentes sur son territoire, en collectant les informations utiles (quant aux aides, aux mécanismes de partenariat, notamment les partenariats public/privé ou PPP).

Ainsi sont spontanément nées, à la fin des années '90, un peu partout en Wallonie, des **Agences de développement local (ADL)** ayant pour objectif la création d'emplois et l'adéquation entre offre et demande d'emploi à l'échelon local. Concrètement, toute commune ou groupe de communes de moins de 40 000 habitants peut intégrer ou créer une ADL.

Il y a une cinquantaine d'ADL en Wallonie, couvrant 66 communes.

Les ADL mettent en réseau les citoyens, les acteurs privés, publics et associatifs dans le but de faire émerger des activités porteuses d'emplois locaux et durables.

3. Avec les partenaires supra-locaux

Comme leur nom l'indique, les partenaires supra-locaux s'unissent et interviennent à un échelon plus large que celui de la commune.

3.1. Les intercommunales

Les communes ont créé les intercommunales pour gérer, dans un cadre mutualisé, dynamique et proactif, des pans de l'intérêt communal, afin de rendre aux citoyens des services publics de qualité, accessibles à tous et partout, en dépit de contraintes techniques, normatives et financières d'une complexité sans cesse croissante.

Ces intercommunales ont doté notre région, au départ du terrain local, d'outils de service public indispensables, notamment dans les domaines de la gestion des déchets, des eaux, des réseaux d'énergie, des soins de santé et du développement économique, tout en continuant à innover à mesure du développement des besoins et nouveaux enjeux de la société.

Dans le contexte de l'affaire *Publifin* qui a motivé la réforme en profondeur des règles d'éthique et de gouvernance en 2018, il faut rappeler l'importance de leur apport et, en dépit d'une image médiatique parfois défavorable et de la complexité du secteur, le caractère essentiel de ces services publics à la collectivité, dont les communes sont initiatrices.

Une centaine d'intercommunales sont actives en Wallonie, dans des secteurs très divers. Ensemble, elles emploient 32 581 personnes, soit près d'un quart du personnel occupé dans l'ensemble des pouvoirs locaux wallons.

Bien qu'externalisés dans un souci de mutualisation, les services gérés en intercommunales n'en demeurent pas moins des pans essentiels de l'intérêt communal et la stratégie, comme le contrôle, de leur gestion doivent faire l'objet d'une attention réelle de la part des organes communaux et des élus qui les composent.⁷¹

3.2. Les zones de secours et de police

C'est désormais à un échelon supra local, à l'exception de quelques zones de police dite mono-communales, que sont gérés, dans les zones de police et de secours, les services de police et de sécurité civile.

⁷¹ Pour en savoir davantage : <https://www.uvcw.be/focus/intercommunalite/art-2351>

Ainsi sortis, à l'initiative du législateur fédéral, du cadre strictement communal, en vue d'une gestion mutualisée à plus grande échelle, ces services n'en restent pas moins des éléments essentiels, et même fondateurs, des missions communales. Les organes et élus des communes doivent donc prêter une attention particulière à leur bon fonctionnement, d'autant que leur financement, via les dépenses de transfert, implique pour les communes des coûts toujours plus élevés.⁷²

3.3. Les para-régionaux

Pour mener à bien leurs projets, les communes peuvent aussi nouer des partenariats avec des **unités d'administration publiques** (UAP)⁷³ relevant de l'échelon régional et dans lesquelles elles sont représentées. On les appelle aussi les *para-régionaux*.

Il y en a plusieurs dizaines en Wallonie, actifs dans des secteurs très divers.

4. Avec les partenaires institutionnels

Autorité supérieure la plus proche des communes, **la Wallonie** (Région wallonne) est le partenaire privilégié et naturel des pouvoirs locaux. Elle leur apporte les financements nécessaires à la réalisation de bien des politiques locales, sous forme de subventions (par appels à projets, ou mieux selon un mécanisme de droit de tirage), cofinancements, projets-pilotes, etc.

Au même degré de proximité, **la Fédération Wallonie-Bruxelles** (Communauté française) lui fournit un précieux soutien pour les matières qui relèvent des compétences dites *personnalisables* (enseignement, sport, culture, etc.).

Autorité intermédiaire la plus proche des communes, **les provinces** nouent de fréquents partenariats avec elles en de nombreux domaines. Dans le cadre de l'action à l'échelle des **bassins de vie**, les provinces consacrent obligatoirement 10 % de leurs moyens financiers à la supracommunalité, en soutien d'actions communales. Les provinces interviennent également de façon croissante dans le financement des zones de secours, soulageant d'autant la quote-part communale.

De quoi soutenir, par exemple, les politiques de mobilité douce (cheminements cyclables, primes pour vélos électriques, *mobility pass*...), la petite enfance, la dynamisation des centres-villes, la lutte contre les inondations (création de zones d'immersion temporaires), les infrastructures sportives ou encore l'enseignement, la culture, la santé et le tourisme.

A l'échelon supérieur, **le Gouvernement fédéral** est un autre partenaire des pouvoirs locaux, dans les matières relevant de ses compétences : police, zones de secours, sécurité civile, action sociale, politique des grandes villes. Si le nombre de missions qu'il transfère aux villes et communes croissent avec le temps et au fil de l'évolution législative ou institutionnelle, les moyens en provenance du Fédéral ont parfois du mal à suivre. Et des mesures prises au Fédéral sans concertation préalable ne sont pas toujours adéquatement compensées financièrement, contraignant les communes à assurer ces missions sur leurs deniers propres.

Enfin, niveau de pouvoir sans conteste le plus éloigné des réalités locales, **l'Europe** représente pourtant un précieux contributeur pour les villes et communes. De nombreux projets nourris au niveau local trouvent en effet à s'inscrire dans des programmes européens (de cohésion sociale, de

⁷² A ce sujet, voyez : <https://www.uvcw.be/observatoire-local/> choisir "entités paralocales" et ensuite "zones de police – évolution du financement" et "zones de secours – évolution du financement".

⁷³ Anciennement baptisées **organismes d'intérêt public** (OIP). Pour un aperçu plus détaillé : www.cif-walcom.be/fr/wp-content/uploads/2015/11/Liste-des-UAP-RW-05.2017.pdf

coopération transfrontalière, etc.) qui leur ouvrent le droit à des financements, ou à des cofinancements avec la Wallonie.

5. Avec les partenaires privés

La commune ne peut pas tout faire *en régie*, c'est-à-dire par elle-même, en s'appuyant sur ses seuls services. C'est pourquoi elle passe très souvent, seule (on parle alors de **marché public**⁷⁴) ou en association avec d'autres pouvoirs adjudicateurs⁷⁵ (il s'agit alors de **centrales d'achats** ou de **marchés conjoints**), des commandes auprès d'entreprises privées.

La réglementation vise également les **concessions** (de travaux ou de services). Ce sont des contrats d'un type particulier passés entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques. Un entrepreneur va ainsi, par exemple, concevoir, construire, financer et entretenir un parking public (ou une piscine) et en contrepartie, il percevra durant une certaine période un droit d'exploitation (assorti ou non d'un prix). L'avantage pour la commune réside dans le transfert du risque lié à l'exploitation vers le secteur privé.

Les marchés publics quant à eux peuvent porter sur **la réalisation de travaux** (construire ou entretenir des routes, réparer, étendre ou rénover des bâtiments, etc.), **l'achat de matériel ou de fournitures** ou encore **l'obtention de services** (l'entretien du charroi communal, la mise à jour du réseau informatique communal, une campagne de communication à destination des citoyens, les services postaux, etc.). Certains services d'avocats, de notaires, d'huissiers de justice, d'assurances sont également concernés.

Ces deux types de contrats obéissent strictement aux règles européennes en matière de concurrence. Ils s'étalent souvent sur plusieurs années et peuvent atteindre des montants considérables (en travaux e.a.). Les marchés publics et les concessions peuvent faire l'objet de délégations (du conseil vers le collège communal, par exemple) sous certaines conditions, et sont soumis à tutelle régionale.

Signe des temps, ces marchés intègrent de plus en plus souvent des clauses spécifiques en matière sociale, environnementale et de lutte contre le dumping social. Elles sont communément dénommées **clauses ESE** et sont souvent conditionnées à l'octroi de subventions par l'autorité régionale.

Une ville ou commune peut franchir un degré supplémentaire dans la collaboration avec le secteur privé et réaliser de véritables **partenariats public-privé (PPP)**.

⁷⁴ L'UVCW a publié plusieurs ouvrages sur ce sujet, voir : <https://www.uvcw.be/publications/catalogue/marches-publics>

⁷⁵ Par le terme « *pouvoir adjudicateur* », la réglementation vise notamment les communes, intercommunales, fabriques d'église, CPAS, ...De même, l'Etat, les régions, les communautés et les collectivités territoriales, les organismes de droit publics, mais également les associations formées par un ou plusieurs de ces pouvoirs adjudicateurs ainsi que les personnes morales (p.ex. les ASBL) qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et qui dépendent de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes visés ici (financement public majoritaire et/ou contrôle de gestion et/ou désignation de plus de la moitié des membres des organes de gestion).

5. Avec quels moyens financiers ?

Quid des ressources financières, du *nerf de la guerre* ?

Les communes puisent leurs moyens financiers à diverses sources. Mis bout à bout, ces moyens représentent des montants considérables et heureusement, car leurs dépenses sont conséquentes et elles ont l'obligation de respecter l'équilibre budgétaire.

A. L'équilibre budgétaire des pouvoirs locaux

Lors de l'élaboration de chaque budget, les pouvoirs locaux sont obligés de respecter l'équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses. Les villes et communes s'y efforcent, et y parviennent en très grande majorité. Mais au prix d'efforts toujours plus pénibles, tant les crises successives (pandémie, conflit en Ukraine, crise énergétique et forte inflation) ont profondément impacté les finances locales.

Pour mesurer l'ampleur de la dégradation à l'œuvre, penchons-nous sur les soldes budgétaires, soit le différentiel entre les recettes et les dépenses. Aux budgets initiaux 2023, les communes wallonnes dégageaient ensemble un léger boni (35 millions €) à l'exercice propre et de 321 millions € à l'exercice global (tenant compte des réserves des exercices antérieurs). A première vue, aucun problème apparent. Sauf qu'un certain nombre de communes ont été contraintes de recourir à l'aide régionale pour y parvenir !⁷⁶

Si l'endettement global des communes wallonnes reste modeste au regard des entités fédérale et fédérées (3,85 % de la dette publique belge en 2022), et s'il est sain, car inscrit dans une logique d'investissement *en dur* accroissant ou pérennisant le patrimoine communal, il est une source de préoccupation croissante, notamment en raison de la hausse des taux d'intérêt.

La charge de la dette des communes wallonnes est ainsi passée de 408 millions € en 2015 à 558 millions € en 2023 (+ 26,9 %).

Par rapport aux autres niveaux de pouvoir, les pouvoirs locaux peuvent donc encore être considérés comme les bons élèves de la classe belge en termes de gestion financière. Ils contribuent donc positivement à l'équilibre budgétaire du pays...mais jusqu'à quand ?

B. Qu'est-ce que le budget ?

Le budget est élaboré chaque année **à l'automne**.

Le budget est **un acte politique** par lequel le conseil communal établit des prévisions économiques (recettes et dépenses) pour l'année qui suit.

Aussi précis et complet soit-il, le budget n'est jamais qu'une **prévision**. Chaque ligne budgétaire est une estimation chiffrée accolée à une action précise que la commune entend mener dans l'année qui suit. Le budget est donc l'affectation de moyens financiers à des politiques déterminées par la majorité en place. Lire un budget communal, c'est donc prendre connaissance des priorités d'une commune.

⁷⁶ Si l'on déduit les prêts *Oxygène* sollicités par certaines villes auprès de la Région wallonne (306 millions € en 2023, contre 190 millions € en 2022), le solde à l'exercice propre présenterait un déficit de 272 millions € et le boni de l'exercice global fondrait de 321 millions € à seulement 15 millions €. Source: Belfius, Finances locales 2023, analyse Wallonie

Le budget est préparé par le collège communal, avec l'aide de l'administration. La confection du budget obéit à des règles très précises :

- **annalité** (il vaut pour un an) ;
- **universalité** (toutes les recettes et toutes les dépenses doivent y figurer) ;
- **spécificité** (les recettes et dépenses doivent être précisément listées) ;
- **publicité** (discussion et vote en séance publique du conseil, possibilité pour chaque citoyen de prendre connaissance du budget à la maison communale).

Le budget est en principe **voté par le conseil communal au plus tard le 31 décembre**. Par le vote du budget, le conseil communal donne mandat au collège pour engager les dépenses et percevoir les recettes prévues. Il revient au DF d'encaisser toutes les sommes dues à la commune.

La programmation budgétaire pluriannuelle

Depuis le 1^{er} janvier 2014, dans le cadre des nouvelles obligations européennes en matière de suivi budgétaire, les pouvoirs publics sont tenus d'élaborer **une programmation budgétaire pluriannuelle**. Cette obligation vise notamment les pouvoirs locaux, donc les communes et leurs entités consolidées.

Ce budget pluriannuel, qui couvre la mandature communale (6 ans), sert de document de référence pour les nécessaires échanges entre le collège communal et le comité de direction (CODIR).

Cet outil permet aux décideurs locaux d'avoir une vision globale des finances communales étalée sur plusieurs années et de conforter la programmation stratégique des politiques menées au niveau local. Il fait en effet le lien avec la *Déclaration de politique communale* (DPC), le *Programme stratégique transversal communal* (PST) ou toute autre programmation stratégique.

De quoi doter les mandataires et l'administration d'une vision pluriannuelle complète et intégrée sur les actions prioritaires à mener, et surtout sur les indispensables ressources à allouer aux actions opérationnelles afin de les concrétiser au cours de la mandature.

C. Qu'est-ce que le compte ?

Le compte de l'année écoulée est réalisé chaque année **au 1^{er} trimestre**. Il consiste en la vérification du respect du budget, il prend la mesure de la réalisation des prévisions. C'est donc **un instantané** qui permet d'évaluer la situation financière réelle de la commune.

Le collège, avec l'aide du DF et des services financiers de la commune, "fait le compte", il dresse le bilan des actions et des politiques menées sur l'année écoulée. Le compte est voté par le conseil communal, **le 31 mai au plus tard chaque année**.

D. Les recettes des communes

1. La fiscalité

Les villes et communes de Wallonie tirent près de la moitié (**46,3 %**) de leurs ressources ordinaires de la fiscalité (sur les ménages et les entreprises).

Cette fiscalité locale s'alimente à 3 sources. Les communes disposent du **droit de lever des additionnels**, c'est-à-dire de lever un pourcentage complémentaire sur un impôt perçu par un autre niveau de pouvoir : **l'impôt des personnes physiques (IPP)**, perçu par l'Etat fédéral et **le précompte immobilier (PRI)**⁷⁷. A côté de ces deux sources de recettes indirectes, elles perçoivent des **taxes et redevances locales**.

1.1. Les additionnels à l'IPP et au PRI

C'est l'essentiel des recettes fiscales communales.

Au total, les additionnels pèsent pour **37,3 % des rentrées globales des municipalités de Wallonie**. Soit 19,2 % pour l'impôt des personnes physiques, 17,3 % pour le précompte immobilier, et 0,8 % pour la taxe de circulation.

1.2. Les taxes et redevances locales⁷⁸

Le contribuable les connaît bien. Chaque municipalité jouit d'une grande liberté en la matière, et veille naturellement à ajuster ces taxes à ses réalités de terrain.

Une taxe constitue aussi **un instrument utile aux municipalités pour impulser des politiques**. La taxe sur les immeubles abandonnés permet par exemple d'éviter l'apparition de chancres urbains susceptibles d'entraîner une série de phénomènes connexes nuisibles en termes de salubrité, de sécurité et d'image.

Cela étant dit, en ces temps de disette budgétaire, la finalité première d'une taxe reste bien évidemment de faire rentrer de l'argent dans les caisses communales pour mener des politiques. A cet égard, la fiscalité locale proprement dite représente **7,9 % des moyens globaux des villes et communes wallonnes**.

Le nombre de taxes levées par commune augmente avec le chiffre de population : en moyenne, de 15 taxes pour les communes de moins de 3 000 habitants à 38 au-delà de 50 000 habitants.

2. Les fonds et subsides

Le deuxième grand poste de recettes communales ordinaires est constitué de fonds et subsides, c'est-à-dire de moyens financiers qui leur sont octroyés en provenance de l'extérieur. Ces fonds et subsides interviennent pour **39,2 % des recettes communales en Wallonie**. Ils se répartissent en deux catégories.

2.1. Les fonds

Avec le **Fonds des communes**, les communes wallonnes bénéficient d'une dotation émanant des autorités fédérales à l'origine (1860), puis wallonnes (le mécanisme a été régionalisé en 2 étapes : 1976 et 1989).⁷⁹ Les municipalités peuvent affecter ces moyens comme elles l'entendent (c'est même ce qui distingue un fonds d'une subvention, liée à des missions spécifiques à accomplir).

⁷⁷ Le précompte immobilier est un impôt régional, sur lequel peuvent se greffer des impôts additionnels communaux et provinciaux. Pour en savoir plus : J. FLAGOTHIER, K. VAN OVERMEIRE, *La fiscalité additionnelle: focus sur les communes wallonnes*, éditions UVCW, Namur, 2019 <https://www.uvcw.be/publications/32>

⁷⁸ Un ouvrage sur le sujet : M. LAMBERT, *Les taxes et redevances communales en Wallonie - Etablissement, recouvrement, contentieux*, éditions UVCW, Namur, 2017 <http://www.uvcw.be/publications/commandes/18>

⁷⁹ Les 9 communes germanophones disposent d'un mécanisme propre de *Fonds des communes* depuis le 1^{er} janvier 2005. En 2023, le total de ce Fonds s'élevait à 28.792.938,17 €.

Le **Fonds des communes** couvre **23,95 % des moyens financiers des villes et communes wallonnes**.⁸⁰ Réformé, et refinancé, en 2008 le fonds des communes a subi une profonde modification, étalée sur 20 ans et dont les effets ne se feront donc totalement sentir qu'en 2028. Le nouveau mécanisme remplace ainsi l'ancien au rythme de 5 % par exercice.

Des critères particuliers, constitutifs de dotations thématiques, ont été définis pour répartir l'enveloppe globale, laquelle est assortie d'un mécanisme d'indexation spécifique.

C'est pourquoi la part du *Fonds des communes* que perçoit une commune en particulier ne suit pas forcément en proportion celle de l'enveloppe globale prévue pour toutes les communes wallonnes francophones.

2.2. Les subsides

Il s'agit de subventions octroyées par diverses autorités (régionale, communautaire, fédérale et européenne) en soutien de politiques spécifiques. Les subsides abondent dans beaucoup de domaines gérés par les communes : en matière environnementale, en aménagement du territoire, en rénovation du patrimoine, en personnel, en sécurité et mobilité, en logement, etc.).

Elles permettent de donner des impulsions, de véritables 'coups de fouet'. Ce sont d'importants ballons d'oxygène pour les pouvoirs locaux : les subventions représentent **un peu plus de 15,3 % de leurs recettes totales**.

Moins d'appels à projets, davantage de droits de tirage

En 2014, remplaçant l'ancien programme triennal des travaux subsidiés, le **Fonds régional pour les investissements communaux** (FRIC) avait fait figure de précurseur en matière d'octroi de subventions. La grande nouveauté du mécanisme : l'instauration d'un **droit de tirage**, vieille revendication des municipalistes. Chaque commune se voyait ainsi autorisée, pour une période déterminée, à puiser dans une dotation (établie sur base de critères préétablis et objectifs) pour concrétiser certains types d'investissements.

Le grand avantage du système réside dans la prévisibilité des montants disponibles, la plus grande autonomie (choix des investissements localement jugés les plus pertinents) et l'inscription dans une logique de confiance et de programmation pluriannuelle.

Le FRIC autorise des travaux relatifs aux voiries, parkings, égouts, à l'éclairage public, aux bâtiments publics ou autres, déterminés et encouragés par le Gouvernement (amélioration du cadre de vie, entretien du patrimoine routier, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, construction et rénovation durables, sécurité routière, plaines de jeux récréatives).

La Wallonie a prévu une dotation FRIC de 70 millions € annuels pour la période 2022-2024.

Vivement encouragé par les pouvoirs locaux, le Gouvernement wallon a poursuivi dans cette (bonne) voie. Fin 2021, il lançait un autre droit de tirage, pour un *Plan d'investissement Mobilité active communal et Intermodalité* (PIMACI).

⁸⁰ Le *Fonds des communes* était alimenté à hauteur de 1.538.460.000 € en 2023. Les CPAS bénéficient également d'un fonds : le *Fonds spécial de l'aide sociale* (FSAS). Lui aussi est scindé entre les 253 CPAS de langue française et les 9 CPAS germanophones. Il a été réformé en 2009. Ses moyens atteignent 78 973 000 € en 2022. Source : SPW, Cahier des Finances locales n°14, Namur, juillet 2023.

3. Les recettes propres des communes

Cette 3^e catégorie de recettes locales est classiquement subdivisée en prestations et en recettes financières (dividendes).

Les **recettes de prestations** sont des rentrées récurrentes générées par les biens communaux (loyers, location de matériel, ventes de biens, ventes de bois, concessions de droits, ...). Les redevances dues pour l'occupation de la voirie par les opérateurs des réseaux de gaz et d'électricité entrent également dans cette catégorie. Elles pèsent ensemble **5,9 % des recettes totales** des municipalités wallonnes.

Les **recettes financières** sont principalement constituées de revenus de participations financières (dividendes issus des intercommunales, gaz et électricité e.a.), de bénéfices des régies communales, etc. Elles n'ont cessé de fondre de manière structurelle à la suite des effets de la libéralisation et de la restructuration du secteur de l'énergie, si bien qu'elles ne représentent plus que **1,5 % des recettes des communes wallonnes**.⁸¹

E. Les dépenses des communes

Globalement, les dépenses communales se scindent en **4 grands postes budgétaires** : les frais de personnel, les dépenses de transfert, les frais de fonctionnement et la charge de la dette.

Le *Code de la démocratie locale et de la décentralisation* (CDLD) prévoit une liste de **dépenses obligatoires** (personnel, pensions, frais de fonctionnement, dotations au CPAS ou fabriques d'églises).

D'une façon générale, **l'inflation est un paramètre qui impacte fortement les dépenses**, et donc la gestion des pouvoirs locaux.

1. Les frais de personnel

Les frais de personnel englobent les traitements des agents communaux et des élus, ainsi que les charges patronales qui s'y rapportent. Il faut y inclure les pensions des agents communaux et des anciens élus et d'autres charges de personnel : frais de déplacement, indemnités, etc.

Ce poste budgétaire est le plus important : il 'mange' à lui seul **40,5 % des moyens financiers des communes**. Ce qui est normal puisqu'il s'agit des dépenses structurelles qui soutiennent l'action quotidienne du service public local.

Ces dépenses de personnel connaissent une hausse préoccupante, de manière ponctuelle (la forte inflation a entraîné plusieurs indexations de salaires en 2022 et 2023) autant que structurelle (la charge des pensions des agents connaît une véritable explosion,⁸² proprement intenable).

2. Les dépenses de transferts

Les transferts sont des sommes d'argent que les communes accordent à divers acteurs publics. Il s'agit essentiellement des dotations aux zones de police, CPAS, zones de secours, fabriques d'églises

⁸¹ Soit 6,1 % pour les prestations et 4,5 % pour les recettes financières ou recettes de dette.

⁸² De 288 millions € pour les communes en 2022, les cotisations pension (de base + responsabilisation) atteindraient 491 millions € en 2028, selon les dernières projections du *Service fédéral Pensions*.

et hôpitaux publics. Les régies communales et les asbl en bénéficient également. Le tout accapare **29,5 % des moyens financiers des communes**.

Les dotations aux zones de police, aux CPAS et aux zones de secours mobilisent la plus grosse part des dépenses de transfert. Elles sont aussi globalement et sensiblement en croissance, en raison des surcoûts insuffisamment compensés par le Fédéral de la réforme des polices et de l'afflux de nouveaux bénéficiaires dans les CPAS. Ce qui ne laisse pas d'inquiéter les villes et communes.

3. Les frais de fonctionnement

Les **dépenses de fonctionnement** se ventilent en frais administratifs, en charges de chauffage, en frais informatiques, de télécommunications, frais d'entretien des bâtiments communaux, achats de matériel et fournitures diverses, etc. Il s'agit de tous les frais courants indispensables aux pouvoirs locaux pour accomplir leurs missions quotidiennes, pour être en ordre de marche au service des citoyens.

Ce poste budgétaire représente **16,3 % de l'ensemble des dépenses des communes wallonnes**.

F. La charge de la dette

Les communes sont de grandes investisseuses : les pouvoirs locaux pèsent de 35 à 40 % des investissements publics du pays. Les communes financent ces investissements de tous types (voiries, bâtiments, travaux, etc.) de 4 manières :

- par le recours à l'emprunt (57 %) ;
- grâce aux subventions (38 %) ;
- en vendant leur patrimoine (5 %).

Les emprunts à long terme qu'elles souscrivent auprès des banques génèrent des charges récurrentes (amortissements et charges d'intérêts) au budget ordinaire qu'on appelle **dépenses de dette**.

Globalement, à l'échelle de la Wallonie, ces dépenses de dette ont connu une diminution constante durant près de 30 ans. Cette baisse résultait de la chute historique des taux d'intérêt, d'une gestion active de la dette, et de mesures régionales pour réduire l'endettement communal.

En 2023, les dépenses de dette représentaient **11,6 % du total des dépenses** des villes et communes wallonnes (contre 27 % en 1990). Mais la charge de la dette vient de connaître une hausse brutale (+ 16 %) entre 2022 et 2023, ce qui doit inciter les gestionnaires communaux à la plus grande prudence.

6. Selon quelles balises ?

A. L'éthique

L'éthique, **dans un sens général**, est une **notion proche de la morale**. Elle couvre les règles qu'un individu se donne pour agir librement et faire le choix d'un comportement, dans le respect de soi-même et d'autrui. Loin d'être un concept théorique, l'éthique a une finalité pratique : elle vise des situations concrètes, pour une action responsable en société.

L'éthique est tout à la fois une **question de valeurs, d'idéaux à poursuivre** (l'autonomie, la vie et la santé, la justice, l'égalité des genres...), de **principes** (l'équité, le partage, le respect de la dignité ou de la vie, la tolérance, l'ouverture...), **de normes et de règles** en vue d'encadrer les décisions et d'agir (le consentement libre et éclairé, le débat d'idées, l'adoption de moyens proportionnés, le respect d'un contrat, etc.).

L'éthique est présente en politique : la démocratie repose en effet sur l'honnêteté de ses élus, sur leur sens du devoir et de leur engagement au bénéfice de tous, sur la vertu du bon exemple, bref, sur leur moralité.

L'éthique du mandataire public lui impose de ne pas chercher à tirer un profit personnel de sa charge, pour lui, pour son entourage ou pour des organisations dont il serait proche, et de mettre tout en œuvre pour assumer effectivement et avec compétence les fonctions qu'il a recherchées et acceptées, dans un souci de gestion performante de la chose publique.

Finalement, une idée maîtresse doit guider l'action de l' élu local : *"je suis là pour servir la collectivité des citoyens et non pas pour que la collectivité serve mes intérêts privés"*. Pour un mandataire, l'éthique représente dès lors un ensemble d'attitudes et de comportements qui lui permettent de bien faire son travail d' élu.

Un manque patent d'éthique peut mener à des comportements pénalement répréhensibles.

A l'origine, le droit positif belge ne connaissait pas la responsabilité pénale des pouvoirs publics tels que l'Etat, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes. En juillet 2018, une loi est venue modifier les articles 5 et 7bis du *Code pénal* en rendant, notamment les communes et CPAS, responsables pénalement.

Depuis, les pouvoirs locaux peuvent donc voir leur responsabilité pénale engagée. La sanction envisagée pour les personnes morales de droit public est la déclaration de culpabilité. Ce qui permet aux victimes de demander plus aisément un dédommagement au civil.

Attention, ces dispositions ne confèrent pas pour autant faire une immunité particulière aux mandataires ! Ils peuvent donc toujours se voir poursuivis à titre individuel au pénal. Parmi les infractions potentiellement sanctionnées, mentionnons à titre d'exemples : la corruption, le trafic d'influence, le détournement et l'abus de biens sociaux, la prise d'intérêt (ingérence), les faux en écriture publique, ...

Les sanctions pénales qui frappent les mandataires contrevenants sont les mêmes que pour tout citoyen (emprisonnement, amende), mais ils encourent un risque supplémentaire sous forme de peines accessoires spécifiques à leur fonction : la destitution (très rare) et l'interdiction d'exercer certains droits civils et politiques (plus fréquente). L' élu(e) peut par exemple être frappé(e)

d'inéligibilité, c'est-à-dire qu'il ou elle ne peut plus se présenter aux élections durant un certain nombre d'années.

Si certains comportements en rupture avec cette balance entre les intérêts du mandataire et ceux de la collectivité sont passibles de poursuites pénales, d'autres, bien que choquants au regard de l'engagement et de la probité attendus d'un mandataire public, n'émargent pas toujours à la sphère répressive.

Pour cette raison, **la réforme de l'éthique et de la gouvernance publiques en Wallonie, votée en 2018**, a prévu de préciser d'avantage, par décrets, les limites de la balance entre les intérêts privés des mandataires et la raison d'être de leurs mandats.

Ainsi, de **nouvelles normes** ont été adoptées par le législateur wallon, pour :

- limiter les rémunérations publiques et les réserver aux prestations et prises de responsabilités effectives ;
- clarifier et rendre plus effectives les situations de décumuls de mandats ;
- assurer une meilleure transparence, et donc un meilleur contrôle démocratique ;
- éviter le contournement des normes par la filialisation d'activités publiques.

B. La bonne gouvernance

1. La bonne gouvernance, c'est quoi ?

La gouvernance, dès qu'elle concerne des pouvoirs publics, fait couler beaucoup d'encre et de pixels dans les médias, et génère nombre de commentaires dans l'opinion publique.

La notion de gouvernance, en elle-même est très simple. Si l'on se réfère à la définition du dictionnaire Larousse, par exemple, on trouve « *manière de gérer, d'administrer* ».

L'existence et les responsabilités des pouvoirs locaux, eux-mêmes, sont des parties intégrantes de la gouvernance publique européenne et belge.

Si l'on se place au niveau de la commune, la gouvernance recouvre la manière dont elle gère ses missions, comment elle est, techniquement, institutionnellement organisée pour assurer leur mise en œuvre.

Quel organe est compétent pour la prise de quelles décisions ? Qui y participe ? A quel titre ? Selon quelles modalités ? sont autant de questions primaires de gouvernance que chaque mandataire doit avoir à l'esprit pour assumer les responsabilités de son mandat.

Les lois et règlements organisant le fonctionnement de la commune ou la gestion spécifique de certaines matières et politiques, ainsi que des documents internes tels que règlements d'ordre intérieur propres à certains organes, statuts sociétaux et contrats d'objectifs, y pourvoient.

La notion de bonne gouvernance est plus complexe, car elle introduit des critères qualitatifs, variables dans le temps mais aussi géographiquement, en lien avec les exigences de la population administrée.

Ainsi, la bonne gouvernance publique implique des exigences d'efficacité mais aussi d'efficience, de programmation, de durabilité, et de participation citoyenne, tandis que dans d'autres régions, l'organisation d'élections régulières est encore un enjeu de bonne gouvernance.

2. Les outils de la bonne gouvernance

2.1. La planification stratégique

Pas de bonne gouvernance sans **planification stratégique de l'action politique locale**. Dans un contexte social, économique, environnemental et réglementaire sans cesse plus complexe, il est primordial de "voir où l'on va", donc de **structurer les actions sur une ligne du temps**.

Bien sûr, les communes sont déjà légalement tenues d'adopter une *déclaration de politique générale communale* et un *programme stratégique transversal communal* (PST).

S'appuyant sur des priorités stratégiques à moyen ou long terme, la commune peut ainsi **articuler et asseoir la législature communale sur un projet défini avec les forces vives locales**. On se situe à des galaxies du "chèque en blanc" signé par l'électeur pour 6 ans.

Autre avantage, et non des moindres : la planification stratégique permet de **coordonner, dans une optique globale, des politiques communales très diverses** (mobilité, aménagement du territoire, logement, énergie, environnement, développement rural, etc.) et d'intégrer structurellement la notion de développement durable à l'action politique communale.

La **culture de l'évaluation** est le corollaire naturel de la planification stratégique. Elle offre des vertus intrinsèques d'amélioration continue et permet le maintien de la confiance entre politiques et société civile, qui attend et espère des résultats positifs et concrets par rapport à son investissement en temps, en énergie et en propositions créatives dans le processus décisionnel.

Ainsi dotés d'une vision stratégique, les Bourgmestres deviennent davantage visionnaires et planificateurs, plus à même de concerter des objectifs, de les prioriser et chiffrer.

2.2. Une gestion moderne et performante

Le citoyen paie des impôts et s'implique dans la décision politique. Logiquement, pour le temps et l'argent qu'il investit, il attend en retour du pouvoir public un service optimal et une gestion moderne, centrée sur la performance. La commune doit donc tendre en permanence vers **l'efficacité et l'efficience**.

Cela passe notamment par une **chasse aux talents** et une **gestion intelligente des ressources humaines**. Soigner la qualité du recrutement n'est pas tout. Qu'il s'agisse des grades légaux (directeurs généraux et directeurs financiers) ou des agents communaux, il est possible d'améliorer ou assouplir leur statut, de développer le management participatif, de les former de façon continue, de leur assigner des objectifs et de les soumettre à évaluations périodiques, donc de leur offrir des possibilités d'évolution et de progression. Et donc de les motiver.

Le contrôle interne, imposé à chaque commune par le CDLD, depuis la réforme dite des grades légaux, introduit également le concept de gestion des risques dans la gouvernance publique locale.

Nos communes travaillent aussi concrètement à l'amélioration du service local rendu au citoyen, en s'appuyant sur les nouvelles technologies, les applications digitales, **l'e-gouvernement**, et tendent à

l'efficience en développant des synergies et de la mutualisation des ressources entre autorités publiques locales, e.a. entre communes et CPAS.

C. La tutelle

1. La tutelle, à quoi ça sert ?

L'autonomie n'est pas synonyme d'action sans contrôle : la commune participe à un ensemble, qui doit demeurer cohérent. Dès lors, même si une commune gère en toute indépendance les compétences d'intérêt communal, sa liberté se heurte à l'interdiction constitutionnelle de violer la loi ou de léser l'intérêt général. La Constitution belge reconnaît explicitement "*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*".⁸³

Compétence fédérale à l'origine, l'organisation et l'exercice de la tutelle ordinaire sur les pouvoirs locaux incombe au pouvoir régional.

La tutelle sur les pouvoirs locaux

La ou les autorités de tutelle varient selon les pouvoirs locaux dont on parle.

- Pour les communes,⁸⁴ provinces, régies communales autonomes (RCA), régies provinciales autonomes (RPA), zones de police, intercommunales, associations de projet, les sociétés à participation publique locale significative (SPPLS), les asbl locales (depuis 2018) et les zones de secours (depuis 2021) : **le Gouvernement wallon** ;
- Pour les CPAS : **la commune** (le conseil) exerce une tutelle d'approbation sur certaines décisions du conseil de l'action sociale (CAS) et **le Gouverneur de Province** exerce une tutelle générale d'annulation sur toutes les autres décisions ;
- Pour les établissements de culte : **la commune** ou **le Gouvernement wallon**, selon le type d'acte et d'établissement du culte.

Pour compte du Gouvernement wallon, c'est le *SPW Intérieur et Action sociale* (SPW-IAS) qui exerce la tutelle sur les pouvoirs locaux.

Ses différents départements (*Direction du contrôle des mandats ; Direction fonctionnelle et d'appui (DFA) ; Département de l'action sociale ; Département des finances locales ; Département des politiques publiques locales*) ainsi que les services extérieurs (Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur-Brabant wallon), sont également disponibles pour aider et conseiller les communes et élus dans leur travail au quotidien.

Au-delà de la tutelle, il ne faut pas perdre de vue qu'il reste la possibilité d'aller en **recours au Conseil d'Etat** pour attaquer une décision communale.

Par ailleurs, la commune elle-même peut contester, devant le même conseil d'Etat, les décisions de l'autorité de tutelle, qui pourraient pêcher par défaut de motivation ou de respect des procédures.

En outre, si la commune est l'objet de tutelles, elle exerce également une tutelle, en particulier sur une série d'actes et décisions fondamentaux de son CPAS.

⁸³ Const., art. 162, al. 2, 6°.

⁸⁴ A l'exception des communes germanophones et de Comines-Warneton.

Conclusion

Nous voici parvenus au terme de ce qui, finalement, demeure un survol à relativement haute altitude de la réalité communale wallonne en 2024.

Nous avons planté le contexte politique, juridique, administratif dans lequel les mandataires élus sont amenés à évoluer.

Nous avons découvert les possibilités qui s'offrent à eux en termes d'actions et de missions au bénéfice de la collectivité locale. Nous avons exploré les ressources humaines, partenariales et financières sur lesquelles ils peuvent s'appuyer.

Bien des choses auraient encore pu être écrites.

Certes, mais en définitive, cette brochure doit '*donner envie*'. Donner envie de pénétrer plus avant les réalités locales, pourquoi pas en s'engageant en politique locale.

Intellectuellement, d'abord. En ce sens, elle se conçoit comme une invitation à se documenter davantage. Une invite à se mettre à jour également, par exemple en consultant le site internet de l'Union des Villes et communes de Wallonie (www.uvcw.be), ses nombreuses publications au format papier⁸⁵ et une de ses publications phare en ligne : *Focus sur la commune – 200 fiches pour une bonne gestion communale*.⁸⁶

Concrètement, ensuite. Puisse cet opuscule servir de déclic pour certain(e)s, puisse-t-il contribuer, modestement, à l'engagement des femmes et des hommes en politique. Puisse-t-il les pousser à la palpitante aventure de la démocratie. A l'échelon local en particulier.

Nous avons pris beaucoup de plaisir à l'écrire, en tous cas.

Beaucoup de femmes ou d'hommes politiques, au moment de faire le bilan de leur vie, font un constat similaire, même et surtout ceux qui ont fréquenté les plus hauts cénacles. Souvent, pour ceux et celles qui ont eu la chance de l'exercer, de leur propre aveu, le mandat communal reste, parmi tous, le plus exaltant, celui qui fait le plus vibrer, celui qui procure les plus grandes satisfactions... comme les déceptions les plus amères.

L'engagement local est sans conteste celui qui prend le plus aux tripes. Il marque une vie. Car, où que nous soyons, quoi que nous fassions, nous restons toutes et tous '*de quelque part*'.

Michel L'Hoost
Mai 2024

⁸⁵ Une nouvelle édition de l'ouvrage "*La Commune*" est à paraître à l'automne 2024. Voyez aussi l'ensemble de la collection :

<https://www.uvcw.be/publications/catalogue/ouvrage-a-commander>

⁸⁶ <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm> Cet ouvrage, édité depuis 2008 (il comptait 100 fiches à l'époque), mis à jour chaque année en novembre, est soutenu par la Wallonie. Consulté 7 500 fois par les internautes l'année de sa sortie, *Focus* a été consulté en ligne 169 889 fois et téléchargé 2 152 fois en 2023, ce qui en fait une publication digitale de référence.