



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

La Commune

expliquée aux candidats et aux nouveaux élus

MICHEL L'HOOST



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl

La Commune

expliquée aux candidats et aux nouveaux élus

Le présent ouvrage a été écrit/mis à jour par Michel L'Hoost
(novembre 2017 – février 2018)

Il a été mis en page (textes, couverture, illustrations) 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 :

Secrétariat général (L.-M. Bataille, M. Boverie)

Département Gouvernance locale (A. Maitre et son équipe)

Département Développement territorial (T. De Schutter et son équipe)

Service Europe/International (I. Compagnie et son équipe)

Colophon

La Commune expliquée aux candidats et aux nouveaux élus

Le présent ouvrage a été écrit par
Michel L'HOOST, Conseiller Presse, Communication & Edition, UVCW

© Editions Union des Villes et Communes de Wallonie asbl – Namur

D/2018/7119/4

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Rue de l'Etoile 14 – 5000 Namur
Tél. 081.24.06.11 – Fax : 081.24.06.10
publications@uvcw.be

www.uvcw.be

Aucune partie de cette publication ne peut être dupliquée, et/ou publiée au moyen d'impression, photocopie, microfilm ou de quelque manière que ce soit sans autorisation écrite préalable de l'éditeur.

Table des matières

1. Se porter candidat(e), quelle aventure!	11
A. La Belgique est un Etat fédéral, comment s'y retrouver?	11
B. Mais au fait, c'est quoi, la démocratie ?	13
C. Et la démocratie locale?	13
1. L'autonomie locale	13
2. Les principes de subsidiarité et de suppléance	13
3. Une tradition séculaire, pour ne pas dire millénaire	14
4. Le Moyen Âge et l'Ancien Régime	14
5. L'héritage français	14
D. Les communes de Belgique en quelques chiffres	14
Au fait, c'est quoi la différence entre une ville et une commune ?	16
E. Les spécificités des 9 communes germanophones de Wallonie	17
Die Deutschsprachige Gemeinschaft	18
2. Etre élu(e) en 2018	19
A. L'entrée dans la vie locale	19
B. Comment devient-on bourgmestre ?	19
C. Au fait, c'est quoi ce pacte de majorité ?	19
D. Comment devient-on échevin(e) ?	20
E. Le collège communal	20
Comment se répartissent les attributions au sein du collège?	21
F. Le programme de politique générale communale, c'est quoi ?	21
Comment les reconnaître ? Les signes distinctifs des membres du collège	21
G. Le statut social de l'élu(e)	22
1. Un(e) conseiller(ère) communal(e) perçoit-il (elle) un traitement ?	22
2. Et les bourgmestre, échevin(e)s et président(e)s de CPAS ?	22
3. Aurai-je droit un jour à une pension d'élu(e) ?	22
3. Etre à pied d'œuvre et agir pour la collectivité: quelles missions pour la commune?.....	23
A. La commune, levier économique	23
La commune employeuse	23
La commune investisseuse	24
B. La commune, gardienne de l'ordre public (police)	24
1. Le (la) bourgmestre, chef de la police locale	24
Traquer et SACquer les incivilités	25
Les zones de police locale	25
Le règlement communal d'incendie	26
C. La commune, garante de la sécurité publique (incendie, voirie, éclairage public, gaz)	26
1. Adieu services d'incendie, bonjour zones de secours	26
La bonne gestion des voiries	27
L'éclairage public et les réseaux de gaz et d'électricité	27
D. La commune, vigile de la salubrité publique (environnement, eau, déchets)	28
E. La commune, présente du berceau à la sépulture	29
1. L'état civil et la population	29

2. Les funérailles et sépultures.....	29
F. La commune, actrice de son territoire.....	30
G. La commune et la mobilité.....	30
H. La commune face au défi de l'énergie.....	31
I. La commune et le droit au logement.....	31
La police du logement.....	32
J. La commune, catalyseur du développement économique et touristique.....	32
K. La commune, dispensatrice d'enseignement.....	33
L. La commune, avec le CPAS, en première ligne de l'action sociale.....	34
M. La commune, terreau de créativité.....	35
N. La commune sportive.....	35
O. La commune, ferment de ruralité.....	36
P. La commune, ouverte sur le monde.....	37
4. Sur qui compter pour réaliser tout cela?.....	38
A. Sur les élus communaux.....	38
1. Le conseil communal.....	39
2. Le collège communal.....	39
3. Le (la) bourgmestre.....	39
Bourgmestre empêché, késako?.....	40
4. Les échevin(e)s.....	41
5. Le (la) président(e) du CPAS.....	41
6. Comment les élus travaillent-ils?.....	41
6.1. Le mécanisme de la décision communale.....	41
6.2. Comment se prépare et se déroule une réunion du conseil communal?.....	41
Le quorum de présences.....	42
6.3. Quels sont les droits des conseillers communaux?.....	42
6.4. Et quels sont leurs devoirs ou obligations?.....	43
6.5. Que leur est-il interdit de faire en lien avec leur mandat?.....	43
Le quorum de votes.....	44
6.6. Comment se passe le vote en conseil communal?.....	44
6.7. Comment se déroulent les réunions du collège communal?.....	44
6.8. Et le vote au collège?.....	44
6.9 La responsabilité politique des élus.....	45
La motion de méfiance individuelle.....	45
La motion de méfiance collective.....	45
B. L'administration communale et son travail.....	46
1. Le directeur général ou la directrice générale.....	46
2. Le directeur financier ou la directrice financière.....	47
Le CODIR.....	47
Le contrat d'objectifs.....	48
3. Les départements, services et agents communaux.....	48
C. Les partenaires.....	49
1. Avec les citoyens.....	50
1.1. Le citoyen s'exprime.....	50
1.2. Le politique décide.....	51
2. Avec les partenaires para-locaux.....	52
2.1. Le Centre public d'action sociale (CPAS).....	52
2.2. Les Sociétés de logement de service public (SLSP).....	52
2.3. Les associations sans but lucratif communales (asbl).....	52
2.4. Les régies.....	52

2.5. Les Agences de développement local (ADL).....	53
3. Avec les partenaires supra-locaux	53
3.1. Les intercommunales	53
Les principaux métiers des intercommunales	54
3.2. Les zones de secours et de police	54
3.3. Les para-régionaux	54
4. Avec les partenaires institutionnels	55
5. Avec les partenaires privés.....	55
5. Avec quels moyens financiers?	57
A. L'équilibre budgétaire des pouvoirs locaux.....	57
B. Qu'est-ce que le budget ?	57
La programmation budgétaire pluriannuelle	58
C. Qu'est-ce que le compte?.....	58
D. Les recettes des communes.....	59
1. La fiscalité	59
1.1. Les additionnels à l'IPP et au PRI	59
1.2. Les taxes et redevances locales	60
2. Les fonds et subsides	60
2.1. Les fonds	60
2.2. Les subsides	60
3. Les recettes propres des communes	61
Exit les plans triennaux, bonjour le FRIC.....	61
E. Les dépenses des communes	62
1. Les frais de personnel.....	62
2. Les dépenses de transferts	62
3. Les frais de fonctionnement	63
F. La charge de la dette.....	63
Le CRAC	64
6. Selon quelles balises?	65
A. L'éthique	65
La corruption	65
Les faux en écriture	65
Le détournement et l'abus de biens sociaux	66
La prise d'intérêt (ingérence).....	66
B. La bonne gouvernance	67
1. La bonne gouvernance, c'est quoi ?	67
2. Les outils de la bonne gouvernance	67
2.1. La programmation stratégique.....	67
Le trafic d'influence.....	67
2.2. Une gestion moderne et performante.....	68
3. La réforme de la gouvernance publique wallonne.....	68
C. La tutelle	69
1. La tutelle, à quoi ça sert ?	69
La DGO5.....	69
L'e-tutelle	69
2. Il n'y a pas une, mais des tutelles.....	71
7. Conclusion	72

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.

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 CDLD¹.

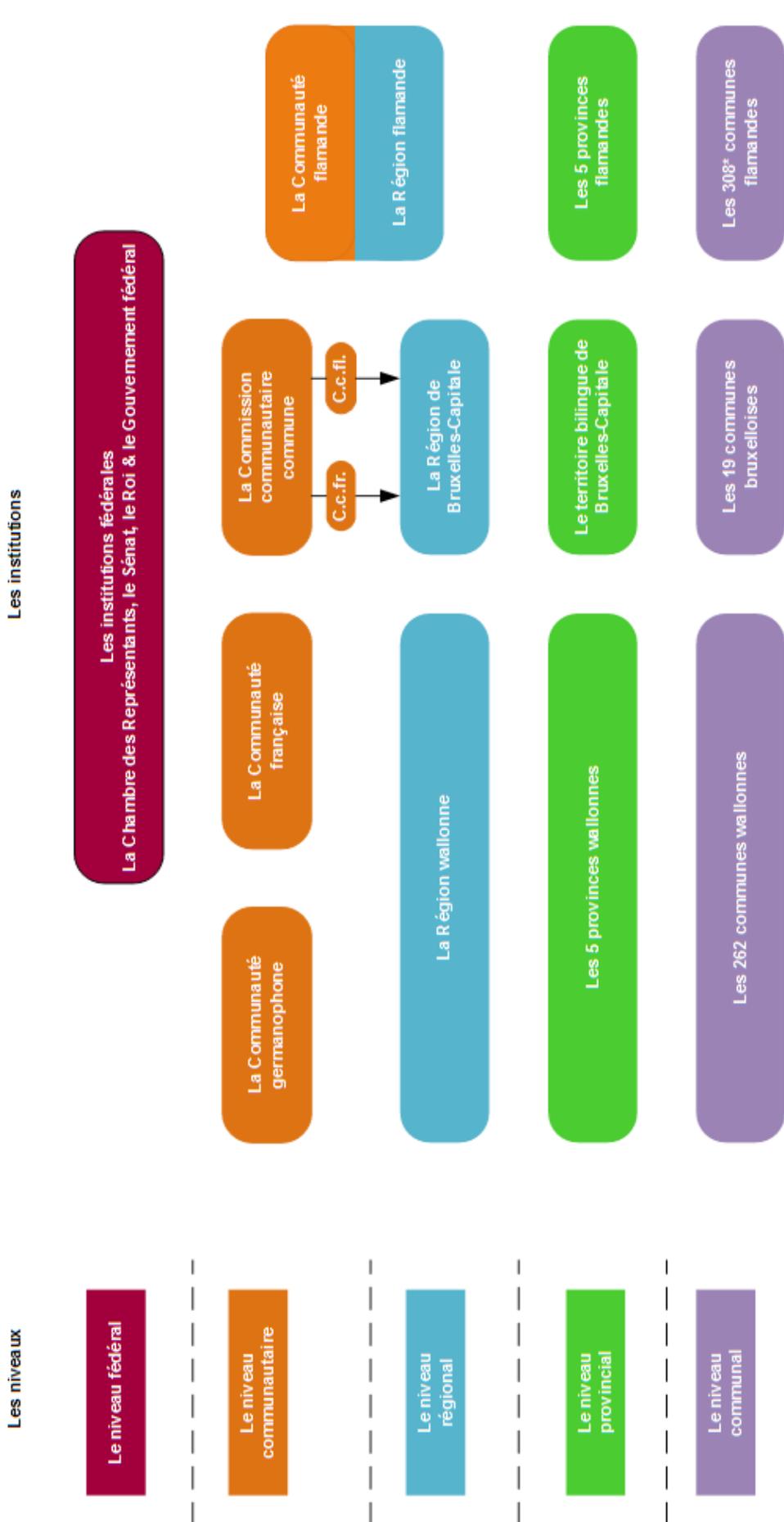
Toutefois, certaines dispositions de la nouvelle loi communale demeurent de compétence fédérale, et ne peuvent par conséquent être modifiées par la Région. C'est ainsi que la nouvelle loi communale reste d'application en matière de maintien de l'ordre public (police administrative générale).

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. La communauté germanophone a ainsi, pour ce qui concerne spécifiquement ses 9 communes, modifié certaines dispositions du CDLD².

1 <http://www.cdld.be>

2 Depuis le 1^{er} janvier 2016, les modifications du CDLD ne concernent plus les 9 communes germanophones de Wallonie. En effet, la Communauté germanophone travaille à son propre décret communal, qui reprendra grosso modo toute la 1^{ère} partie du CDLD. Ce changement législatif est en cours (au moment d'écrire ces lignes, l'avant-projet de décret en question a été adopté en 1^{ère} lecture au Gouvernement de la Communauté germanophone). Ce qui s'assimile à un retour à l'ancienne loi communale se traduira également, pour les 9 communes germanophones, par l'adoption de décrets spécifiques par matières (élections, supracommunalité, etc.).

Schéma 1: La structure de l'Etat fédéral belge



*300 au 1/1/2019

C.c.fr: Commission communautaire francophone
 C.c.fl: Commission communautaire flamande

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, département, province, 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'Europe³, 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.

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 de la situation 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**.

³ Le dernier étant la République de Saint-Marin, en octobre 2013.

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

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 Ve 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 XIIe et XIIIe 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 militaires et religieux. Nos beffrois, 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. Pied à pied, les 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 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 l'Ancien Régime.

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 il y a 40 ans (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 et réaliser des économies d'échelle. 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 213,8 km² pour la plus étendue du pays (Tournai) à 1,1 km² pour la plus petite (Saint-Josse-ten-Noode).

La Flandre compte 308 communes, pour 262 en Wallonie et 19 pour Bruxelles-Capitale. Toutefois, un mouvement de fusions de commune est actuellement à l'œuvre au nord du pays, sous l'impulsion de l'autorité politique régionale. Cette dynamique devrait aboutir rapidement, de sorte que le nombre de communes flamandes passera, au 1^{er} janvier 2019, de 308 à 300⁵. La Belgique comptera ainsi encore 581 communes à ce moment.

En Wallonie, la nouvelle majorité en place depuis l'été 2017, dans sa Déclaration de politique régionale, envisage également d'encourager la fusion de communes, sur base volontaire⁶. Le découpage administratif du territoire au niveau des entités locales est donc potentiellement amené à évoluer sensiblement dans les prochaines années, au nord comme au sud du pays.

Plus de la moitié des 262 communes wallonnes, soit très exactement 150 entités, présentent un caractère rural ou assimilé et comptent moins de 10.000 habitants⁷. A l'opposé, on dénombre plus de 100.000 habitants dans les trois plus grandes⁸. Entre ces deux extrêmes, 84 communes comptent entre 10.000 et 25.000 habitants et 25 entités, entre 25.000 et 100.000 habitants⁹. Entre les 201.670 âmes de la première métropole de Wallonie (Charleroi) et les 1.419 habitants de la moins peuplée (Daverdisse), les écarts varient considérablement.

S'il existait une commune de Wallonie «moyenne», elle compterait 13.865 habitants. Soit une entité comparable à Amay, Couvin, Dinant, Enguien, Grez-Doiceau, Lasne, Leuze-en-Hainaut ou encore Wanze.

En termes de densité de population, entre Sainte-Ode (29,78 habitants/km²) et Saint-Nicolas (3.583,23 habitants/km²), les écarts ne sont pas moins grands. La moyenne wallonne se situe à 214,6 habitants/km², pour plus du double (482 hab./km²) en Flandre et bien plus encore en Région de Bruxelles-Capitale (7.383,7 hab./km²).¹⁰

C'est dire la diversité et la pluralité qui se cachent derrière le vocable « commune ».

5 Situation planifiée au 4-9-2017, tel que détaillée sur le site de la Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG), l'association-sœur de l'UVCW (Wallonie) et de Brulocalis (Bruxelles-capitale): http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Pages/Fusies.aspx

6 La DPR du 25/7/2017, en son point 7.5 (page 32), stipule assez laconiquement : « les fusions de communes sur base volontaire seront encouragées tant par des incitants financiers et réglementaires que par un support administratif et technique ». <http://www.wallonie.be/fr/publications/la-wallonie-plus-forte-nouvelle-declaration-de-politique-regionale>

7 C'est le cas de 11 communes sur 27 en Brabant wallon, 27 sur 69 en Hainaut, 52 sur 84 en province de Liège, 37 sur 44 en Luxembourg et 23 sur 38 en province de Namur.

8 Il s'agit de Charleroi (201.670), Liège (198.302) et Namur (111.231), chiffres au 1er septembre 2017. <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/>

9 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.

10 Source: <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/densite-de-population/> (consulté le 13/11/2017).

Au fait, c'est quoi la différence entre une ville et une commune ?

Si toutes les villes sont des communes, l'inverse n'est pas vrai. Seulement 68 communes wallonnes ont le droit de porter le titre honorifique de « Ville », certaines depuis le Moyen-Âge, et elles en sont légitimement fières. En Région de Bruxelles-Capitale, c'est la seule Bruxelles qui porte fièrement son titre de ville au sein des 19 communes.

La distinction entre ville et commune est un héritage du passé. Elle remonte au régime hollandais (1815-1830), lorsque faire la différence entre agglomérations et campagnes entraînait des conséquences administratives et juridiques. C'est le Roi qui décernait le titre de « ville ». À la révolution belge, le pays comptait environ 90 villes. La situation n'a plus évolué durant presque un siècle et demi, si bien que la distinction a fini par conserver une valeur purement symbolique.

Il n'empêche, à la fusion des communes en 1976, certaines communes qui avaient porté le titre de ville durant l'Ancien Régime, et l'avaient perdu sous Guillaume 1^{er} d'Orange, l'ont réclamé et obtenu à nouveau. D'autres, telles La Louvière, Mouscron ou Herstal se sont vues reconnaître comme ville dans un passé proche, sur la base d'arguments historiques, urbanistiques ou socio-économiques.

Voilà qui explique pourquoi certaines communes comptent plus de 50.000 habitants (Uccle ou Ixelles en Région de Bruxelles-Capitale), là où certaines villes n'en recensent que quelques milliers (Durbuy en Wallonie)...

Actuellement, c'est une circulaire ministérielle wallonne de juin 2007 qui règle la procédure d'octroi du titre de « ville » à une commune.

D'abord, la commune doit le vouloir.

Elle doit ensuite adresser sa demande par écrit au Président du Parlement wallon ou au Ministre wallon des Pouvoirs locaux.

Elle doit enfin exciper d'arguments et de réalités démontrant sa fonction urbaine : densité et diversité des commerces et services, densité de population et superficie, fréquence ou amplitude horaire des services de transport, diversité des activités culturelles, sportives ou de loisirs, développement économique, etc.

Herstal (2009), Tubize (mai 2017) et Aubange (tout récemment) sont les dernières communes à être parées du titre de « ville » en Wallonie, ce qui porte leur nombre à 68 désormais.

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.

Le décret du 27 mai 2004 avait ainsi déjà organisé une 1^{ère} 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 encore actuellement.

Cette cession de compétences en matière de pouvoirs subordonnés a encore trouvé concrétisation accrue le 1^{er} janvier 2015¹¹, 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 2015.¹²

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 sépultures¹³.

Plus récemment encore, le décret du 21 novembre 2016 a modifié certaines dispositions du CDLD relatives aux élections au conseil communal :

- dans ces 9 communes, le (la) bourgmestre est proposé(e) via le projet de pacte de majorité ;
- interdiction de cumul de fonctions pour les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone, qui ne peuvent faire partie d'un conseil ou d'un collège communal ;
- modification des règles de compétences et de délégation en matière de marchés publics ;
- confirmation d'un système de vote électronique, avec attestation papier.

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

Et fin avril 2018, nous avons appris la volonté du Parlement de la communauté germanophone de modifier les règles en ce qui concerne la présidence du conseil communal.

Dans les 9 communes germanophones, c'est le/la bourgmestre qui préside donc le conseil.

Pour les 253 autres communes wallonnes subsiste la possibilité de désigner un(e) président(e) autre que le/la bourgmestre.

Pas moins de 66 communes (plus de 25 %) font usage de cette latitude existant depuis 2012.

11 Décr. 28.4.2014 rel. à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. 16.6.2014).

12 Ces spécificités germanophones concernent par exemple la mise à disposition du conseiller communal, à sa demande, d'une adresse de courrier électronique personnelle par le collège, ou la nomination des agents communaux en ce qui concerne les désignations à titre temporaire, ou encore la délégation du collège vers le conseil en matière de marchés publics.

13 Obligation pour les communes germanophones de transmettre au Gouvernement les décisions relatives à la fixation de leur dotation pour les zones de secours et définition plus précise de la notion de « cimetière ».

Die Deutschsprachige Gemeinschaft

Zur Erinnerung: Am 1. Januar 2015 wurde die Übertragung der Zuständigkeiten der wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft im Bereich der untergeordneten Behörden abgeschlossen.

Wir erinnern uns daran, dass diese Kompetenzübertragung durch das Dekret vom 27. Mai 2004 erste Anwendung fand ; Dieses Dekret verfolgte das Ziel, die nachstehenden Zuständigkeiten an die Deutschsprachige Gemeinschaft zu übertragen: Kirchenfabriken und Einrichtungen, die mit der Verwaltung der Temporalien der anerkannten Kulte betraut sind ; Bestattungen und Grabstätten ; Gemeindefonds ; Bezuschusste Arbeiten und Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und die Polizeizonen.

Nun sind es hauptsächlich die folgenden Zuständigkeiten, die der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen werden : die Zusammensetzung, die Organisierung, die Zuständigkeit und das Funktionieren der gemeindlichen Einrichtungen ; die Wahl der kommunalen und intrakommunalen Organe (einschließlich der Kontrolle der Wahlausgaben) ; das Disziplinarsystem der Bürgermeister.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat diese neuen Zuständigkeiten bereits übernommen, da sie gewisse Änderungen, insbesondere der Funktionsweisen der kommunalen Organe, durch ihr Programmdekret vom 2. März 2015 vorgenommen hat.

So können beispielsweise folgende Punkte hervorgehoben werden:

- auf Anfrage des Gemeinderatsmitgliedes stellt das Kollegium diesem eine persönliche E-Mailadresse zur Verfügung ;
- Artikel L1213-1 des KLDD, der die Ernennung der Gemeindebediensteten betrifft, wird durch einen neuen Absatz vervollständigt, der besagt, dass die zeitweiligen Personalbezeichnungen in den Zuständigkeitsbereich des Gemeindegremiums fallen, aber innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat zu billigen sind ;
- In Sachen Zuständigkeiten des Gemeinderates und des Kollegiums im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, wird die Übertragung der Zuständigkeiten des Rates an das Kollegium in Bezug auf die Wahl des Verfahrens für die Vergabe der öffentlichen Aufträge und die Festlegung deren Bedingungen auf die Aufträge betreffend die tägliche Verwaltung der Gemeinde angewandt, im Rahmen der zu diesem Zweck im Haushaltsplan eingebrachten Mittel, aber ohne zu präzisieren, dass es sich um den ordentlichen Haushalt handeln muss.

Durch sein Programm-Dekret vom 22. Februar 2016 hat der Gesetzgeber weitere Änderungen vorgenommen, darunter insbesondere:

- Im Bereich der Gemeindeaufsicht: die Verpflichtung für die Gemeinden, die Beschlüsse zur Festlegung ihrer Dotation für die Hilfeleistungszonen an die Regierung zu übermitteln ;
- Im Bereich der Bestattungen und Grabstätten: die Präzisierung der Definition des Begriffs des „Friedhofes“. Der KLDD wurde per Dekret vom 21. November 2016 abgeändert, insbesondere in Bezug auf die Gemeinderatswahlen. So kann beispielsweise folgendes hervorgehoben werden:
- Der Bürgermeister wird über den Entwurf des Mehrheitsabkommens vorgeschlagen (er wird nicht mehr, wie in den französischsprachigen Gemeinden, automatisch aufgrund seines Wahlergebnisses bezeichnet) ;
- Unvereinbarkeit der Mandate für die Mitglieder der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die nicht Mitglied eines Gemeinderates oder eines Gemeindegremiums sein dürfen ;
- Änderung der Regeln betreffend die Befugnisse und deren Übertragung im Bereich der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ;
- Einführung eines elektronischen Wahlsystems mit Papierbescheinigung.

Zuletzt kann noch hervorgehoben werden, dass die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 30. Mai 2017 die Ernennungsbedingungen für das Amt des Generaldirektors und des Finanzdirektors in den Gemeinden des deutschen Sprachgebiets festgelegt hat.

2. Etre élu(e) en 2018

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 Wallonie¹⁴.

A l'issue du scrutin d'octobre 2012, il y avait 5.305 élus communaux en Wallonie : 262 bourgmestres, 1.136 échevin(e)s, 262 président(e)s de CPAS et 3.645 conseillers communaux et conseillères communales. Il y avait en outre 2.410 conseillers ou conseillères de CPAS.

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.

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 qu'il ou elle est le (la) candidat(e) 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 majorité¹⁵.

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 trois 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* ».

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

Par le pacte de majorité, le conseil communal constitue l'exécutif communal : le collège¹⁶. Le projet de pacte de majorité doit être déposé entre les mains du (de la) *directeur(trice) général(e)*¹⁷ au plus tard le 2^{ème} lundi du mois de novembre après le scrutin¹⁸. Il reprend l'indication des groupes politiques qui y adhèrent, l'identité du (de la) bourgmestre, des échevins, et celle du (de la) président(e) du CPAS pressenti(e).

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.

14 En Flandre, le nombre de mandataires communaux et de CPAS va sensiblement chuter en 2019, en raison de 3 mesures régionales. D'abord les collèges compteront tous un(e) échevin(e) de moins pour la nouvelle mandature, ce qui fera chuter leur nombre total actuel (1.594) de 277 unités. Ensuite, la coopération plus étroite entre communes et CPAS entraînera la disparition de 600 mandataires. Enfin, les opérations de fusion de communes à l'œuvre mèneront à la disparition de 8 bourgmestres, 19 échevin(e)s, 107 conseillers communaux et 69 membres du conseil de CPAS. Source : VVSG nieuws n° 44, 21 novembre 2017.

15 Pour rappel, dans les 9 communes germanophones, depuis l'entrée en vigueur du décret 21.10.2016 modifiant le CDLD (M.B.22.12.2016), la règle a changé : le (la) bourgmestre est proposé(e) via le projet de pacte de majorité.

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

17 Terme officiel utilisé en Wallonie depuis avril 2013 (réforme dite des Grades légaux) pour désigner l'ancien secrétaire communal. L'ancien receveur communal est désigné officiellement par le vocable directeur financier depuis la même date. Il en va de même dans les CPAS de Wallonie, qui utilisent depuis lors également les appellations de directeur général et directeur financier. 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.

18 Soit le lundi 12 novembre 2018 pour les élections du 14 octobre 2018.

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 élections¹⁹. Sauf le (la) bourgmestre, 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).

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 9 (pour les communes de plus de 200.000 habitants). Depuis 2012, le nombre d'échevins est obligatoirement réduit d'une unité dans les entités comptant au moins 20.000 habitants.

Sur la base de cette règle, ainsi que des chiffres de population au 1^{er} janvier 2018, le nombre total d'échevin(e)s pour les 262 communes de Wallonie atteindra ainsi 1.118 unités après le scrutin du 14 octobre 2018. Attention, ces chiffres doivent être précisés dans un arrêté ministériel, habituellement adopté vers le mois de mars.

Préalablement à leur entrée en fonction, les échevins prêtent serment entre les mains du (de la) bourgmestre. Il s'agit du même serment que le (la) bourgmestre.

On entend souvent parler de «1^{er} échevin», «2^{ème} 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).

E. Le collège communal

Le collège communal **comprend le (la) bourgmestre, les échevin(e)s et le (la) président(e) du conseil de l'action sociale (CPAS). Ce(tte) dernier(ère), membre de plein droit, y dispose** d'une voix délibérative, sauf quand le collège exerce ses compétences de tutelle à l'égard du CPAS²⁰. 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**, en vertu des dispositions d'un décret adopté au Parlement régional le 7 septembre 2017, les collèges communaux formés à l'issue du scrutin d'octobre 2018 devront compter **au moins un tiers de représentants du sexe minoritaire**. Ce sont le plus souvent les femmes qui font défaut, mais il arrive déjà que des collèges communaux soient majoritairement féminins et que les hommes se distinguent par leur rareté.

Avec le renforcement des critères de genre, il est à craindre, notamment dans les communes de petite taille, qu'un collège ne soit pas correctement constitué au niveau de la mixité des genres. Qu'il s'agisse de trouver les femmes ou hommes manquants (dans le périmètre des élus communaux d'abord, en dehors si nécessaire), il ne faudrait pas que cet élément devienne prioritaire dans la composition d'une majorité communale, qui doit avant tout rester affaire de convergence de programmes politiques au service du citoyen.

¹⁹ Soit le 28 février 2019 dans le cas du scrutin du 14 octobre 2018.

²⁰ Cette règle ne vaut pas pour les 9 communes germanophones, où la réglementation diffère.

La Ministre des Pouvoirs locaux a promis une évaluation de cette nouvelle mesure, dès après les élections d'octobre 2018 et la formation des nouveaux collèges qui suivra.

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 exercer des compétences scabinales, parfois fort différentes du champ de l'action sociale, comme l'informatique, par exemple.

Comment les reconnaître ? Les signes distinctifs des membres du collège

Après les élections d'octobre 2018, une nouvelle réglementation s'appliquera, en vertu d'un arrêté wallon du 15 septembre 2016.

Ce texte prévoit que l'écharpe du (de la) bourgmestre est à fond noir, jaune, rouge, avec franges d'or, frappée d'un coq hardi, à porter soit à la taille, la couleur noire vers le haut, le nœud à gauche, soit sur l'épaule droite, le nœud du côté gauche, la couleur noire étant la plus proche du col.

L'écharpe des échevin(e)s et président(e)s de CPAS est à fond rouge et jaune, avec franges d'argent, à porter soit à la taille, la couleur rouge vers le haut, le nœud à gauche, soit sur l'épaule droite, le nœud du côté gauche, la couleur rouge étant celle qui se trouve le plus près du col.

Pour tous, cette écharpe ne pourra être portée que lors de manifestations ou de cérémonies se déroulant exclusivement sur le territoire communal.

F. Le programme de politique générale communale, c'est quoi ?

Le programme de politique générale communale est la déclaration politique de législature²¹, préparé par le collège et discuté par le conseil, qui définit les objectifs assignés aux politiques pour les 6 années qui suivent le scrutin communal. C'est le collège échevinal qui doit le faire approuver au début de la nouvelle législature communale. Il doit ensuite être porté à la connaissance de la population.

Depuis la législature 2013-2018, les communes qui le désiraient pouvaient troquer la déclaration de politique générale pour le **programme stratégique transversal communal** (PST).²²

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.

Pour la législature communale 2019-2024, le PST sera obligatoire dans toutes les communes de Wallonie. Le PST doit être proposé dans les 6 mois à dater de l'installation des conseils.

²¹ Nouvelle loi communale, art. 242bis.

²² Pour en savoir plus à propos du PST, consultez la rubrique spécifique, dans la partie Gouvernance locale du site de l'UVCW : <http://www.uvcw.be/articles/3.14.2.0.4112.htm>

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 € brut (minimum) et 125 € brut (maximum) et varie en liaison avec l'indice des prix. Soit, actuellement, 62,22 € et 209,18 € respectivement²³.

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 wallon²⁴ et varie selon le chiffre de population de la commune. Il s'élèvera ainsi à 35.454,19 € brut par an à Daverdisse (de 1.251 à 1.500 habitants) et à maximum 134.695,46 € brut par an à Charleroi ou Liège (> 150.000 habitants).

Le traitement d'un échevin 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 au remboursement de certains frais réels (déplacements - hors du territoire de la commune et à condition d'être mandaté par l'autorité communale à cet effet, télécommunications - à l'exclusion des dépenses personnelles). 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.

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 autre mandat, d'une autre fonction ou d'une autre charge publics d'ordre politique ne peut dépasser **une fois et demie l'indemnité d'un parlementaire fédéral**. Soit 187.189, 83 € brut par an.²⁵

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 impose²⁶ 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 (des conditions d'âge et de carrière s'appliquent en cas de demande de pension avant l'âge de 65 ans).

²³ A l'indice du 1^{er} juillet 2017, soit 1,6734.

²⁴ CDLD, art. L1123-15. Le traitement d'un bourgmestre atteint ainsi 42.560,84 € bruts (de 4.001 à 5000 hab.), 53.521,37 € bruts (de 8.001 à 10.000 hab.), 78.344,22 € bruts (de 20.001 à 25.000 hab.) et 88.373,81 € bruts (de 35.001 à 50.000 hab.), etc. (montants indexés au 1^{er} juillet 2017).

²⁵ A l'indice du 1^{er} juillet 2017, soit 1,6734.

²⁶ L. 8.12.1976.

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, la région, la communauté) se sont réservé certaines missions.

On pense ici notamment aux compétences régaliennes telles que les finances, la justice, la défense, l'intérieur et les relations internationales. 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. chapitre 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 plus de 30 % de l'investissement public du pays²⁷.

La commune employeuse

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

Un peu plus de 130.000 personnes¹ travaillent à l'échelon public local, soit 36,04 % dans les villes et communes, 22,45 % dans les intercommunales (dont plus de la moitié dans les hôpitaux), 23,57 % dans les CPAS, 8,09 % dans les zones de police, 8,03 % dans les provinces et 1,77 % 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 % (39,85 % en 2017) des dépenses ordinaires des communes.

¹ Exactement 133.392, soit un peu plus de 100.000 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 4e trimestre 2016, tirés de : <https://www.onssrsziss.fgov.be/fr/statistiques/administrations-provinciales-et-locales>

²⁷ Formation brute de capital fixe. Très exactement 31,6% dans les comptes 2015. Source : SPW éditions, *Le cahier des finances locales. La situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2017*, Namur, juin 2017.

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.

- **l'infrastructure de voirie** : 90 % des routes wallonnes sont communales, soit 74.000 km;
- **la sécurité**: les moyens financiers de la police locale et des zones de secours proviennent des communes à hauteur d'environ 60 % et 79% respectivement;
- **la protection de l'environnement** : entretien des espaces publics, collecte et gestion des déchets, collecte des eaux usées et gestion du réseau d'égouttage, prévention des inondations, gestion des forêts et de la chasse, gestion des terres excavées en voirie, ...;
- **le développement économique** : la Wallonie compte 280 zones d'activité économique qui hébergent plus de 7.600 entreprises employant 162.000 personnes¹ ;
- **l'enseignement fondamental communal** recense 194.842 élèves (74.058 en maternelles, 120.784 en primaires), soit 50 % de l'offre en Wallonie francophone²; **l'accueil de la petite enfance** : les communes offrent plus de 12.000 places, soit plus de 45 % de l'offre en Wallonie;
- **le logement** : les communes wallonnes mettent à disposition des familles, directement ou indirectement, 120.000 logements publics dont 101.000 logements sociaux; **l'action sociale** : les CPAS accordent environ 750 millions € d'aides sociales, dont plus de 50 % de revenus d'intégration sociale;
- **les aînés** : les pouvoirs locaux pourvoient 5.988 lits de maisons de repos (23,6 % de l'offre en Wallonie), et 7.488 lits de maisons de repos et de soins (33,5 % de l'offre)³ ;
- **les soins de santé** : les communes fournissent 9.872 lits d'hôpitaux (47 % de l'offre en Wallonie)⁴.

1 Chiffes UWE 2017

2 Statistiques Etnic (www.etnic.be) 2015-2016

3 Chiffres d'avril 2017. Source: http://www.inami.fgov.be/fr/professionnels/etablissements-services/maisons-repos/Pages/statistiques-evolution-secteur-maisons-repos.aspx#Quelle_est_l'evolution_du_nombre_de_lits_?

4 Chiffres 2011.

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

1. Le (la) bourgmestre, chef de la police locale

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).

Des dispositions fondamentales inscrites dans des décrets révolutionnaires entre 1789 et 1791 réglementent encore de nos jours la vie des citoyens en matière d'ordre public. En effet, l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale qui découle directement de ces textes vieux de plus de deux siècles énonce : « *les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* ».

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.

Traquer et SACquer les incivilités

Les ordonnances communales en matière de police peuvent être assorties, soit de sanctions pénales (rarement suivies par les parquets), soit de sanctions administratives communales (alternative plus efficace).

Les sanctions administratives communales (SAC), prévues dès 1999 et dont l'arsenal a été précisé et étendu par la loi du 24 juin 2013, s'appliquent à tout ou partie des règlements communaux de police. Elles sont fréquemment utilisées pour combattre les réelles sources de nuisances que représentent les incivilités et les infractions ou la délinquance environnementales.

La loi prévoit 4 types de sanctions administratives communales: l'amende administrative (max. 350 €), la suspension ou le retrait d'une autorisation délivrée par la commune ou encore, la fermeture administrative d'un établissement, à titre temporaire ou définitif.

C'est le fonctionnaire sanctionnateur qui décide, sur la base des constats dressés par des agents constatateurs communaux ou des procès-verbaux dressés par la police, si tel comportement mérite une amende administrative et, si oui, de quel montant. Le collège décide pour les 3 autres types d'infractions.

Depuis la loi du 24 juin 2013, en guise de réparation, la possibilité est offerte aux communes, en plus de la médiation, de proposer au contrevenant qui marque son accord l'exécution d'une prestation citoyenne au profit de la commune.

Les zones de police locale

Depuis 2002, 196 zones de police locale couvrent tout le territoire belge, dont 72 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 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 se réunit tous les 4 ans pour élaborer le plan zonal de sécurité et organiser globalement les missions de police, dans le respect des règles du plan national de sécurité.

La zone de police est 'pilotee' 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, 60 % du budget d'une zone provient de ses communes) et aux dotations et transferts du Fédéral (en moyenne 40 %). Le Fonds de sécurité routière (FSR), alimenté principalement par les amendes de roulage, en fait partie. Il est attribué aux zones du pays selon de savantes clés 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 de²⁵ cavalerie, arroseuse pour disperser une manifestation, tireurs d'élite pour une prise d'otages, etc.

C. La commune, garante de la sécurité publique (incendie, 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 plus grande 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 80% à ce jour. L'autorité fédérale s'est engagée à atteindre progressivement le seuil de 50 % dans la répartition des coûts, mais on est encore loin du compte. Depuis 2014, les provinces wallonnes interviennent également dans le financement des services de secours, notamment par le biais d'une ponction de minimum 10 % dans le *Fonds des provinces*, aux fins de soutien aux communes dans la constitution et le financement des zones. Il s'agit d'une mesure décidée par l'autorité wallonne dans sa *Déclaration de politique régionale* (DPR) 2014-2019.

Depuis la réforme de la sécurité civile, entrée en vigueur le 1er 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 l'infrastructure, au bénéfice de l'ensemble des « communes couvertes ».

Quant au personnel des zones de secours, il se ventile entre cadre administratif et opérationnel, lui-même composé 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.

Le règlement communal d'incendie

A titre préventif, les communes peuvent adopter un 'Règlement de police relatif à la protection contre l'incendie et l'explosion' pouvant compter plusieurs dizaines de pages. Ce document reprend toutes les règles applicables sur le territoire communal et destinées à limiter ces risques spécifiques, dans la mesure du possible.

On peut y trouver des dispositions relatives aux immeubles et établissements accessibles au public, aux installations et manifestations temporaires, aux nouveaux lotissements, aux immeubles de logement, aux bâtiments industriels, aux établissements scolaires ou aux milieux d'accueil de la petite enfance. Sont également énoncées une série de règles relatives aux transformations, rénovations ou changements d'affectation de ces mêmes biens immobiliers. De même, les feux d'artifices, barbecues, feux de joie y sont réglementés... jusqu'à l'entretien et au ramonage des cheminées !

Lors de visites régulières, les services d'incendie contrôlent le strict respect de ces règles dans les bâtiments accueillant du public, ou certains types d'établissements soumis à des législations spécifiques (maisons de repos, hôtels, etc.) à l'exclusion des habitations individuelles et privées.

La bonne gestion des voiries²⁸

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

Elle porte sur toutes les voiries dont elles sont le gestionnaire officiel, soit 74.000 km ou 90 % des voiries de Wallonie. Ensuite, elles ont une obligation complémentaire qui vise toutes les voiries (régionales - à l'exception des autoroutes - et provinciales) : n'ouvrir que des voies sûres à la circulation sur son territoire, c'est-à-dire exemptes d'éléments pouvant surprendre les usagers. La responsabilité du (de la) bourgmestre peut même être engagée en cas de non-respect de cette obligation.

La municipalité s'acquiesce de cette tâche 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 fermer des routes à la circulation (temporairement ou non). Elle n'est toutefois pas obligée d'y effectuer des réparations tant qu'elle prévient correctement les usagers.

La commune peut 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 anciens plans triennaux ont cédé la place au **Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC)**. Il s'agit d'une enveloppe dans laquelle les communes ont le droit de puiser pour financer leurs travaux, notamment de voirie et d'égouttage. Elles disposent chacune d'un droit de tirage, calculé sur base de critères objectifs, et peuvent mieux planifier leurs chantiers sur la mandature communale. Pas moins de 182 millions € ont ainsi été distribués en faveur des 253 communes wallonnes depuis le lancement du système en 2014. Les communes doivent tout de même encore financer 50 % des travaux sur fonds propres, ce que toutes n'arrivent pas à faire. Ce qui a pour conséquence que certaines n'arrivent pas à convertir la totalité des crédits disponibles (111 communes), alors redistribués en faveur de celles (142 communes) qui sont parvenues à utiliser 100 % des moyens mis à disposition.

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

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 XIXe 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**. Aujourd'hui, après la libéralisation des marchés de l'énergie (gaz et électricité) survenue en 2007, les communes sont toujours actionnaires des intercommunales gestionnaires des réseaux de distribution (GRD)²⁹. Les dividendes qu'elles en retirent représentent une part toujours plus mince de leurs recettes³⁰.

²⁸ A ce sujet, voir deux ouvrages écrits par Ambre Vassart aux éditions UVCW : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/2> et <http://www.uvcw.be/publications/commandes/26>.

²⁹ Parmi les 5 distributeurs d'énergie actifs en Wallonie, 4 sont constitués en intercommunales (AIEG, AIESH, ORES et RESA) et un seul (la Régie de Wavre) est encore communal.

³⁰ Selon le rapport Belfius sur les finances communales (27 juin 2017), les pouvoirs locaux wallons ont fait face à un recul de 3,9 % de leurs produits financiers (intérêts créditeurs et dividendes) sur base annuelle. Les seuls dividendes gaz et électricité représentaient encore ensemble 3 % des recettes totales des communes wallonnes, soit 126,8 millions € en 2010 (Belfius). Les recettes de dette, essentiellement les dividendes des secteurs du gaz et de l'électricité, s'élevaient à 113,5 millions € en 2017. Source : SPW éditions, *Le cahier des finances locales. La situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2017*, Namur, juin 2017, p.12.

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 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 autonome³¹. La plupart des communes sont, toutefois, associées en intercommunales (AIEM, AIEC, CIESAC, CILE, IDEA, IDEN, INBW³², INASEP, VIVAQUA) 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 sept intercommunales³³ 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 des réseaux d'égouttage, ayant été chargées par la SPGE (Société publique de Gestion de l'Eau) de la mise en œuvre des 14 plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) sur le territoire wallon.

C'est en revanche la commune seule qui doit entretenir les cours d'eau de 3ème catégorie (les plus ténus) qui traversent son territoire, là où les provinces sont gestionnaires des cours d'eau de 2ème catégorie, tandis que la Wallonie est responsable de ceux de 1ère 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**.³⁴

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.

Autorité normative et fiscale **en matière de déchets**, les communes wallonnes confient également leur gestion à sept intercommunales³⁵. Elles développent entre elles des coopérations et synergies, de façon à assurer la cohérence et l'efficacité au niveau régional. En 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.³⁶

Outre les matières évoquées ci-dessus (eau et déchets), l'élu local trouvera 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* ou le *Plan Maya*), l'entretien et le maillage écologique dans les espaces verts (zéro phyto, cimetières nature³⁷, 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 (e.a. via des protocoles de collaboration avec

31 Il s'agit de Burg-Reuland, Chimay, Kelmis (La Calamine), Libramont, Limbourg, Rochefort, Sankt-Vith, Tellin, Theux, Trois-Ponts, Waimes (source: www.aquawal.be).

32 Une fusion/absorption entre les intercommunales brabançonnaises IBW et IECBW est survenue au 1er janvier 2018, la nouvelle entité étant baptisée InBW.

33 Il s'agit de l'AIDE en province de Liège, de l'AIVE en province de Luxembourg, de l'InBW en Brabant wallon, de l'INASEP en province de Namur, d'IDEA, IGRETEC et IPALLE en province de Hainaut.

34 Actuellement, 215 communes sont actives au sein de 16 contrats de rivière, couvrant près de 94 % du territoire wallon.

35 Il s'agit de l'AIVE en province de Luxembourg, du BEP en province de Namur, de l'InBW en Brabant wallon, d'INTRADEL en province de Liège et d'HYGEA, de l'ICDI, et d'IPALLE en province de Hainaut.

36 A ce sujet, consultez le Manifeste de l'UVCW paru à l'occasion du scrutin communal 2018, intitulé : « En route vers des villes et communes durables en 2024 ».

37 La Wallonie labellise les cimetières nature ; ils sont 126, dans 58 communes wallonnes, à l'heure d'écrire ces lignes.

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 suit l'individu à chaque étape marquante de sa 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** ». 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.

Les **actes d'état civil** (naissance, mariage, cohabitation légale, adoption, divorce, décès, etc.) ont valeur authentique et sont inscrits et conservés dans des registres.

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 dernières volontés, etc. L'accès à leur contenu est plus strictement réglementé.

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 belges mènent d'ailleurs en Afrique des actions de coopération internationale spécifiquement axées sur cette activité³⁸. Car tous les pays du monde n'ont pas la chance de jouir d'un tel service, qui plus est en voie de numérisation rapide.

2. Les funérailles et sépultures

La commune est l'autorité reconnue en matière de **funérailles et sépultures**. La loi, aujourd'hui régionalisée, prévoit l'obligation, pour chaque commune, de disposer d'au moins un cimetière public, d'organiser et surveiller les cimetières, de tenir un registre uniformisé. Idem pour la déclaration de décès et l'obtention, auprès de l'officier d'état civil, de l'autorisation de transport puis d'inhumation, le régime des concessions de sépulture et la gratuité des funérailles pour les « indigents ».

En 1932, la crémation (« incinération ») des défunts a été rendue légalement possible, avant qu'une loi de 1971 n'instaure la parfaite égalité entre les deux modes de sépultures. Depuis lors, les cimetières doivent disposer d'une pelouse de dispersion, d'une parcelle d'inhumation des urnes et d'un columbarium. 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, si le défunt en a manifesté la volonté par écrit.

Vu le recours de plus en plus fréquent à la crémation, certaines communes ont formé des intercommunales spécifiques³⁹ pour répondre à cet ultime désir de leurs citoyens.

38 C'est notamment le cas au Burkina Faso et au Congo RDC : <http://www.uvcw.be/actualites/33.72.35.35.6609.htm>

39 C'est notamment le cas du BEP en province de Namur, de l'InBW en province du Brabant wallon et de Neomansio en province de Liège.

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, 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 nouveau *Code du développement territorial* (le CoDT, entré en vigueur le 1^{er} juin 2017)⁴⁰, 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 ou permis unique).

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

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^{ère} ligne, car elle n'agit pas seule. L'autorité locale doit en effet respecter les lignes directrices tracées par la Région, dans le CoDT (usage parcimonieux du sol, principes de bon aménagement...) comme les plans et schémas supérieurs (schéma de développement du territoire, 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 dérogoires 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 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, voiries ou parkings), en nouant des partenariats avec les transports publics (SNCB) ou les sociétés privées (taxis).

Dans un souci de partage harmonieux de la voirie entre tous les types d'utilisateurs, 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'utilisateurs (cavaliers, quads, etc.), réaliser des itinéraires de promenade pour tous, créer ou réhabiliter des voies vertes ou lentes (pré-RAVeL), des voiries vicinales, etc.

Dans le contexte de l'émergence des **smart cities**, l'apport de solutions technologiques intelligentes et dynamiques (notamment les applications pour réseaux sociaux) est indéniable pour gérer les flux en temps réel et ainsi rencontrer les enjeux liés à la mobilité.

⁴⁰ A ce sujet, il vous est possible de consulter les ouvrages généralistes et spécifiques parus aux éditions UVCW : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/>

H. La commune face au défi de l'énergie⁴¹

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 économiseurs via l'octroi de primes, mener des projets économiseurs d'énergie (e.a. en partenariat public-privé), s'inscrire dans des projets d'énergies renouvelables (éolien, biomasse, 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 et pleine de promesses en termes d'éclairage dynamique et souple, est appelée à remplacer à un horizon d'une dizaine d'années les anciennes lampes au mercure, avec de substantielles économies à la clé⁴².

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, près de la moitié des communes wallonnes (122 au 1^{er} août 2017) sont activement impliquées dans la *Convention des Maires*, appuyées par la Wallonie, e.a. au travers du programme *Pollec*.

I. 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 de nombreux besoins en logement ne sont pas encore rencontrés en Wallonie, notamment dans le domaine du logement public. Et le *Code wallon du logement et de l'habitat durable* (CWLHD)⁴³ reconnaît expressément à la commune un rôle d'opérateur prioritaire.

Jusqu'en 2016, la commune réalisait ainsi tous les 2 ans un **programme d'ancrage** communal du logement dans lequel elle s'assignait des objectifs, assortis de moyens financiers.⁴⁴

Elle 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 100.000 logements sur les 117.000 logements publics recensés en Wallonie. Soit 6 % du parc de logements wallon.

Les *Agences immobilières sociales* (AIS) constituent un autre levier pour faire bouger les choses et augmenter l'offre de logement⁴⁵, de même que le montage de **partenariats public-privé** (PPP).

41 En mars 2018, l'UVCW a fait paraître un ouvrage, co-écrit avec ORES, intitulé *Les enjeux énergétiques et les communes* : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/>

42 <http://www.uvcw.be/articles/3.490.486.486.7253.htm>

43 Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012, il a été profondément remanié par le décret du 1^{er} juin 2017.

44 Vu les profondes modifications subies par le Code du logement, il est impossible, à l'heure d'écrire ces lignes, de déterminer quand il sera demandé aux pouvoirs locaux d'élaborer leur prochain programme d'actions et quelle forme ce dernier revêtira.

45 La liste des AIS de Bruxelles et de Wallonie est disponible sur : <https://pro.guidesocial.be/associations/agences-immobilières-sociales-ais-2154.html>

Sur base de ces outils ou collaborations, 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, l'implantation de lotissements, etc.

La police du logement

En vertu de l'article 135 de la nouvelle loi communale, le bourgmestre peut aussi lutter contre les logements insalubres et veiller au respect des normes de qualité et de sécurité (incendie) des habitations. Les communes sont aussi compétentes pour délivrer les permis de location¹ qui permettent le contrôle des petits logements et/ou logements collectifs et de contrer les marchands de sommeil.

La commune peut de même réquisitionner des immeubles abandonnés. Le Code du logement prévoit expressément la réquisition d'immeubles abandonnés et la prise en gestion ou en location d'un logement manifestement inoccupé.

C'est souvent une opportunité de créer, le plus souvent en phase et avec l'appui des CPAS, des logements de transit ou d'insertion pour des personnes traversant des difficultés passagères.

¹ L'UVCW a publié un ouvrage relatif au permis de location : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/5>

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 disparu, 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, 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 wallon⁴⁶, les intercommunales de développement économique évoluent comme véritables bras technico-stratégiques 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 encourageant 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.

⁴⁶ Il s'agit d'IEG, IDE A, IDETA et IGRETEC en Hainaut, InBW en Brabant wallon, le BEPN en province de Namur et la SPI en province de Liège.

Les petites et moyennes communes (moins de 40.000 habitants) peuvent s'appuyer sur des **agences de développement local** (ADL)⁴⁷ 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 cru⁴⁸.

K. La commune, dispensatrice d'enseignement

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 propre 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, toutes les communes dispensent l'enseignement maternel et primaire : plus de 50 % de l'effectif scolaire fondamental est communal. Au-delà, certaines villes et communes gèrent des établissements du fondamental spécialisé, du secondaire (ordinaire ou spécialisé) ou du supérieur, de promotion sociale ou encore d'enseignement à horaire réduit⁴⁹. 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 soutiens financiers 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 sera bien sûr en 1^{ère} ligne pour concrétiser le **Pacte d'excellence**.

Au 1^{er} janvier 2017, ensemble, 266 communes et provinces de Wallonie organisent de l'enseignement fondamental ordinaire. En outre, 25 d'entre elles dispensent de l'enseignement spécial, et 72 sont actives dans l'enseignement artistique. Ces activités trouvent place dans 989 écoles fondamentales (1.827 implantations), 60 écoles spéciales (109 implantations) et 102 écoles artistiques (490 implantations).⁵⁰

Ce qui représentait 24.000 enseignants occupés à temps plein en 2014, à 85% dans le fondamental, 8% dans l'enseignement spécialisé et 7% dans l'artistique. Soit une population scolaire totale supérieure à 350.000 personnes, répartie comme suit : 252.596 élèves dans le fondamental (93.907 en maternelle et 158.689 en primaire), 9.803 dans le spécialisé et 89.347 élèves dans l'artistique⁵¹.

47 Au nombre d'une cinquantaine, couvrant 66 communes. La liste est consultable via <http://www.uvcw.be/communes/liste-adl.htm>

48 Ils sont regroupés en une association, qui a soufflé ses 20 bougies en 2017 : <http://www.amcv.be/>

49 A ce sujet, pour une vue détaillée, consulter les tableaux statistiques publiés régulièrement par ETNIC : http://www.etnic.be/index.php?id=24&no_cache=1&no_cache=1&tx_etnicstatistiques_pi1%5Bpointer%5D=1&cHash=97d0d6f9b56660eac2390c30c4b9be1a

50 Source : www.enseignement.be

51 Soit 50.638 dans le domaine de la musique, 9.875 dans le domaine de la danse, 15.301 pour les arts de la parole et du théâtre, 13.533 pour les arts plastiques, visuels et de l'espace.

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.⁵² 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.

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 : « *afin d'opérer un maximum de synergies pour un service de qualité au moins égale pour le citoyen, les communes seront incitées à opérer des fusions internes comme externes. Ainsi, la création de services communs de support (...) sera requise entre communes, CPAS et régions communales. Le rapprochement entre les services de l'administration communale et ceux des CPAS sera facilité sur base volontaire, tout en conservant la pleine autonomie des comités d'attribution* ». ⁵³ La Flandre pousse encore plus loin la coopération entre commune et CPAS.⁵⁴

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 de jeunes, des conseils consultatifs sur des thématiques particulières. 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'un 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).

52 Article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976. <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/loi-du-8-juillet-1976-organique-des-centres-publics-daction-sociale-restant-de-la>

53 Déclaration de politique régionale wallonne du 28 juillet 2017, page 32 : http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_mr-cdh2017.pdf

54 A ce sujet, voir, sur le site de notre consoeur VVSG : www.samenwerkinggemeentecmw.be Le futur décret flamand relatif à la gouvernance locale, adopté au Gouvernement flamand le 27 octobre 2017, prévoit que, à l'exception des 6 communes à facilités et de Fourons, le conseil communal et le conseil de CPAS auront la même composition. Il subsistera au niveau du CPAS un comité spécial qui traitera des dossiers d'aide individuelle, mais plus restreint qu'aujourd'hui, avec comme conséquence une baisse de 600 unités du nombre de mandataires. Le service social pur restera donc dans le giron du CPAS. Source : VVSG week n° 44, 21 novembre 2017. Par ailleurs, il sera bientôt possible, pour les communes et CPAS flamands, d'avoir un Directeur général et un Directeur financier commun. Source : VVSG week n°39, 17 octobre 2017. Et il est aussi question d'un organigramme commun à la commune et au CPAS. Source : VVSG week n°40, 24 octobre 2017. Et d'une équipe de management commune au CPAS et à la commune. Source : VVSG week n° 43, 14 novembre 2017.

La loi lui confie le soin de remettre les gens au travail (aux études ou en formation), 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 tuteurs énergie.

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, 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 (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'autres⁵⁵, 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, l'Association des Etablissements sportifs, 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-Bruxelles⁵⁶, la gestion des infrastructures sportives relève de l'autorité régionale wallonne depuis le 1er janvier 1994. Dans leur politique sportive,

55 Pour n'oublier personne, voir : <http://walloniebelgiquetourisme.be/fr-be/3/jaime/festivals-et-evenements/festivals>

56 Décr. 8.12.2006.

les communes peuvent donc s'appuyer sur ces deux niveaux de pouvoir. Des partenariats avec les provinces existent également.

En vertu du décret « *infrasports* »⁵⁷, 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**, 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 spécifique⁵⁸.

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 être soutenus par la Fédération Wallonie-Bruxelles, à certaines conditions.

O. La commune, ferment de ruralité

Plus de la moitié des communes de Wallonie (153 exactement) ont un caractère rural ou assimilé, soit près de 47 % du territoire wallon. C'est dire si la ruralité représente un enjeu crucial pour notre région⁵⁹. 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.

Plus d'une centaine de communes wallonnes mènent actuellement une opération de développement rural.

57 Décr. 25.2.1999.

58 Décret du 27 février 2003 et son arrêté d'application du 15 septembre 2003

59 Cela n'a pas échappé à l'UVCW, qui a mis sur pied, dès 2007, avec la Fondation rurale de Wallonie (FRW), une Commission mixte-ruralité pour traiter spécifiquement les questions liées à la ruralité et porter les revendications propres des communes rurales.

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.

Le **Comité des Régions**, une assemblée consultative de l'Union européenne, rassemble 353 associations issues des 28 Etats membres. Les pouvoirs publics les plus proches du citoyen (bourgmestres, conseillers communaux, responsables de collectivités locales et présidents de Régions) y font entendre leur voix et formulent des conseils et propositions praticables lorsque l'Union européenne envisage de prendre des dispositions politiques et législatives qui les intéressent directement.

Le **Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe** (CPLRE), un organe consultatif du Conseil de l'Europe, compte 324 membres représentant plus de 200.000 collectivités locales et régionales des 47 Etats membres. Sa mission la plus connue reste l'élaboration de la *Charte européenne de l'autonomie locale*, qui sert de modèle dans nombre de nouvelles démocraties.

Le **Conseil des Communes et Régions d'Europe** (CCRE) est la plus grande fédération représentative d'autorités locales et régionales en Europe: 60 associations de 41 pays européens (dont ceux de l'UE), soit environ 150.000 villes et régions. Ce lobby européen des pouvoirs locaux encourage toutes les formes d'échange et de coopération entre collectivités territoriales européennes.

Depuis 2004, l'organisation **Cités et Gouvernements locaux unis** (CGLU) est le seul organe représentant les pouvoirs locaux à l'échelon planétaire. Plate-forme d'échanges entre municipalités de tous horizons, elle représente leurs intérêts auprès de la communauté internationale, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le CCRE est la branche européenne de CGLU.

Ensuite, les communes wallonnes sont fort actives **sur la scène européenne**, 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'Europe.

Quant à la **solidarité internationale Nord-Sud**, elle prend une place croissante dans le cœur et les actions des communes wallonnes. Cette généreuse activité se formalise dans le cadre du programme de *Coopération internationale communale* (CIC), officiellement reconnu et financièrement soutenu par le pouvoir fédéral belge, et dont le Service Europe/International de l'UVCW est le conseiller technique et coordinateur.⁶⁰

Les actions du programme 2017-2021 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**, et le **développement économique local**.

Actuellement, une commune wallonne sur 10 se distingue ainsi dans le registre de la solidarité.⁶¹ A l'échelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 45 communes sont concernées, soit une sur 6.

Cet appréciable taux de participation et d'engagement en termes d'ouverture vers le monde, malgré le contexte très contraint des finances locales belges qui pouvait faire craindre un repli sur soi, s'explique par la réputation de sérieux et d'impact sur le terrain que le programme de CIC s'est attiré.

⁶⁰ Pour en savoir plus: <http://www.uvcw.be/espaces/international/68.cfm>

⁶¹ Il s'agit d'Amay, Arlon, Antoing, Huy, La Louvière, Libramont, Neupré, St Hubert, Tintigny, Tournai, Vaux-sur-Sûre, Virton (avec le Bénin), de Fernelmont, Lessines, Leuze-en-Hainaut, Oupeye, Ramillies (avec le Burkina Faso), La Hulpe (avec le Maroc), de Court-St-Etienne, Flémalle, Herve, Liège, Namur, Olne, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Walhain (avec le Congo RDC) et d'Hastière (avec le Sénégal).

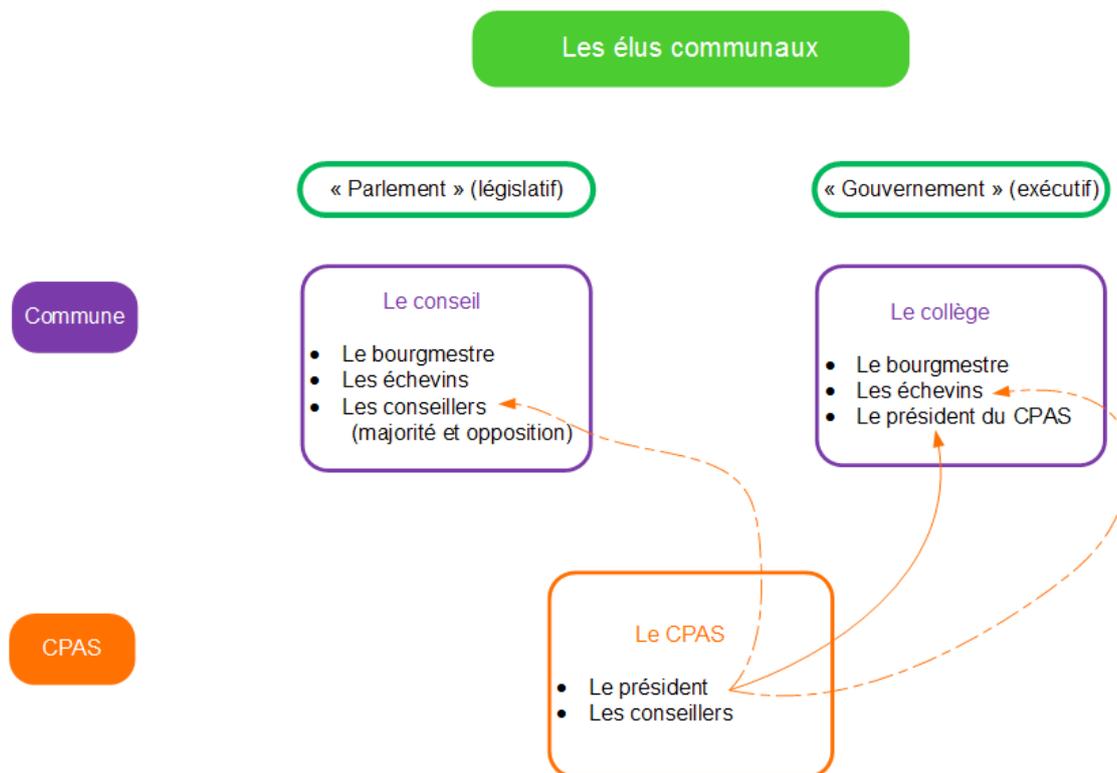
4. Sur qui compter pour réaliser tout cela?

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 deux rôles spécifiques : le Directeur Général et le Directeur Financier.

Le CDLD définit les attributions génériques de chaque composante ; toutefois, les attributions de police administrative générale (cf. le maintien de l'ordre public), 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 matières et politiques spécifiques (ex : l'aménagement du territoire et l'urbanisme, 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, il règle tout ce qui n'est pas spécifiquement attribué à un autre organe de la commune, 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 ;
- 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 collègue, 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 collège⁶² :

- exécute les décisions du conseil communal (il gère la passation des marchés publics, enrôle les taxes, etc.);
- administre les établissements communaux ;
- gère les revenus et dépenses de la commune et surveille la comptabilité ;
- dirige les travaux communaux ;
- entretient les chemins vicinaux et les cours d'eau ;
- agit en justice pour la commune ;
- gère les propriétés de la commune ;
- tient les registres de l'état civil ;
- prend des ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière ;
- applique certaines sanctions administratives communales (SAC) : suspension ou retrait d'autorisation, fermeture temporaire ou définitive d'établissements, etc.

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.⁶³

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

⁶² CDLD, art. L1123-23.

⁶³ Possibilité offerte en Wallonie depuis la réforme du 26 avril 2012 (CDLD, art. 1122-15 et L1122-34, par. 3) ; pas moins de 66 communes font usage de cette latitude à l'heure d'écrire ces lignes (fin avril 2018), soit 25 %.

Parmi les **attributions propres** du (de la) bourgmestre, relevons : **officier de l'état civil, exécutant attribué 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.

Bourgmestre empêché, késako ?¹

Au cours de la législature 2012-2018, on a vu fleurir, aux 4 coins de Wallonie, des « bourgmestres empêchés » (invités au collège à titre d'expert), des « échevins délégués à la fonction maïorale ». D'aucun(e)s, élu(e)s à d'autres niveaux de pouvoir ou appelé(e)s à exercer des fonctions ministérielles, avaient manifestement de réelles difficultés à couper le cordon ombilical les liant à leur commune.

Il s'en est suivi des polémiques et tensions que le législateur wallon, dans sa grande sagesse, a tenu à éviter à l'avenir en votant, le 12 octobre 2017, un décret réglementant la notion d'empêchement d'un(e) bourgmestre ou d'un(e) échevin(e).² Il s'agissait non pas de modifier les hypothèses d'empêchement et leurs modalités de remplacement, mais bien d'encadrer la notion d'empêchement elle-même.

Depuis lors :

- l'échevin(e) qui remplace le (la) bourgmestre empêché(e) porte le titre de bourgmestre faisant fonction ;
- le mandataire empêché ne peut pas :
 - assister au collège communal ou au bureau de CPAS, à quelque titre que ce soit ;
 - présider le conseil communal ou le conseil de l'action sociale ;
 - signer un document officiel émanant de la commune ou du CPAS ;
 - signer le bulletin communal ou du CPAS ou des courriers d'invitation ;
 - porter l'écharpe, sauf pour les cérémonies de mariage et manifestations en présence de représentants du corps diplomatique ;
 - assurer la communication officielle de la commune ou du CPAS ;
 - bénéficier de manière permanente d'un local au sein de la commune ou du CPAS ;
 - disposer d'un cabinet au niveau de la commune ou du CPAS.
- il (elle) est toutefois autorisé(e), dans sa correspondance privée, à utiliser un papier mentionnant son titre, sans employer la charte graphique de la commune ni le blason communal ;
- le (la) bourgmestre empêché(e) occupe la 1^{ère} place dans l'ordre de préséance.

¹ La notion de Bourgmestre, ou d'échevin, empêché trouvait également à s'appliquer dans les hypothèses d'interdiction de cumul avec le statut de parlementaire, en vertu du décret du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon : il ne pouvait y avoir plus d'un quart de parlementaires wallons cumulant leurs fonctions parlementaires avec un mandat au sein d'un collège communal. Ce décret prévoyait une période transitoire permettant aux mandataires concernés par un tel cumul de se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un des mandats non cumulables. Cette période transitoire prenant fin avec l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les hypothèses d'empêchement de bourgmestres et d'échevins qui en découlaient disparaîtront.

² Ce décret, publié au MB du 23 octobre 2017, modifie les articles L1123-5 et L1123-10 du CDLD, relatifs respectivement aux empêchements et remplacement d'une part du (de la) bourgmestre et d'autre part de l'échevin(e). Un décret analogue, promulgué et publié aux mêmes dates, modifie la Loi organique des CPAS (article 22), pour le (la) président(e) de CPAS empêché(e) (dispositif semblable à celui des échevins).

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 matières⁶⁴ qu'ils porteront au sein du collège (on est échevin du logement, ou échevine des finances).

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 échevin(e)s.

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 (de la) directeur(trice) général(e), des directeurs(trices) ou des chef(fe)s 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) élu(e) communal(e). Il ou elle peut même exercer en qualité d'échevin(e) au sein du collège, avec des attributions comme la santé ou l'action sociale. Parfois, il s'agit de compétences 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**⁶⁵ 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 au collège, de la composition et du fonctionnement des commissions. Il détermine et précise aussi les règles d'éthique et de déontologie, la composition du tableau de préséance des conseillers, etc.

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

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 (en principe le 1^{er} lundi du mois d'octobre) et le compte (au cours du 1^{er} trimestre). 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.

⁶⁴ La plupart des attributions que la loi confère au collège sont énumérées par l'article L1123-23 du CDLD.

⁶⁵ CDLD, art. L1122-18. L'UVCW met à la disposition des Conseils communaux un modèle de règlement d'ordre intérieur.

Les réunions du conseil communal sont obligatoirement publiques pour être valides. Ce principe de publicité connaît deux exceptions : le huis clos 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 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 peut ainsi faire expulser tout individu manifestant son parti pris ou excitant le tumulte. Il ou elle accorde la parole aux conseillers, clôt la discussion, met aux voix les points inscrits à l'ordre du jour.

Le quorum de présences

Le conseil communal ne peut délibérer valablement si la majorité de ses membres n'est pas présente. C'est ce qu'on appelle le quorum de présences. La majorité est atteinte avec la moitié + 1, si le nombre total des conseillers est pair; avec la moitié + ½, si ce nombre est impair. Si le conseil communal compte 20 membres, le quorum est atteint à partir de 11 personnes présentes. Si le conseil compte 15 membres, il faut minimum 8 personnes présentes pour réunir le quorum.

Pour la bonne marche des affaires communales, dans l'hypothèse où le quorum n'aurait pas été atteint deux fois de suite, il est prévu que l'assemblée peut délibérer valablement quel que soit le nombre de conseillers présents, mais uniquement pour les points de l'ordre du jour inscrits pour la 3^{ème} fois.

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 (à la) directeur(trice) général(e).

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 permise si le mandataire en a fait la demande par écrit, les collèges communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle. 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** gérés par la commune. Idem pour les asbl dans lesquelles la commune est majoritaire.

Enfin, **un(e) conseiller(ère) handicapé(e) peut bénéficier de l'assistance d'une personne de confiance** qui lui prêtera 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, 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) « transfuge », c'est-à-dire 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 pénales⁶⁶.

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**.

⁶⁶ C. pén. art. 245 rel. à la prise d'intérêts.

6.6. Comment se passe le vote en conseil communal ?

Les conseillers votent **en principe à haute voix**. 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.

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.

Le quorum de votes

Comme pour les présences, il existe un **quorum de vote**, c'est-à-dire un nombre nécessaire de conseillers votant en faveur d'une proposition pour qu'elle soit adoptée. La **majorité absolue des suffrages** est la règle générale. S'il y a partage des voix, la proposition est rejetée. La majorité absolue, c'est la moitié des votes + 1, si le chiffre total des votes est pair, et la moitié + ½, s'il est impair.

Exemple : si le nombre de conseillers votants est de 23, la majorité absolue est atteinte à 12 voix (23 : 2 + ½). Si le nombre de votants est de 24, la majorité absolue est fixée à 13 voix (24 : 2 + 1).

Les conseillers doivent pouvoir émettre un vote positif ou négatif : **les abstentions ou les bulletins blancs n'entrent pas en ligne de compte** pour la détermination du nombre de votes.

Les délibérations du conseil sont consignées dans un **procès-verbal rédigé par le (la) directeur(trice) général(e)**. Tous les procès-verbaux des séances du conseil sont immédiatement notifiés au / à la directeur/trice financier(e).

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 convoquées par lui (elle), se tiennent aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires.

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) directeur (trice) général(e). 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 voix⁶⁷. En cas de partage des voix, 3 options se présentent : si la majorité du collège a reconnu l'urgence pré-

⁶⁷ Pour rappel, n'entrent pas dans la détermination du nombre de voix, les bulletins nuls et les abstentions.

ablement 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 3e 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 (à la) directeur(trice) financier(ère).

6.9 La responsabilité politique des élus

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

Comparable aux exclusions dans le domaine sportif, cette motion est prononcée envers **un ou plusieurs membre(s) du collège**, ayant perdu la confiance politique de ses (leurs) pairs. La personne visée redevient conseiller(ère) et la motion doit porter le nom de la personne remplaçante.

La motion de méfiance collective

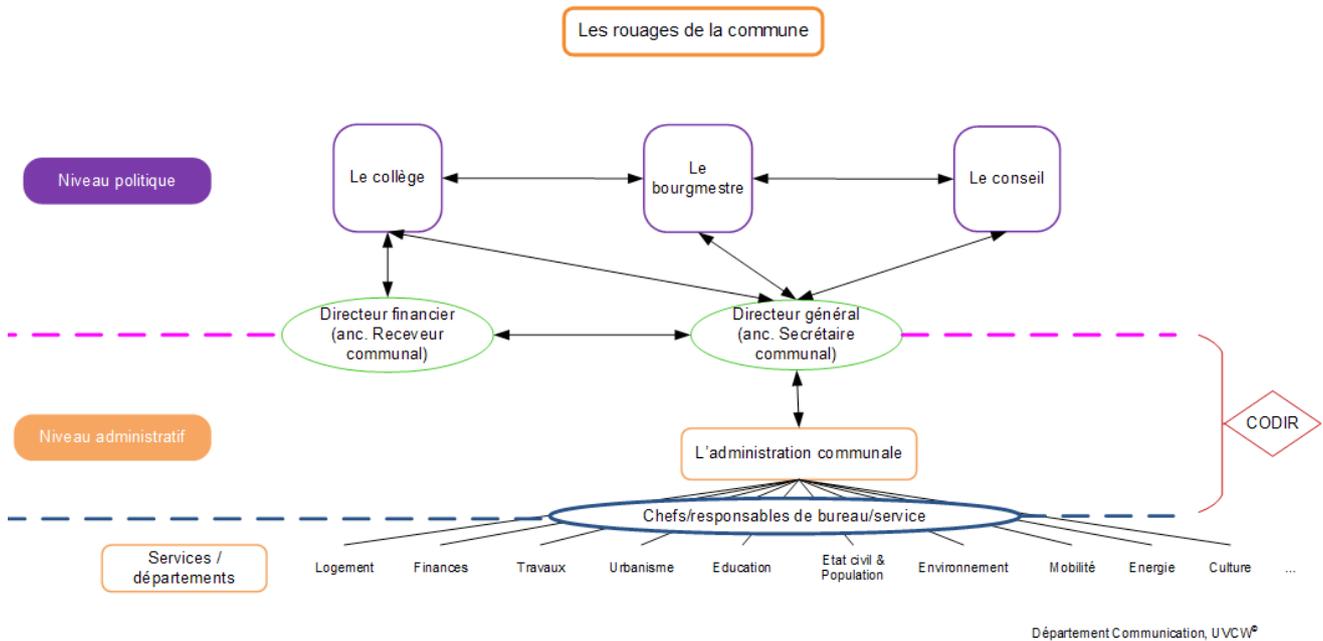
Cette motion est prononcée à l'encontre de **l'ensemble du collège**. C'est donc la totalité d'une équipe qui se voit adresser un «carton rouge». Une nouvelle majorité alternative se substitue alors à elle, dotée d'un nouveau programme politique.

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 oeuvre 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 collège et l'élection du nouveau collège.

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 et en principe hermétiques (un mandataire local, qu'il soit conseiller communal ou membre du collège, n'a pas le droit de 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**.

Un autre moteur précieux de la gestion communale est **le directeur financier ou la directrice financière**.

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

Le (la) 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, **gardien(ne) intransigeant(e) et vigilant(e) de la légalité** des décisions de ces deux organes.

Le (la) 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 de décision et de gestion local.

2. Le directeur financier ou la directrice financière

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

C'est en quelque sorte le 'trésorier' 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 (la) DF tient la comptabilité communale, dans la forme légalement définie par le **Règlement général de la nouvelle comptabilité communale**.

La fonction du (de la) 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 ou plus simplement CODIR 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 Comité de direction.

Ce Comité de direction est composé du directeur général, du directeur général adjoint, du directeur financier et des personnes responsables de la gestion d'un service selon l'organigramme communal. La mission centrale du CODIR est d'assister le directeur général dans sa mission de coordination des services communaux et de veiller à la mise en œuvre transversale des décisions des autorités communales.

Le CDLD définit sa mission comme suit : « *Outre les attributions confiées par décision du collège communal, le Comité de direction connaît toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. Les avant-projets de budget, modifications budgétaires et notes explicatives y relatives, sont concertés en Comité de direction* ».

Le Comité de direction est donc une force de proposition managériale dont le but est d'éclairer au mieux le collège et le conseil dans les décisions qu'ils doivent prendre pour la bonne gestion du service public communal.

Toutes les communes wallonnes doivent mettre en place un comité de direction. 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 directeur général et le directeur financier (voire le receveur régional). Toutefois, toutes les communes peuvent instituer un comité de direction plus large (adapté bien entendu à la taille de l'entité) qui se chargera de missions plus amples (toutes celles citées dans le CDLD)

Le contrat d'objectifs

Ce document porte sur la manière dont l'autorité politique, le DG et le CODIR collaboreront afin de rencontrer les objectifs politiques. Il vise aussi à déterminer les procédures à respecter dans les relations entre le collège et l'administration.

Déjà adopté en 2009 dans les 19 communes bruxelloises sous l'appellation « note d'accord », cette notion a fait son entrée dans les communes wallonnes en 2013 sous le nom de « contrat d'objectifs », suite à la réforme dite des grades légaux.

Le contrat d'objectifs concerne l'ensemble de l'administration. Il s'agit, en effet, d'y consigner les objectifs de l'administration dans son ensemble, et non pas ceux d'une ou plusieurs personnes prises individuellement.

Sur base d'une feuille de route remise par le collège (la lettre de mission), le DG, en tant que chef de l'administration, se charge de l'élaboration du projet de contrat d'objectifs (après avoir pris l'avis du DF sur les matières qui le concernent et du CODIR), et le soumet au Collège qui, après discussion avec le DG adopte le contrat d'objectifs. Le DG en assure l'exécution.

La lettre de mission (qui contient les grandes missions/activités communales à exécuter et les grands objectifs stratégiques politiques communaux/projets à réaliser sur la législature) combinée au contrat d'objectifs (qui décline en objectifs opérationnels les demandes du collège) constituent une dynamique de programmation stratégique communale comparable à celle du Programme stratégique transversal communal (PST).

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 enseignant 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, la culture, l'éducation, 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, des informaticiens, des spécialistes en GRH, des agents de développement local, etc. De cette souplesse et de cette professionnalisation dans le recrutement 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 côté de ça, il y a **les agents contractuels**, engagés sous contrat de travail.

Sur quelques 133.392 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, pro-

vinces)⁶⁸, plus d'un tiers (36%), soit plus de 48.000 agents, travaillent dans l'administration communale et les régies communales autonomes.

La distinction entre statutaires et contractuels n'est pas sans importance, 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 donc également sur les pensions, une fois les agents à la retraite.

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.

68 A l'échelon local au sens large, en Wallonie, il y a 92.055 contractuels pour 41.337 statutaires. Soit une proportion de 69 % et 31 % des effectifs respectivement. Source : <https://www.onssrszls.fgov.be/fr/statistiques/administrations-provinciales-et-locales> (chiffres au 4ème trimestre 2016)

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 s'assimilerait presque à une faute. Et se passer de leur implication et de leur contribution volontaire, 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**.

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**⁶⁹, 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,⁷⁰ soit d'initiative communale, soit dès qu'un certain pourcentage (variable selon le nombre d'habitants de la commune) de la population la réclame.

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**. Comme leur nom l'indique, ils permettent à certaines catégories de personnes (jeunes, aînés, agriculteurs, commerçants, personnes d'origine étrangère, etc.) 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, qui obéissent à des législations particulières.

Ces conseils sont institués dans les matières les plus diverses: culture, environnement, jeunesse, sports, logement, 3^{ème} âge, développement durable, mobilité, ... 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. Les consultations citoyennes dans le cadre de projets de ville entrent dans cette catégorie.

69 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.

70 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 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**,⁷¹ 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.

N'oublions pas non plus le **droit d'interpellation citoyenne au conseil** communal ou la faculté pour quiconque, sous certaines conditions, **de faire inscrire un point à l'ordre du jour 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, qui contribue à resserrer les liens et rapprocher les personnes et permet un meilleur dialogue, de l'écoute mutuelle.

Certes, les critiques s'expriment plus facilement et parfois plus virulemment, il arrive que l'impatience soit de mise, ou que des plages d'incompréhension demeurent, mais les propositions innovantes, les **solutions co-construites**, 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 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.

⁷¹ La pratique du budget participatif est formellement inscrite dans le droit communal wallon depuis le 26 avril 2012. Elle est en cours dans les communes wallonnes de Charleroi, Chimay, Mons, Sambreville et Thuin, ainsi que la commune de Bruxelles-Ville. Elle est en réflexion au niveau de la Région flamande.

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.

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).

Pas moins de 27.795 personnes travaillent dans les 262 CPAS de Wallonie⁷².

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

Une soixantaine de SLSP⁷³ créent, réhabilitent, gèrent, vendent et louent des logements publics, notamment des logements sociaux, sur le territoire wallon. Les SLSP gèrent plus de 100.000 logements locatifs (7 % du parc de logements en Wallonie) abritant près de 300.000 locataires.

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 ou même... 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 qui a des missions très spécifiques et bénéficie d'une plus grande souplesse de gestion. 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 limités⁷⁴ : gestion foncière, exploitation de parkings ou d'infrastructures culturelles, sportives, touristiques et de divertissement, fourniture de services et travaux informatiques, etc.

⁷² Auxquelles il faut ajouter 3.648 personnes pour les associations chapitre XII telles que définies dans la loi des CPAS. Cela représente 23,5 % de l'emploi total dans les pouvoirs locaux wallons. Source : <https://www.onssrszls.fgov.be/fr/statistiques/administrations-provinciales-et-locales> (chiffres au 4^{ème} trimestre 2016).

⁷³ La liste des 57 SLSP affiliées à l'UVCW est consultable sur : <http://www.uvcw.be/communes/liste-slshtm>

⁷⁴ A.R. 10.4.1995.

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.⁷⁵

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 à 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 médiatique des affaires qui ont motivé la réforme en profondeur, en 2018, de l'éthique et de la gouvernance, il est utile de rappeler l'importance de l'apport, en dépit d'une image médiatique défavorable et de la complexité du secteur, de ces services publics essentiels à la collectivité, dont les communes sont initiatrices.

Plus d'une centaine d'intercommunales sont actives en Wallonie⁷⁶, dans des secteurs très divers. Ensemble, elles pèsent 29.952 emplois, soit plus d'un cinquième du personnel occupé dans l'ensemble des pouvoirs locaux wallons.⁷⁷

⁷⁵ La liste est consultable via <http://www.uvcw.be/communes/liste-adl.htm>

⁷⁶ La liste des 88 intercommunales affiliées à l'UVCW est consultable sur : <http://www.uvcw.be/communes/liste-intercommunales.htm>

⁷⁷ Très précisément 22,45%. Source : <https://www.onssrszls.fgov.be/sites/default/files/binaries/assets/statistics/dibiss/20164FR.pdf> (chiffres au 4ème trimestre 2016).

Les principaux métiers des intercommunales

- le développement économique ou territorial ;
- la gestion des déchets (collecte, tri sélectif, recyclage et valorisation, élimination, sensibilisation) ;
- le traitement des eaux (distribution, égouttage, collecte, assainissement) ;
- la distribution d'énergie ;
- la gestion hospitalière (hôpitaux et centres d'accueil, maisons de repos et de soins)¹ ;
- la télédistribution et les télécommunications ;
- la gestion de participations financières ;
- la culture (académies de musique) ;
- le tourisme (gestion du site historique de la bataille de Waterloo) ;
- le sport (piscines, circuit automobile de Spa Francorchamps) ;
- la mutualisation informatique ;
- l'accueil de l'enfance ;
- la gestion de parcs naturels ;
- les abattoirs ;
- les centres funéraires ou crématoriums ;
- original : à côté des 14 zones de secours, un service incendie liégeois est structuré sous forme d'intercommunale.

¹ Le secteur hospitalier occupe à lui seul plus de la moitié des effectifs actifs dans les intercommunales en Wallonie.

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.

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.

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.

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)⁷⁸ relevant de l'échelon régional et dans lesquelles elles sont représentées. On les appelle aussi les '*pararégionaux*'.

Il y en a plusieurs dizaines en Wallonie, actifs dans des secteurs très divers. Mentionnons à titre d'exemple :

⁷⁸ Anciennement baptisées organismes d'intérêt public (OIP).

- la production et la distribution d'eau (la Société wallonne des eaux – SWDE) ;
- l'assainissement des eaux usées (Société publique de gestion des eaux – SPGE) ;
- les transports en commun (la Société régionale wallonne du transport – SRWT et ses 5 filiales exploitées sous la marque TEC) ;
- le développement économique (les 4 ports autonomes wallons)...

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, 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 «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 supracommunauté, en soutien d'actions communales.

De quoi soutenir, par exemple, les politiques de mobilité douce (cheminements cyclables, primes pour vélos électriques, mobility pass), la petite enfance, la dynamisation des centre-ville, 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 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**⁷⁹) ou en association avec d'autres pouvoirs adjudicateurs⁸⁰ (il s'agit alors de **centrales d'achats** ou de **marchés conjoints**), des commandes auprès d'entreprises privées.

Depuis le 30 juin 2017, la réglementation wallonne 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

79 A ce sujet, voir S. BOLLEN, M. LAMBERT et M.-L. VAN RILLAER, *Nouvelle réglementation des marchés publics : quels changements ?*, éditions UVCW, Namur, 2017.

80 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).

(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.

Il peut s'agir de réaliser **des travaux** (construire ou entretenir des routes, réparer, étendre ou rénover des bâtiments, etc.), acheter du matériel ou **des fournitures** ou encore obtenir **des 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 sont également concernés, mais PAS les services d'emprunts.

Ces 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.).

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

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. En 2017, 1 seule commune sur 262 a présenté un malus à l'exercice propre ! A l'exercice global, la situation est encore plus saine, les communes wallonnes affichant un solde en boni de 291 millions € en 2016, passé à 316 millions € en 2017.

C'est la raison pour laquelle leur endettement global est minime, il ne représente que 5,13 % de la dette publique belge en 2016.⁸¹ Il est également sain, puisqu'il s'inscrit dans une logique d'investissement « en dur » accroissant ou pérennisant le patrimoine communal⁸².

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

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.

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 le 1^{er} lundi du mois d'octobre**. Par le vote du budget, le conseil communal donne mandat au collège pour engager les dépenses et percevoir les recettes prévues. Il revient au (à la) directeur(trice) financier(ère) d'encaisser toutes les sommes dues à la commune.

⁸¹ Source : Etude Belfius, Finances locales 2017 (p.2 du communiqué de presse du 27/6/2017).

⁸² Malgré un tassement constaté ces dernières années, en lien avec une révision de la notion d'investissement (incluant désormais la recherche et le développement) mais aussi et surtout avec un accroissement des charges pour les pouvoirs locaux combiné à des balises d'emprunt pour investissement particulièrement contraignantes, les pouvoirs locaux concentrent encore 30 % de l'investissement public en Belgique.

La programmation budgétaire pluriannuelle¹

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.

¹ L'UVCW a édité un ouvrage récent sur le sujet, co-écrit par 3 éminents spécialistes des finances locales : Arnaud DESSOY (Belfius banque), Carole LOUIS (Centre régional d'aide aux communes) et Michel CORNELIS (Directeur financier de la ville de Wavre). Pour en savoir plus : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/14>

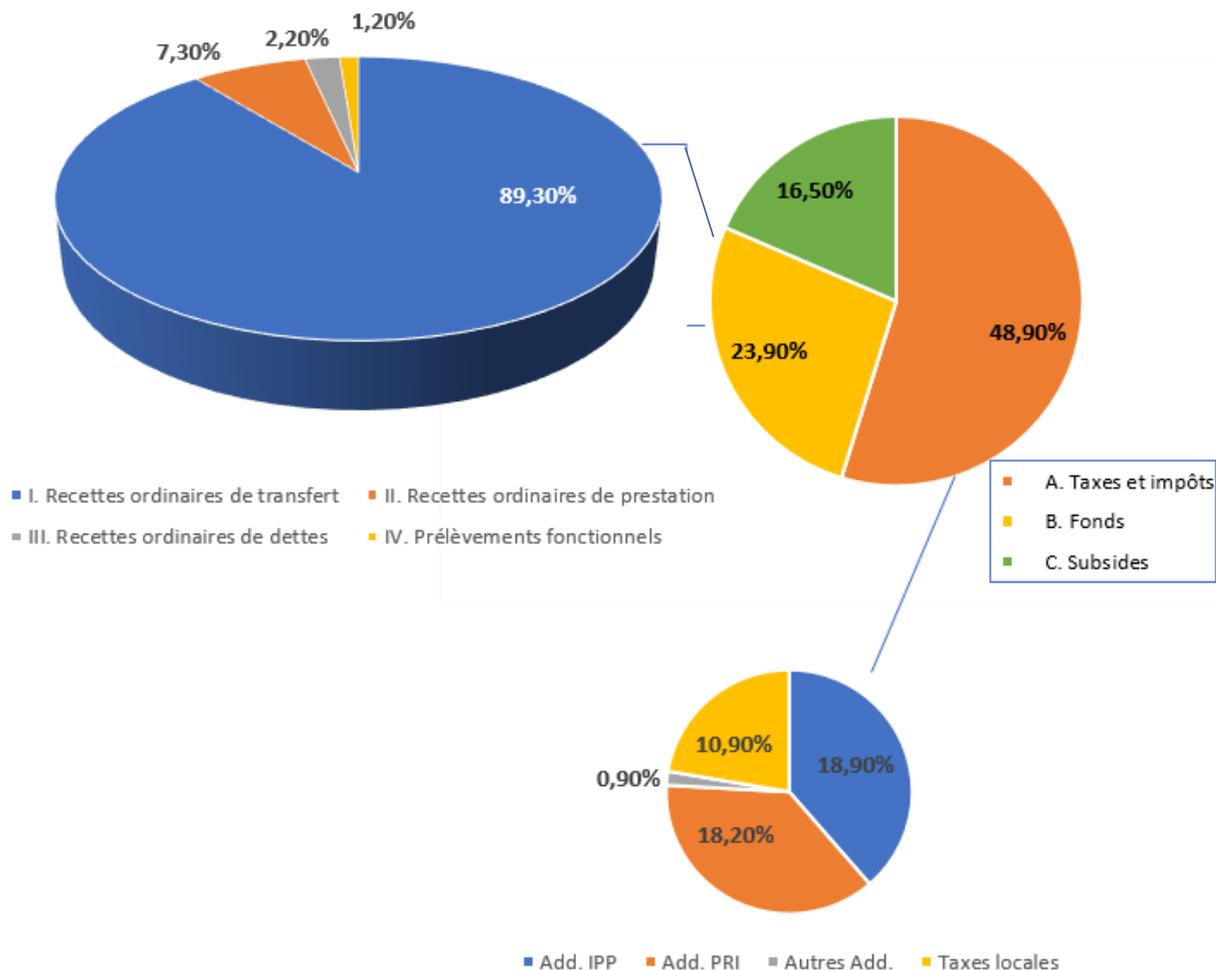
C. Qu'est-ce que le compte?

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 (de la) directeur(trice) financier(ère) 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, **en mars de chaque année**.

D. Les recettes des communes

La répartition des recettes communales à l'ordinaire (budget 2016)



1. La fiscalité

Les villes et communes de Wallonie tirent près de la moitié (49 %) 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)**, un impôt régional⁸³. 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 **38 % des rentrées globales des municipalités de Wallonie**. Soit 18,9 % pour l'impôt des personnes physiques, 18,2 % pour le précompte immobilier, et 0,9 % pour la taxe de circulation.

⁸³ Le précompte immobilier est un impôt hybride : la Wallonie fixe le taux et les exonérations, mais c'est le Fédéral qui gère le revenu cadastral (la base taxable) et perçoit l'impôt. Le 7 décembre 2016, le Parlement wallon a voté une résolution en faveur d'une régionalisation du précompte immobilier dans les meilleurs délais. La Flandre a repris le service de cet impôt depuis 1999, et Bruxelles-Capitale entend le faire au 1er janvier 2018.

1.2. Les taxes et redevances locales⁸⁴

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 **10,9 % des moyens globaux des villes et communes wallonnes**.

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 **40,5 % 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).⁸⁵ 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).

Le **Fonds des communes** couvre **23,9 % des moyens financiers des villes et communes wallonnes**.⁸⁶

Réformé, et refinancé, en 2008 le Fonds des communes subit depuis lors une constante et profonde mutation.

En effet, un ensemble de critères particuliers, constitutifs de dotations thématiques, ont été élaborés pour organiser la répartition de l'enveloppe globale, laquelle est assortie d'un mécanisme d'indexation spécifique.

Depuis la réforme, les communes reçoivent une dotation dégressive, fondée sur le montant du fonds qui leur était attribué par décret pour l'année 2008, et une dotation progressive fondée sur les nouveaux critères de répartition. Le nouveau mécanisme remplace ainsi l'ancien au rythme de 5 % par exercice. L'évolution des recettes de fonds perçues localement par une commune ne suit donc pas, en proportion, celle de l'enveloppe globale destinée à l'ensemble des 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 (déchets, eau, nature, bruit, ...), en aménagement du territoire, en rénovation du patrimoine, en personnel, en sécurité, 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 16,5 % de leurs recettes totales**.

⁸⁴ Un ouvrage récent sur le sujet : M. Lambert, *Les taxes et redevances locales - Etablissement, recouvrement et contentieux*, éditions UVCW, Namur, 2017. En savoir plus : <http://www.uvcw.be/publications/commandes/18>

⁸⁵ Les 9 communes germanophones disposent d'un mécanisme propre de Fonds des communes depuis le 1^{er} janvier 2005.

⁸⁶ Le Fonds des communes est alimenté à hauteur de 1.177.679.000 € en 2017. Notez que les CPAS bénéficient également d'un fonds : le Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS), dont les moyens atteignent 64.487.000 € en 2017.

Exit les plans triennaux, bonjour le FRIC

Depuis 2014, l'ancien programme triennal des travaux subsidiés a cédé sa place au *Fonds régional pour les investissements communaux* (FRIC)¹. La grande nouveauté du mécanisme : l'instauration d'un droit de tirage, vieille revendication des municipalistes. Chaque commune se voit 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 programmation pluriannuelle (sur 6 ans, durée de la mandature communale).

Il peut s'agir de travaux relatifs aux voiries, parkings, égouts, à l'éclairage public, aux bâtiments publics (crèches, CPAS, services publics,) ou encore d'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).

La Wallonie a ainsi prévu 180 millions € pour 2013-2016, et encore 93 millions € pour 2017-2018. Le Gouvernement wallon a annoncé début 2018, dans le cadre de la présentation de son plan wallon d'investissements, que le FRIC renouera avec un montant annuel de l'ordre de 65 millions € dès la programmation 2019-2024.

¹ Dont la base légale est le décret du 6 février 2014 modifiant les dispositions du CDLD relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un Fonds régional pour les investissements communaux. Echappent à ce mécanisme, les 9 communes germanophones qui relèvent, pour cette compétence, de la Communauté germanophone.

3. Les recettes propres des communes

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

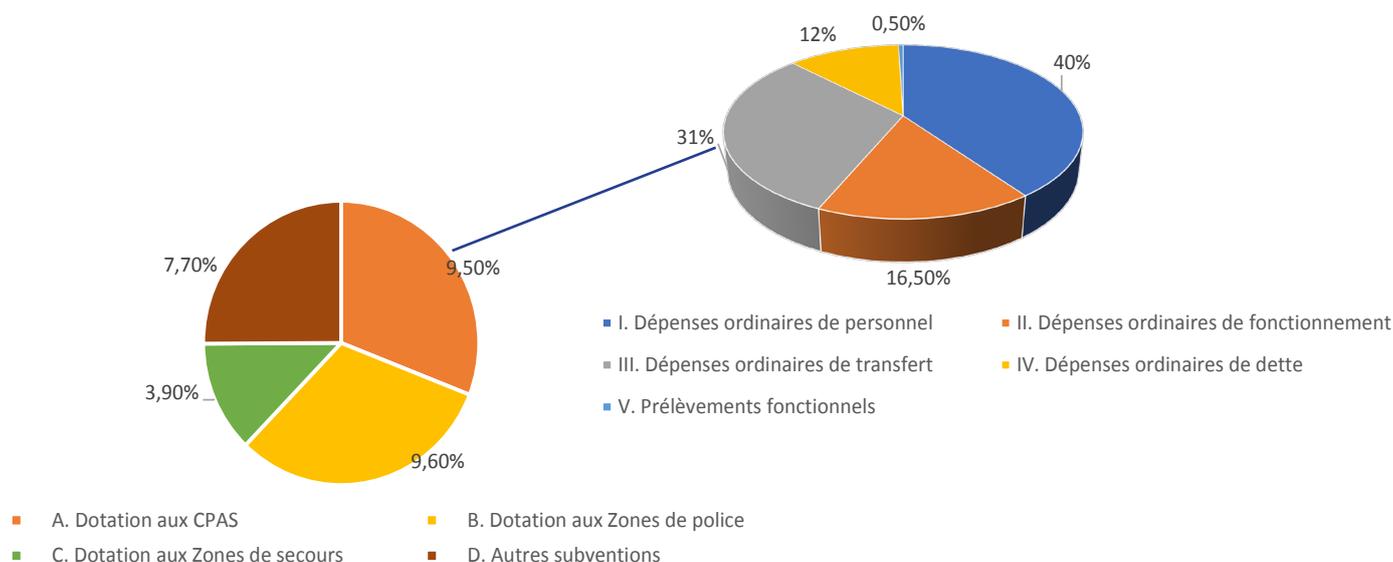
Les **recettes de prestations** sont des rentrées récurrentes générées par les biens communaux (loyers, location de matériel, coupes de bois, baux de chasse, ...). Les redevances dues pour l'occupation de la voirie par les opérateurs des réseaux de gaz et d'électricité entrent également dans cette catégorie. Elles pèsent ensemble **7,3 % 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 ces dernières années 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 **2,2 % des recettes des communes wallonnes**⁸⁷.

⁸⁷ Soit 6,1 % pour les prestations et 4,5 % pour les recettes financières ou recettes de dette.

E. Les dépenses des communes

Les dépenses communales à l'ordinaire (Budget 2016)



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). Elles sont incompressibles. Lorsque la situation financière l'exige, c'est donc ailleurs qu'il faut réaliser des économies.

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 **39,85 % 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.

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 et hôpitaux publics. Les régies communales et les asbl en bénéficient également. Le tout accapare **31,13 % des moyens financiers des communes**.

Les dotations aux zones de police, aux CPAS et aux zones de secours (depuis 2015) mobilisent la plus grosse part des dépenses de transfert et la tendance est nettement à la hausse, ce qui ne laisse pas d'inquiéter les villes et communes.

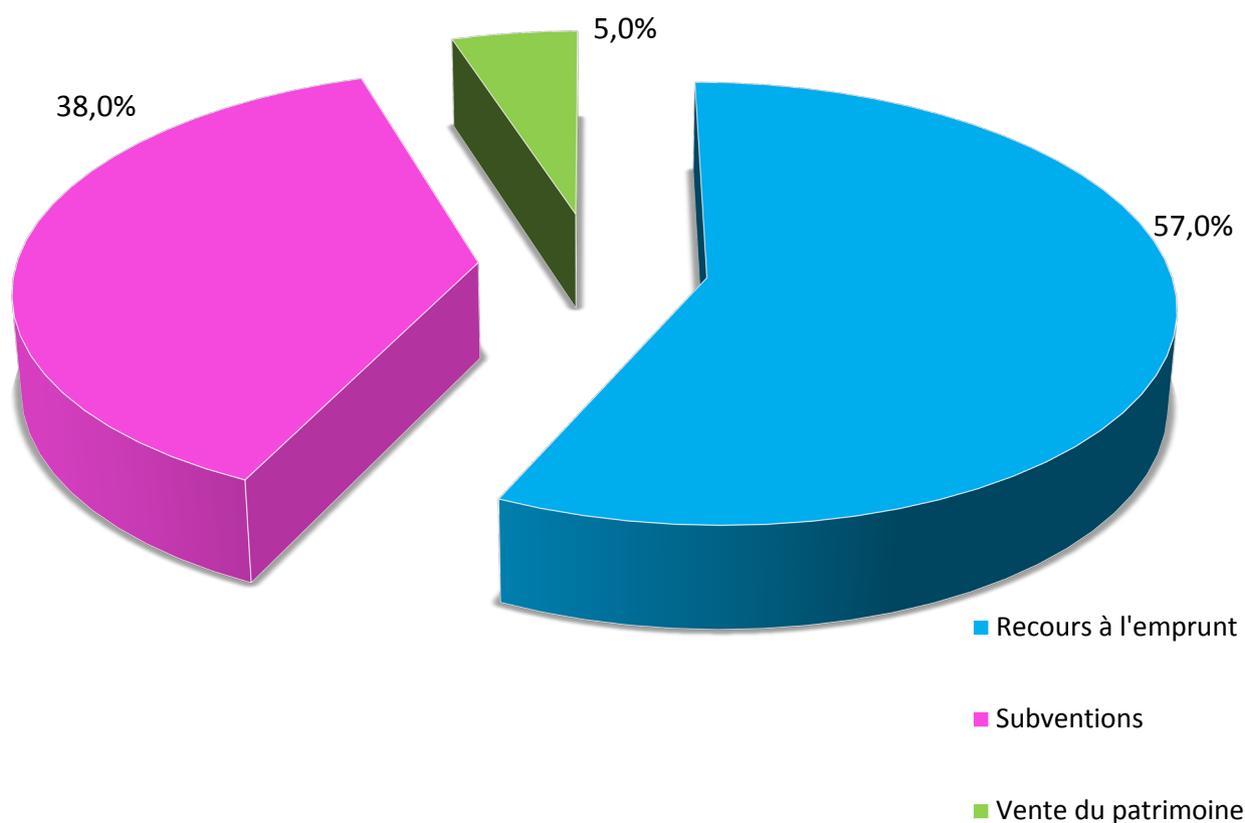
3. Les frais de fonctionnement

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 **16,45 % de l'ensemble des dépenses des communes wallonnes**.

F. La charge de la dette

Le financement des investissements communaux (chiffres 2016)



Les communes sont de grandes investisseuses: les pouvoirs locaux pèsent pour plus de 30 % des investissements publics du pays. Les communes financent ces investissements de tous types (voiries, bâtiments, travaux, etc.) de 3 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 sont en diminution constante depuis près de 30 ans. Cette baisse résulte de la baisse historique des taux d'intérêt, d'une gestion active de la dette, et de mesures régionales pour réduire l'endettement communal.

Actuellement, les dépenses de dette atteignent **12,11 % du total des dépenses** des villes et communes wallonnes (contre 27 % en 1990).

Le CRAC

Le Centre régional d'Aide aux Communes ou CRAC¹ est une Unité d'administration publique (UAP) wallonne ayant vocation à apporter une solution structurelle à la problématique des déficits de trésorerie des Communes au moyen du Compte Régional pour l'Aide aux Communes et à contribuer, par une mission d'accompagnement et de conseils en matière de gestion financière, à l'équilibre budgétaire durable des Pouvoirs locaux.

Depuis plus de 25 ans, le CRAC conseille, et encadre, les communes et provinces dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs plans de gestion, examine la situation budgétaire des entités sollicitant l'accès au CRAC, aide à la gestion de leur trésorerie et finance différentes infrastructures ou installations (infrastructures sportives, médico-sociales ou encore équipements touristiques).

¹ <http://crac.wallonie.be/>

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.

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 (corruption, trafic d'influence, détournement, abus de biens sociaux, ingérence, faux en écriture publique,).

La corruption

Il y a corruption si l'élu(e) sollicite ou simplement accepte des cadeaux pour commettre un acte relevant de ses fonctions.

Ainsi, un(e) bourgmestre qui accepte un don pour accélérer la délivrance d'un permis, ou pour ne pas constater qu'un établissement classé fonctionne sans permis commet une infraction de corruption. Idem s'il ou elle livre à des journalistes, contre rétribution, des informations attentatoires à la vie privée provenant de fichiers communaux.

L'élu(e) prudent(e) limitera les risques en évitant d'accepter des cadeaux (caisse de champagne, croisière, place offertes pour des spectacles, etc.).

Les faux en écriture

Le faux en écriture est un «mensonge par écrit» portant sur un acte authentique et public, qui porte préjudice, et réalisé dans l'intention de nuire ou de frauder. Il peut s'agir d'une simple altération d'un écrit, d'une fausse signature, d'annotations sur des registres ou actes publics après leur clôture, ou encore de la fabrication de toute pièce d'un faux. En tous les cas, le profit ou l'avantage illicite, pour soi ou pour autrui, n'aurait pas été obtenu si l'écrit avait conservé son aspect initial intégral.

Notons que la simple rectification d'une erreur matérielle ne constitue pas un faux.

Le détournement et l'abus de biens sociaux

L'abus de biens sociaux consiste pour un(e) élu(e) à user, avec intention frauduleuse, à des fins personnelles ou pour autrui, des biens ou du crédit d'une société (commune, CPAS, zone de police, zone de secours, asbl ou régie communale, intercommunale ou société de logement de service public) dans laquelle il dispose d'un réel pouvoir de contrôle, avec pour conséquence un préjudice significatif pour la société et ses créanciers ou associés.

Un(e) élu(e) évitera donc de demander des services gratuits à son profit à une intercommunale ou asbl dans laquelle il ou elle représente sa commune. De même, il ou elle ne lui fera pas supporter les frais de rénovation ou d'aménagement de son appartement. Ou encore des frais de gaz, électricité ou chauffage. Pas plus que l'acquisition de matériel ou véhicules pour son usage propre ou de voyages coûteux au profit de sa fille bien aimée. Se faire garantir une dette personnelle en donnant la caution de son asbl est également punissable (abus de crédit).

Le détournement consiste à intervertir frauduleusement la destination légale d'une chose. Il n'est pas nécessaire de se l'approprier : la cacher, retenir ou dévier de la voie légale suffit pour être en infraction.

En général, le détournement concerne surtout les personnes qui exercent des fonctions comptables (puiser dans la caisse communale pour financer des voyages privés), mais le (la) bourgmestre, par exemple, peut s'en rendre coupable également (dissimuler un procès-verbal pour mettre fin à un conflit de voisinage).

La prise d'intérêt (ingérence)

L'élu(e) doit éviter les conflits d'intérêt : il ou elle ne peut user de sa fonction publique pour retirer un intérêt quelconque, pour lui ou des proches.

Un(e) élu(e) s'abstiendra ainsi de percevoir des avantages d'une asbl communale dont il ou elle a la gestion. Un(e) bourgmestre ne fera pas acheter du bois par la commune à une société forestière dont il ou elle est l'exploitant(e). Un membre du collège risque une prise d'intérêt si des terrains communaux sont vendus par la commune à une société dont un membre de sa famille est administrateur. Un(e) élu(e) n'utilisera pas le matériel communal (broyeuse, grenailles, chaudière, tracteur .) à son profit, ni au profit d'amis, ni de tiers quelconques.

Les sanctions pénales qui frappent le mandataire contrevenant sont les mêmes que pour tout citoyen (emprisonnement, amende), mais il (elle) encourt un risque supplémentaire sous forme de peines accessoires spécifiques à sa 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, ne rentrent pas nécessairement dans la sphère répressive, comme certaines affaires qui ont éclaté fin 2016 et en 2017 l'ont mis en exergue.

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 relatives à l'éthique ont été adoptées par le législateur wallon, pour :

- limiter les rémunérations publiques et éviter qu'elles ne soient accessibles en dehors de toutes prestations et prises de responsabilités,

- clarifier et rendre plus effectives les situations de décumuls de mandats, pour limiter d'avantage les cumuls de fonctions et mandats,
- assurer une meilleure transparence, et donc un meilleur contrôle démocratique de l'ensemble,
- éviter que la filialisation d'activités publiques ne soit mise à profit pour détourner ces normes.

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 et institutionnellement organisée pour assurer leur mise en oeuvre

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, elle, 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, dans notre contexte national et régional, en 2018, 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 programmation stratégique

Le trafic d'influence

Il y a trafic d'influence lorsque la corruption vise non plus une action pour laquelle l'élu(e) est compétent(e) mais la simple influence, réelle ou supposée, que la personne tire de sa fonction d'élu(e) en vue d'obtenir un acte de la part d'une autorité ou administration publique.

Pas de bonne gouvernance sans **programmation 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. Un grand nombre d'entre elles vont plus loin et développent une véritable vision stratégique à 6 ans ou plus. Elles les nomment tantôt « contrat de ville », tantôt « horizon T », ou encore « programme stratégique transversal (PST) ».

La commune qui se fixe des priorités stratégiques à moyen ou long terme peut ainsi **articuler et asseoir la législation 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 six 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 leurs outils de planification et de mise en œuvre.**

La **culture de l'évaluation** est le corollaire naturel de la planification stratégique.

Ainsi outillé(e) d'une vision stratégique, le (la) bourgmestre devient davantage visionnaire et planificateur(trice). Il ou elle est 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 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.

3. La réforme de la gouvernance publique wallonne

La recherche de la performance et de l'efficience, dans un environnement normatif, naturel, socio-économique et financier de plus en plus complexe à appréhender a conduit à des politiques d'externalisation d'un certain nombre de missions communales, en particulier par la mutualisation dans le cadre intercommunal.

En cela, les intercommunales, comme d'autres modes d'externalisation des modes de gestion publique locaux, sont conçues dans un objectif de bonne gouvernance.

Toutefois, les affaires qui ont éclaté fin 2016 et en 2017 ont mis en évidence que ces processus d'externalisation avaient permis, dans certains cas, et permettaient encore le développement de dérives qu'une plus grande transparence et qu'un meilleur contrôle de la stratégie et de la gestion par les institutions publiques auraient dû pallier. Elles ont mis en évidence des failles dans le système de gouvernance de ces modes de gestion de l'intérêt public.

Pour ces raisons, outre les questions d'éthique abordées plus en amont, le législateur wallon a adopté un ensemble de projets visant au renforcement de la gouvernance publique en Wallonie, notamment par le renforcement du contrôle exercé par les communes sur leurs intercommunales et organismes para-communaux, des mécanismes de prévention des conflits d'intérêt, des mécanismes de transparence, de l'association des citoyens / utilisateurs à la gestion et de la tutelle.⁸⁸

⁸⁸ L'adoption d'une série de textes en matière de gouvernance locale est encore prévue au Parlement et/ou au Gouvernement wallon au printemps 2018. Le texte de la présente brochure fera l'objet d'une mise à jour en fonction des mesures complémentaires adoptées.

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, entité décentralisée, 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* »⁸⁹.

La DGO5¹

C'est l'autorité régionale, via la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé (DGO5) qui exerce la tutelle sur les communes et les empêche d'enfreindre ces limitations.

Ses différents départements (Direction du contrôle des Pouvoirs locaux, Direction fonctionnelle et d'appui, Département de la gestion et des Finances des Pouvoirs locaux, Département des ressources humaines et du patrimoine des Pouvoirs locaux, Département de la Législation des Pouvoirs locaux et de la Prospective) ainsi que les services extérieurs, situés au chef lieu des cinq provinces, sont également disponibles pour aider et conseiller les communes et élus dans l'exercice de leur gestion au quotidien.

¹ <http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/16189>

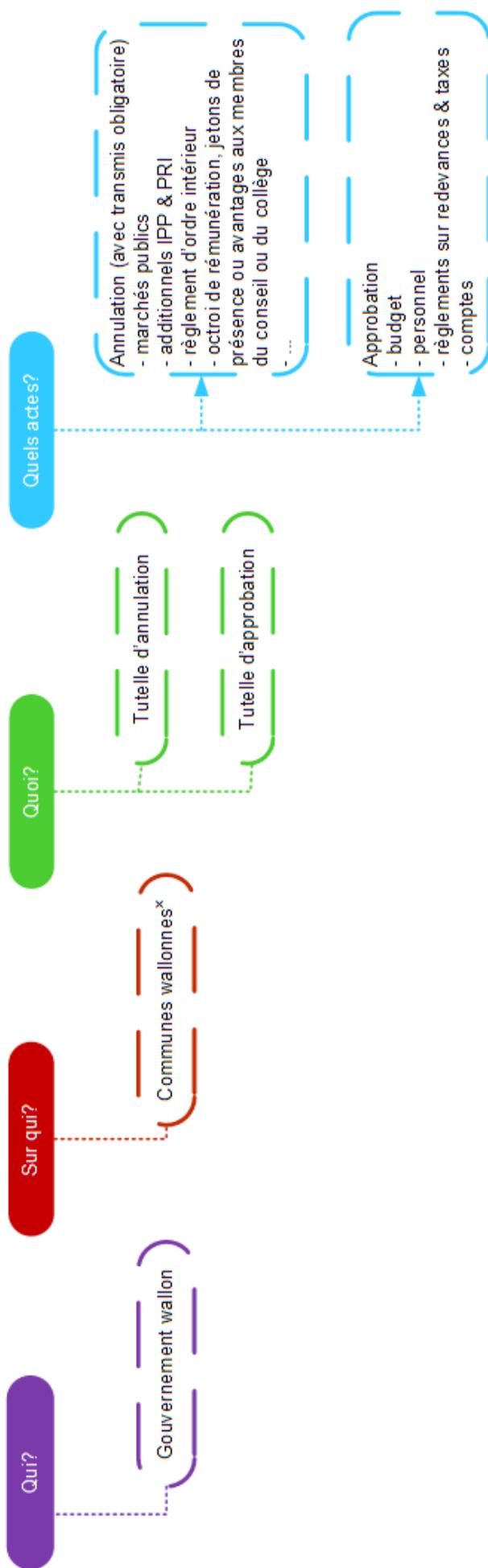
L'e-tutelle

Dans un souci de simplification administrative, depuis 2012, la Wallonie a intégralement informatisé et dématérialisé la tutelle qu'elle exerce sur les pouvoirs locaux. Ceux visés par les dispositions du CDLD relatives à la tutelle ordinaire peuvent déposer leurs actes soumis à tutelle sur le guichet électronique du portail wallon des pouvoirs locaux.¹

A l'heure actuelle, 246 communes sur 253 utilisent l'application sur une base volontaire pour atteindre un taux d'adhésion de 97%. Le volume total des actes communaux soumis à la tutelle envoyés électroniquement atteint quant à lui 80%.

¹ Arrêté wallon du 29.9.2011, pris en exécution de l'art. L3113-1 du CDLD relatif à la transmission électronique des actes relevant de la tutelle administrative (M.B. 13.10.2011). Il est entré en vigueur le 1er janvier 2012.

La tutelle en Wallonie



* Sauf communes germanophones et Comines-Warneton

⚠ Ce schéma n'illustre que la tutelle sur les communes. Il existe également des mécanismes de tutelle propres aux régions, intercommunales, associations de projets et zones de police, non repris ici.

2. Il n'y a pas une, mais des tutelles

En Wallonie, il y a tutelle chargée de contrôler le respect de la loi et la conformité des décisions communales à l'intérêt général. On distingue, la **tutelle générale d'annulation** et la **tutelle spéciale d'approbation**. Ces deux mécanismes interviennent tous deux en aval de la décision communale.⁹⁰

La **tutelle d'approbation** ne porte que sur certains actes communaux, qui n'auront d'effet qu'après avoir été approuvés par la Région :

- le budget communal ;
- les dispositions générales relatives au personnel de la commune ;
- les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales ;
- les comptes annuels de la commune.

A côté de cette tutelle, il existe une **tutelle d'annulation** : elle est générale, car elle porte sur tous les actes, autres que ceux soumis à approbation. Dans ce cadre, on distingue :

- D'une part, **les actes qui doivent obligatoirement être transmis** au Gouvernement wallon dans les 15 jours de leur adoption, avec leurs pièces justificatives. Ils ne peuvent être mis en exécution par les communes qu'après envoi. Ce sont notamment :
 - **les marchés publics** de travaux, de fournitures et de services (à partir de certains seuils)⁹¹ ;
 - **les centimes additionnels** à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier (PRI) ;
 - **le règlement d'ordre intérieur** du conseil communal ;
 - **les décisions d'octroi de rémunération**, jetons de présence ou avantages aux membres du conseil ou du collège.

Pour ces actes, **le Gouvernement wallon doit prendre sa décision dans les 30 jours de la réception**, qu'il peut prolonger de 15 jours. Passé ce délai, la décision n'est plus susceptible d'annulation.

- Et d'autre part, **les actes** non soumis à transmission obligatoire, mais **qui pourraient être appelés par l'autorité de tutelle**. Dès leur adoption, ils existent et sortent leurs entiers effets, mais ils sont susceptibles d'être mis à néant dans un certain délai.

A ces mécanismes de tutelle encadrant le fonctionnement général de la commune s'ajoutent des mécanismes de tutelle et recours spécifiques à certaines matières, comme c'est le cas pour certaines procédures spécifiques aux polices de l'urbanisme et de l'environnement ou à certaines procédures de subventionnement.

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.

⁹⁰ Les actes et les seuils visés sont identiques pour les communes, les CPAS et les intercommunales.

⁹¹ De nouvelles règles en matière de tutelle sur les marchés publics sont entrées en vigueur en Wallonie le 1er juin 2013 en vertu d'un décret du 31 janvier 2013 modifiant le CDLD. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation relative aux marchés publics le 30 juin 2017, il est très probable que ces règles changent à nouveau pour s'y conformer.

7. Conclusion

Nous voici parvenus au terme de ce qui, finalement, demeure un survol de la réalité communale wallonne en 2018.

Nous avons planté le contexte politique, juridique, administratif dans lequel le (la) mandataire élu(e) est amené(e) à évoluer.

Nous avons découvert les possibilités qui s'offrent à lui ou elle en termes d'actions et de missions au bénéfice de la collectivité locale. Nous avons exploré les ressources humaines, partenariales et financières sur lesquelles il ou elle peut 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.

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 papier et une de ses publications phare en ligne : *Focus sur la commune – 169 fiches pour une bonne gestion communale*.⁹²

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 formidable 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

Avril 2018

⁹² <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 303.142 fois et téléchargé 3.811 fois en 2017, ce qui en fait une publication digitale de référence.



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl