



# ***La Commune***

***Expliquée aux candidats  
et aux nouveaux élus***



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl



# La Commune

**Expliquée aux candidats  
et aux nouveaux élus**

Le présent ouvrage a été écrit par Michel L'Hoost  
en collaboration avec Michèle Boverie, Alexandre Maitre,  
Tom De Schutter, Bernard Antoine, Patrice Gauthier  
et Louise-Marie Bataille, UVCW, 2012



# Table des matières

<b>1. Se porter candidat(e), quelle aventure !</b>	<b>4</b>
A. La Belgique est un État fédéral, comment s’y retrouver ?	5
B. Mais au fait, c’est quoi, la démocratie ?	7
C. Et la démocratie locale ?	7
D. Les communes de Belgique en quelques chiffres	8
<b>2. Être élu(e) en 2012</b>	<b>10</b>
A. L’entrée dans la vie locale	11
B. Comment devient-on bourgmestre ?	11
C. Au fait, c’est quoi ce pacte de majorité ?	11
D. Comment devient-on échevin(e) ?	11
E. Le collège communal	12
F. Le programme de politique générale communale, c’est quoi ?	12
<b>3. Être à pied d’œuvre et agir pour la collectivité :     quelles sont les missions de la commune ?</b>	<b>14</b>
A. La Commune, levier économique	15
B. La Commune, gardienne de l’ordre public (police)	16
C. La Commune, garante de la sécurité publique (incendie, voirie, éclairage public, gaz)	17
D. La Commune, vigile de la salubrité publique (environnement, eau, déchets)	19
E. La Commune, présente du berceau à la tombe (ou à la cheminée)	20
F. La Commune, actrice de son territoire	20
G. La Commune et la mobilité	21
H. La Commune face au défi de l’énergie	21
I. La Commune et le droit au logement	21
J. La Commune, catalyseur du développement économique et touristique	22
K. La Commune, dispensatrice d’enseignement	23
L. La Commune, avec le CPAS, en première ligne de l’action sociale	23
M. La Commune, terreau de créativité	24
N. La Commune sportive	24
O. La Commune, ferment de ruralité	25
<b>4. Sur qui compter pour réaliser tout cela ?</b>	<b>26</b>
A. Sur les élu(e)s communaux	27
B. L’administration communale et son travail	33
C. Les partenaires	35
<b>5. Avec quels moyens financiers ?</b>	<b>40</b>
A. L’équilibre budgétaire des pouvoirs locaux	41
B. Qu’est-ce que le budget ?	41
C. Qu’est-ce que le compte ?	41
D. Les recettes des communes	42
E. Les dépenses des communes	44
F. La charge de la dette	45
<b>6. Selon quelles balises ?</b>	<b>47</b>
A. L’éthique	48
B. La bonne gouvernance	49
C. La tutelle	50
<b>7. Conclusion</b>	<b>53</b>

***Se porter candidat(e),  
quelle aventure !***

« Les rêves donnent du travail »

Paulo Coelho

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 État fédéral, comment s'y retrouver ?

Les villes et communes belges s'inscrivent dans l'État 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 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**. L'existence, l'organisation et le fonctionnement de la commune sont 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**. C'est là qu'on trouve les dispositions relatives au principe de l'élection directe, le caractère public des séances du conseil communal, le droit de lever des impôts dans la commune, etc.

La **nouvelle loi communale** évoque aussi leur compétence : « *tout ce qui est d'intérêt communal* », sans autre définition. Le champ d'action de la commune est donc potentiellement considérable. Finalement, en vertu de l'autonomie locale et de l'application du principe de subsidiarité, la commune peut s'occuper de **tout ce qui ne lui est pas expressément interdit**.

L'exercice de ce pouvoir est contrôlé, sous l'angle de la légalité et du respect de l'intérêt général, par la tutelle régionale au niveau de la Wallonie.

Plus près de nous, le **Code de la démocratie locale et de la décentralisation**<sup>1</sup>, coulé dans le décret du 8 décembre 2005, rassemble la législation relative aux pouvoirs locaux.

Ainsi, le pouvoir local s'assimile à un tissu aux mailles serrées, à la fois confortable et élastique, épousant au plus près le corps vivant de ses administrés (citoyens, entreprises et associations) et y répondant par quantité de services publics locaux. Par ses actions, qu'elles soient réalisées en parfaite autonomie ou par délégation des autorités supérieures, la commune jalonne la vie de tous comme aucun autre pouvoir public en Belgique.

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

La structure de l'État fédéral belge

Les niveaux

Le niveau fédéral



Le niveau communautaire



Le niveau régional



Le niveau provincial



Le niveau communal

Les institutions

Les institutions fédérales  
La Chambre des Représentants, le Sénat, le Roi & le Gouvernement fédéral

La Communauté germanophone

La Communauté française

La Commission communautaire commune

C.c.fr. C.c.fl.

La Région wallonne

La Région de Bruxelles-Capitale

La Région flamande

Les 5 provinces wallonnes

Le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale

Les 5 provinces flamandes

Les 262 communes wallonnes

Les 19 communes bruxelloises

Les 308 communes flamandes

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

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

Étymologiquement, 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 État, du pouvoir de décision dans certains domaines de compétences à une collectivité territoriale dotée d'institutions démocratiques** : région, département, province, ville et commune.

### L'autonomie locale

La **Charte européenne de l'autonomie locale**, entrée en vigueur en 1988 et ratifiée par 44 pays du Conseil de l'Europe, définit l'autonomie locale comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* »<sup>2</sup>.

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'État 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.

### Les principes de subsidiarité et de suppléance

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

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

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

<sup>2</sup> Art. 3, par. 1<sup>er</sup>, de la Charte européenne de l'autonomie locale.

## Une tradition séculaire, pour ne pas dire millénaire

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

## Le Moyen Âge et l'Ancien Régime

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

Aux XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles, un peu partout, des cités s'organisent de manière analogue et commencent à prendre les rênes de leur administration. Autour de ces îlots de croissance, l'État territorial recule, concède une part de sa force, en tous cas en Italie, dans les Flandres et Outre-Rhin. Dans les villes, les bourgeois et les corps de métiers gagnent en puissance et en assurance, assez pour revendiquer de l'autonomie face aux pouvoirs établis, les ordres militaire et religieux. Nos beffrois, 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.

## L'héritage de la Révolution française

La Révolution française, puis les 20 années de régime français qu'ont connues nos régions sous Napoléon Bonaparte jusqu'au Congrès de Vienne (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.

À 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'État, 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.

Il y a **589 communes en Belgique** depuis la **fusion des communes**, survenue le 1<sup>er</sup> janvier 1977. Avant cette date, il y en avait 4 fois plus (2.359 exactement). 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 en 2012 correspond généralement à une ville avec ses villages environnants, à plusieurs villages ou à un village important entouré de hameaux. Les anciennes communes sont dénommées sections.

La superficie des communes peut considérablement varier : de 213,8 km<sup>2</sup> pour la plus étendue du pays (Tournai) à 1,1 km<sup>2</sup> pour la plus petite (Saint-Josse-ten-Noode).

La Flandre compte 308 communes, pour 262 en Wallonie et 19 pour Bruxelles-Capitale.

Plus de la moitié des 262 communes wallonnes, soit 153 entités, présentent un caractère rural ou assimilé et comptent moins de 10.000 habitants. À l'opposé, on dénombre plus de 100.000 habitants dans les trois plus grandes<sup>3</sup>. Entre ces deux extrêmes, 84 communes comptent entre 10.000 et 25.000 habitants et 22 entités, entre 25.000 et 100.000 habitants. Entre les 204.673 âmes de la première métropole de Wallonie (Charleroi) et les 1.405 habitants de la moins peuplée (Daverdisse), les écarts varient considérablement. S'il existait une commune de Wallonie « moyenne », elle compterait 13.456 habitants.

En termes de densité de population, entre Sainte-Ode (25 habitants/km<sup>2</sup>) et Saint-Nicolas (3.387 habitants/km<sup>2</sup>), les écarts ne sont pas moins grands. La moyenne wallonne se situe à 210 habitants/km<sup>2</sup>, pour plus du double en Flandre.

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

---

<sup>3</sup> Il s'agit de Charleroi (204.673), Liège (196.721) et Namur (110.531), chiffres au 1er janvier 2012.

# Être élu(e) en 2012

## A. L'entrée dans la vie locale

Ca y est, j'ai été proclamé élu(e) en qualité de conseiller(ère) communal(e) ! Je fais donc partie des 5.293 heureux élus (c'est le cas de le dire) qui vont directement et activement participer à la gestion communale en Wallonie<sup>4</sup>.

## 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 **quasi 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 majorité.

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, ni président 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 le nouveau bourgmestre le conseiller 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 candidat bourgmestre prête, entre les mains du président 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 collège<sup>5</sup>. Le projet de pacte de majorité doit être déposé entre les mains du secrétaire communal au plus tard le 2<sup>e</sup> lundi du mois de novembre après le scrutin<sup>6</sup>. Il reprend l'indication des groupes politiques qui y adhèrent, l'identité du bourgmestre, des échevins, et celle du président du CPAS pressenti.

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

Le pacte de majorité est adopté en séance publique et à haute voix, à la majorité des membres du conseil présents, au plus tard dans les 3 mois suivant la date de validation des élections<sup>7</sup>. Sauf le 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), mais c'est plutôt rare.

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.

<sup>4</sup> Sur base des chiffres de population au 1er janvier 2012, il y aura en effet 5.293 conseillers communaux élus en Wallonie à l'issue du scrutin du 14 octobre 2012, dont 262 bourgmestres, 1.118 échevin(e)s et 262 président(e)s de CPAS.

<sup>5</sup> Ceci ne concerne pas les 9 communes de la Communauté germanophone, ni la commune de Comines-Warneton.

<sup>6</sup> Soit le lundi 12 novembre 2012 pour les élections du 14 octobre 2012.

<sup>7</sup> Soit le 28 février 2013 dans le cas du scrutin du 14 octobre 2012.

Sur base de cette règle et des chiffres de population au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le nombre total d'échevin(e)s pour les 262 communes de Wallonie atteindra ainsi 1.118 unités après le scrutin du 14 octobre 2012.

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

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

## E. Le collège communal

**Le collège communal** comprend le bourgmestre, les échevins et le président du conseil de l'action sociale (CPAS). Le collège est responsable devant le conseil et est présidé de plein droit par le 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. Il est cependant peu à craindre qu'un collège ne soit pas correctement constitué au niveau de la mixité des genres.

### LE (LA) PRÉSIDENT(E) DE CPAS EST MEMBRE DU COLLÈGE

Le législateur wallon a voulu promouvoir les rapprochements entre la commune et le CPAS. Pour cette raison, **le président du CPAS est membre de plein droit du collège**. Il y dispose d'une voix délibérative, sauf quand le collège exerce ses compétences de tutelle à l'égard du CPAS.

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

### 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.

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

**Le programme de politique générale communale** est la déclaration politique de législature<sup>8</sup>, 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.

Dès la législature 2013-2018, les communes qui le désirent pourront troquer la déclaration de politique générale pour le **programme stratégique transversal communal** (PST), un outil neuf et essentiel pour aider les mandataires locaux à optimiser leur gouvernance locale. Le PST devra être proposé dans les 6 mois à dater de l'installation des conseils.

<sup>8</sup> Nouvelle loi communale, article 242bis.

## G. Le statut social de l'élue(e)

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

Les conseillers communaux ne perçoivent aucun traitement, mais **des jetons de présence** leur sont octroyés quand ils assistent aux réunions du conseil communal. C'est le conseil communal qui fixe le montant du jeton de présence. Il oscille entre 37,18 € bruts (minimum) et 125 € bruts (maximum) et varie en liaison avec l'indice des prix. Soit respectivement 58,62 € et 197,11 € à l'indice actuel<sup>9</sup>.

### 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 wallon<sup>10</sup> et varie selon le chiffre de population de la commune. Il s'élèvera ainsi à 21.186,92 € bruts par an à Daverdisse (de 1.251 à 1.500 habitants) et à maximum 80.492,09 € bruts par an à Charleroi ou Liège (> 150.000 habitants). Ces montants, également à multiplier par l'index, atteignent actuellement 33.409 € bruts (Daverdisse) et 126.928 € bruts (Charleroi ou Liège) actuellement.

**Le traitement d'un échevin** atteint un pourcentage de celui du bourgmestre de la commune correspondante : 60 % si elle compte moins de 50.000 habitants et 75 % au-delà.

En outre, les bourgmestres et échevins bénéficient d'un **pécule de vacances** et à une **prime de fin d'année**. À certaines conditions, ils ont droit également à une **couverture sociale** et du **remboursement de certains frais réels** (déplacement, séjour, téléphonie). 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 172.946,73 €, à multiplier par l'indice actuel (1,5769), ce qui donne 272.720 € bruts par an.

### 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 impose<sup>11</sup> aux communes d'assurer une pension à leurs anciens bourgmestres et échevins, et aux CPAS de faire de même pour leurs anciens présidents. Cette pension de retraite prend cours le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit la demande.

<sup>9</sup> 1,5769.

<sup>10</sup> CDLD, art. L1123-15. Le traitement d'un bourgmestre atteint ainsi 40.105 € bruts (de 4.000 à 5000 hab.), 50.433 € bruts (entre 8.000 et 10.000 hab.), 73.826 € bruts (entre 20.000 et 25.000 hab.) et 83.276 € bruts (entre 35.000 et 50.000 hab.), etc. (montants indexés).

<sup>11</sup> L. 8.12.1976.

**Être à pied d'œuvre  
et agir pour la  
collectivité :  
quelles sont les missions  
de la commune ?**

La compétence d'une commune couvre « *tout ce qui est d'intérêt communal* ». 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'État fédéral, la région, la communauté) se sont réservé certaines missions.

On pense ici notamment aux compétences 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.

### **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'arpente 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 puisque, tous ensemble, les pouvoirs locaux belges concentrent plus de 50 % de l'investissement public du pays.

### **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 services d'incendie proviennent des communes à hauteur de 60 % et 90 % respectivement ;
- **La protection de l'environnement** est assurée à hauteur d'un milliard € par les pouvoirs locaux, soit 57 % de l'effort des pouvoirs publics belges ;
- **Le développement économique** : la Wallonie compte 223 parcs industriels qui hébergent plus de 4.500 entreprises employant 115.000 personnes ;
- **L'enseignement fondamental** communal recense 248.671 élèves<sup>12</sup>, soit 51 % de l'offre francophone ;
- **L'accueil de la petite enfance** : les communes offrent plus de 15.000 places, soit plus de 55 % 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 750 millions € d'aides sociales, dont plus de 50 % de revenus d'intégration sociale ;
- **Les aînés** : les communes pourvoient 6.017 lits de maisons de repos (22 % de l'offre en Wallonie), et 7.096 lits de maisons de repos et de soins (35 % de l'offre) ;
- **Les soins de santé** : les communes fournissent 9.872 lits d'hôpitaux (47 % de l'offre en Wallonie)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Soit 95.905 en maternelle et 152.766 en primaire – Chiffres au 15 janvier 2012, aimablement transmis par le CECP.

<sup>13</sup> Chiffres 2011, aimablement transmis par Santhea.

## LA COMMUNE EMPLOYEUSE

Le rôle économique de la commune apparaît aussi au travers du volume de l'emploi occupé dans les pouvoirs locaux. Pas moins de 120.000 personnes<sup>14</sup> travaillent à l'échelon public local, soit 36 % dans les villes et communes, 22 % dans les intercommunales (dont plus de la moitié dans les hôpitaux), 20 % dans les CPAS, 11 % dans les zones de police et 9 % dans les provinces.

C'est peu de dire que les autorités locales n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour engager du personnel qualifié, tout en maîtrisant au mieux leurs dépenses : le volume de l'emploi a crû de 30 % entre 1995 et 2005 dans les communes<sup>15</sup> et de 73,5 % dans les CPAS sur la même période.

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

### Le 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 en 2012 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 bourgmestre peut, quant à lui, 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.

### LES ANIMAUX BRUYANTS, DANS LES SAC !

Les ordonnances communales en matière de police peuvent être assorties, soit de sanctions pénales, soit de sanctions administratives communales.

Les *sanctions administratives communales* (SAC) 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. Selon les cas, une amende sera infligée ou une activité sera pénalisée (suspension ou retrait d'autorisation, fermeture).

<sup>14</sup> Exactement 100.468 équivalents temps plein (ETP).

<sup>15</sup> Hors effectifs de police, mais en incluant les services incendie.

### LES ZONES DE POLICE LOCALE : LA « RÉFORME DES POLICES »

Depuis 2002, 196 zones de police locale couvrent tout le territoire belge, dont 72 en Wallonie. 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 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 de cavalerie, arroseuse pour disperser une manifestation, tireurs d'élite pour une prise d'otages, etc.

## C. La Commune, garante de la sécurité publique (incendie, 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'.

### Les services d'incendie et de secours

Chaque commune doit veiller à la sécurité et à la salubrité des logements sur son territoire, notamment en leur assurant l'intervention et la protection en cas d'incendie.

#### LE RÈGLEMENT COMMUNAL D'INCENDIE

À 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.

Les municipalités entretiennent également des services d'intervention d'urgence (pour les incendies, ou pour les accidents et l'aide médicale urgente, qui représentent la plus grande part des sinistres), qu'elles financent d'ailleurs à hauteur de 90 %. Les services d'incendie peuvent être organisés sur base communale, intercommunale ou pluri-communale. Ces services portent tous le nom de **service régional d'incendie (SRI)**, bien qu'ils ne dépendent aucunement de la Région et soient communaux.

Sur les 85 services d'incendie de Wallonie, 20 services mono-communaux ne desservent que leur commune. Pour les autres, une commune « centre de groupe » gère le personnel, le matériel et l'infrastructure au bénéfice des « communes couvertes ».

Il y a, d'une part, **les pompiers professionnels**, dotés du statut de fonctionnaire communal spécifique (selon le règlement de la commune qui gère leur service), et, d'autre part, **les pompiers volontaires**, occupés par tranches de 5 ans via une « déclaration d'engagement ». Ils exercent souvent un autre métier à titre principal.

### LA RÉFORME DES SERVICES D'INCENDIE

Une mue globale des services d'incendie (incluant l'aide médicale urgente) est en cours, sur base de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Faute d'arrêtés d'exécution et vu la rareté des moyens budgétaires, sa mise en œuvre est toutefois assez lente. En voici les principes directeurs :

- à contribution équivalente, le droit à l'assistance la plus adéquate et la plus rapide et à la même protection de base pour chaque citoyen ;
- de nouvelles **zones de secours** mailleront tout le territoire ;
- au niveau opérationnel, **un réseau de casernes et de postes de secours** sera déployé pour la couverture la plus rapide du territoire ;
- le fédéral fixe les normes ;
- un financement rééquilibré pour tendre à terme vers une répartition 50 % - 50 % des charges entre Fédéral et communes (contre 10 % pour le Fédéral et 90 % pour les communes actuellement).

### La bonne gestion des voiries

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

Elle porte sur toutes les voiries 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 bourgmestre peut même être engagée en cas de non-respect de cette obligation.

La municipalité s'acquitte 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.

## 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 XIX<sup>e</sup> 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<sup>16</sup>.

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). Les dividendes qu'elles en retirent représentent une part de leurs recettes<sup>17</sup>.

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

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

En matière de **production et de distribution d'eau**, des communes ont une régie ou un service des eaux autonome<sup>18</sup>. La plupart des communes sont, toutefois, associées en intercommunales (CILE, IECBW, etc.) 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 intercommunales<sup>19</sup> 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 15 plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) sur le territoire wallon.

Les intercommunales sont donc actives en amont (dans la production et la distribution d'eau) ou en aval du cycle de l'eau (l'assainissement des eaux usées), parfois les deux.

Les communes wallonnes confient également à sept intercommunales<sup>20</sup> **la gestion des déchets**. 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, en 2012, la notion de salubrité a évolué vers **la gestion de l'environnement dans toutes ses composantes**. Outre les matières évoquées ci-dessus (eau et déchets), l'élu local trouvera à s'investir dans la prévention des inondations, la protection de la nature, la lutte contre le bruit, la préservation de la biodiversité, l'amélioration de la qualité de l'air, l'assainissement des sols, la sensibilisation et l'information aux citoyens, la délivrance des permis d'environnement relatifs à des activités diverses, la répression des atteintes à l'environnement si nécessaire, l'entretien des espaces verts, la gestion forestière, etc.

<sup>16</sup> La liste de toutes les intercommunales de Wallonie est sur <http://www.uvcw.be/espaces/intercommunales/liste/allresults.cfm>

<sup>17</sup> Selon le rapport Dexia sur les finances communales, les dividendes gaz et électricité représentent ensemble 3 % des recettes totales des communes wallonnes, soit 126,8 millions € au 1.1.2010.

<sup>18</sup> Il s'agit de Burg-Reuland, Chimay, Limbourg, Rochefort, Sankt-Vith, Theux, Trois-Ponts, Waimes (source : [www.aquawal.be](http://www.aquawal.be)).

<sup>19</sup> Il s'agit de l'AIDE en province de Liège, de l'AIVE en province de Luxembourg, de l'IBW en Brabant wallon, de l'INASEP en province de Namur, d'IDEA, IGRETEC et IPALLE en province de Hainaut.

<sup>20</sup> Il s'agit de l'AIVE en province de Luxembourg, du BEP en province de Namur, de l'IBW en Brabant wallon, d'INTRADEL en province de Liège et d'HYGEA, de l'ICDI, et d'IPALLE en province de Hainaut.

## E. La Commune, présente du berceau à la tombe (ou à la cheminée)

Il y a un adage qui dit : 'On naît seul, on meurt seul'. C'est faire l'impasse sur une réalité : la commune suit l'individu à chaque étape marquante de sa vie.

### 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 au collège : 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. De nombreuses communes belges mènent d'ailleurs en Afrique des actions de coopération internationale spécifiquement axées sur cette activité. 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.

### Les funérailles et sépultures

La commune est aussi, en vertu d'un décret napoléonien de 1804, l'autorité reconnue en matière de **funérailles et sépultures**. À cette époque, remonte 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 à l'état civil et l'obtention, auprès de l'officier d'état civil, de l'autorisation de transport puis d'inhumation, le régime des concessions et la gratuité par les indigents.

La législation a subi une modification majeure en 1932 pour rendre possible l'incinération des défunts, 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, d'un columbarium, d'un ossuaire, etc. 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 spécifiques pour répondre à cet ultime désir de leurs citoyens.

## 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...

Dans son rôle d'aménageuse, la commune délimite finalement le cadre de vie commun à tous, dans une optique soutenable et solidaire. Du moins, elle y contribue en 1<sup>ère</sup> ligne, car elle n'agit pas seule : la Région est également compétente en la matière. Plus que dans tout autre domaine, les gestionnaires du territoire doivent pouvoir anticiper les évolutions profondes de la société et faire montre de qualités de visionnaires. Car une erreur laisse souvent des traces pour des décennies, voire des siècles.

## G. La Commune et la mobilité

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

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

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

## H. La Commune face au défi de l'énergie

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

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

Il lui est également possible de faire réaliser des audits énergétiques sur les bâtiments communaux, afin de traquer les gaspillages et les consommations erratiques. 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.

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

## 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 social. Et le Code wallon du logement et de l'habitat durable reconnaît expressément à la commune un rôle d'opérateur prioritaire.

La commune réalise ainsi tous les 2 ans un **programme d'ancrage** communal du logement dans lequel elle s'assigne des objectifs, assortis de moyens financiers. Elle est aussi activement impliquée dans une des **68 Sociétés de logement de service public** (SLSP) de Wallonie.

Le secteur privé est une autre possibilité de faire bouger les choses, moyennant le montage de **partenariats public-privé** (PPP).

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.

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 des habitations. Les communes sont aussi compétentes pour délivrer les permis de location 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 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.

## 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 wallon<sup>21</sup>, 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.

Elles s'efforcent enfin de valoriser certains territoires sous l'angle touristique, en complétant harmonieusement l'action des acteurs locaux, provinciaux et régionaux spécifiques.

Les petites et moyennes communes (moins de 40.000 habitants) peuvent s'appuyer sur des **agences de développement local** (ADL) pour stimuler la création d'emploi sur leur territoire et mobiliser les acteurs privés, publics et associatifs en ce sens.

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

<sup>21</sup> Il s'agit d'IEG, IDEA, IDETA et IGRETEC en Hainaut, IBW en Brabant wallon, le BEPN en province de Namur et la SPI en province de Liège.

## K. La Commune, dispensatrice d'enseignement

La Constitution<sup>22</sup> 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, 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 réduit<sup>23</sup>. 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. Également baptisé **réseau officiel subventionné**, il bénéficie de subventions pour les traitements des enseignants, le fonctionnement, les équipements et les bâtiments scolaires. L'ensemble du dispositif de financement des écoles a fait l'objet d'une réforme décrétole<sup>24</sup> visant de meilleures conditions matérielles.

## 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 Constitution 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. 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 à la tutelle de la commune qui, en vertu de la loi, couvre la différence 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.

Ainsi, la commune assure **l'accueil extrascolaire et la protection de l'enfance** : elle peut créer des places en crèche pour les jeunes couples, organiser des plaines de jeux durant les congés scolaires, aménager un local en maison des jeunes ou héberger les mouvements de jeunesse divers. 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.

<sup>22</sup> Const., art. 24.

<sup>23</sup> Pas moins de 20 communes organisent de l'enseignement spécial et 72, de l'enseignement artistique (source : ETNIC, statistiques rapides, effectifs scolaires de plein exercice 2005-2006).

<sup>24</sup> Décr. 12.7.2001.

Quant au CPAS, il se voit attribuer toute une série de **missions légales**. 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 ; de protéger spécialement les mineurs d'âge.

Le CPAS 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). La loi lui confie le soin de remettre les gens au travail, via une série de programmes de **réinsertion socioprofessionnelle**. Il lui revient de fournir des aides spécifiques liées aux assurances, aux pensions alimentaires, etc. 'Last but not least', il s'efforce de **réduire la facture énergétique** des personnes en difficultés, soit en accordant une aide financière ponctuelle (Fonds social mazout, eau, gaz/électricité), soit en consentant un prêt pour des travaux économiseurs d'énergie, soit encore en informant préventivement quant aux comportements trop énergivores.

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

## M. La Commune, terreau de créativité

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

Il peut par exemple créer, sur le périmètre communal, 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 (festival, nocturnes, vernissages, expositions).

## 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 Établissements 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-Bruxelles<sup>25</sup>, la gestion des infrastructures sportives relève de l'autorité régionale wallonne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Dans leur politique sportive, les communes peuvent donc s'appuyer sur ces deux niveaux de pouvoir. Des partenariats avec la province existent également.

En vertu du décret « *infrasports* »<sup>26</sup>, 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, les abords, les installations techniques, et même l'acquisition du premier équipement sportif.

---

<sup>25</sup> Décr. 8.12.2006.

<sup>26</sup> Décr. 25.2.1999.

**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 spécifique<sup>27</sup>.

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

Pas moins de 153 communes de Wallonie 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 région. Il s'agit de préserver et de valoriser, de façon intégrée, les territoires ruraux dans leurs composantes économique, sociale et environnementale, compte tenu des fonctions de l'espace rural : production agricole et forestière, économie locale, biodiversité, tourisme, loisirs et habitat.

Souhaitant prendre leur destinée en mains, nombre de communes rurales s'engagent 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. La plupart sont accompagnées dans cette démarche par la Fondation rurale de Wallonie (FRW)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Décret du 27 février 2003 et son arrêté d'application du 15 septembre 2003

<sup>28</sup> Et aussi par l'UVCW, qui a signé en 2010 un protocole de partenariat avec la FRW.

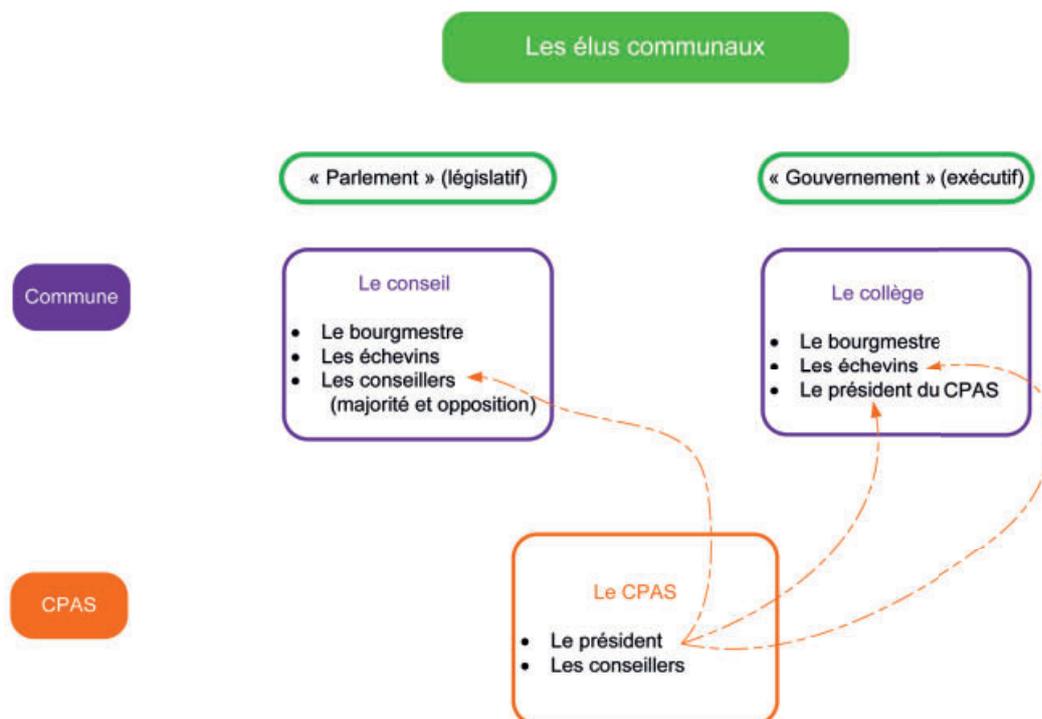
***Sur qui compter  
pour réaliser tout cela ?***

## A. Sur les élu(e)s communaux

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

À l'instar des autres niveaux de pouvoir politiques, les communes se sont structurées de manière à s'appuyer sur trois piliers : un parlement (le conseil communal), un gouvernement (le collège communal) et une administration.

### Les élus communaux



Département Communication, UVCW®  
Réalisation: Trang Phan

## 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 :

- 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 de travaux ou des services ;
- la décision de créer des paraloaux (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 bourgmestre, des échevins et du président du CPAS. Le collège exécute les décisions du conseil et est responsable, devant lui, de la gestion de la commune.

Ainsi, le collège<sup>29</sup> :

- 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 d'établissements, etc.

## 3. Le (la) bourgmestre

Il (elle) préside en général le conseil communal et le collège.

Le (la) bourgmestre jouit 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 et obliger les personnes qui y vivent à quitter les lieux pour leur sécurité.

Outre ces prérogatives obligatoires, il (elle) peut choisir des *attributions spécifiques* au sein du collège, p.ex. :

- l'information, les relations publiques et la communication ;
- la participation, la citoyenneté et les élections ;
- les cultes et les cimetières ;
- la gestion du personnel ou l'informatique ;
- le patrimoine et les propriétés communales ;
- les jumelages, les programmes européens et la coopération internationale ;
- etc.

## 4. Les échevin(e)s

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

---

<sup>29</sup> CDLD, art. L1123-23.

Il ou elle n'est pas titulaire d'un portefeuille, mais gère des compétences spécifiques que le collège lui a attribuées pour répartir le travail (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 bourgmestre, le président de CPAS et les autres échevins.

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

## 5. Le (la) président(e) du CPAS

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

Il (elle) est membre de plein droit du collège communal.

C'est généralement un(e) élu(e) communal(e). Il ou elle peut même exercer en qualité d'échevin 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**<sup>30</sup> 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<sup>er</sup> lundi du mois d'octobre) et le compte (au cours du 1<sup>er</sup> 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.

**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 président du CPAS et les personnes appelées pour exercer une tâche professionnelle.

Le conseil est en général **présidé par le bourgmestre**, mais une modification récente du Code de la démocratie locale permet que ce soit un conseiller de nationalité belge, choisi en dehors des membres du collège.

**Le président 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.

<sup>30</sup> CDLD, art. L1122-18.

## 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<sup>e</sup> 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 « *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 bourgmestre (ou à son remplaçant), éventuellement au secrétaire communal.

Pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le conseiller 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. Pour l'examen du budget ou des comptes, le collège remet à chaque conseiller, 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 conseiller jouit individuellement du **droit de poser des questions au collège**, sans inscription à l'ordre du jour. La question est écrite ou orale, selon ce que détermine le règlement d'ordre intérieur. Elle peut porter sur tout objet 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* ».

Enfin, les conseillers communaux ont le **droit de visiter les établissements et services communaux** gérés par la commune.

### 6.4. Et quels sont leurs devoirs ou obligations ?

Les conseillers doivent **observer un devoir de discrétion et respecter le secret professionnel**. Pas question pour un conseiller de divulguer des informations confidentielles concernant la vie privée d'autres personnes, dont il disposerait grâce à son 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 '**transfuge**', c'est-à-dire un conseiller quittant son groupe politique en cours de législature, **est obligé de démissionner** « *de tous les mandats qu'il exerçait par sa qualité de conseiller communal* ». C'est le règlement d'ordre intérieur qui stipule les mandats dérivés visés (dans une intercommunale p.ex.).

### 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 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. L'homme public tenté d'utiliser son mandat à des fins personnelles s'expose à des poursuites et sanctions pénales<sup>31</sup>.

Ainsi, il est interdit à un conseiller d'assister aux délibérations à propos desquelles lui (elle) ou l'un de ses proches a un **intérêt personnel, direct, matériel ou pécuniaire**. On pense notamment à des présentations de candidats, des nominations à des emplois. **L'intérêt collectif n'est au contraire pas pris en compte**. Ainsi, un conseiller communal

<sup>31</sup> C. pén. art. 245 rel. à la prise d'intérêts.

pourrait participer à une délibération décidant l'adoption d'un règlement de taxe relatif au remboursement de travaux d'égoûts 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 conseiller communal ne peut davantage **intervenir comme avocat ou notaire** dans les procès dirigés CONTRE la commune. Il peut toutefois le faire POUR la commune, mais gratuitement.

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

## 6.6. Comment se passe le vote en conseil communal ?

Les conseillers votent **en principe à haute voix**. 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 candidats, 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 secrétaire communal**.

## 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 bourgmestre et convoquées par lui, se tiennent aussi souvent que l'exige la prompt expédition des affaires.

À la différence du conseil, **les séances du collège ne sont pas publiques**. Elles réunissent uniquement le bourgmestre, les échevins, le président du CPAS et le secrétaire communal. 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 bourgmestre préside de droit le collège. C'est lui 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 voix<sup>32</sup>. En cas de partage des voix, trois options se présentent : si la majorité du collège a reconnu l'urgence préalablement à la discussion, la voix du président est prépondérante ; le collège appelle un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau et il y a vote ; le collège remet l'affaire à une séance ultérieure. Si les voix se partagent toujours lors de la 3<sup>e</sup> séance consécutive, la voix du président 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 receveur communal.

## 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 un match de football, 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 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 œuvre de la motion de méfiance collective.

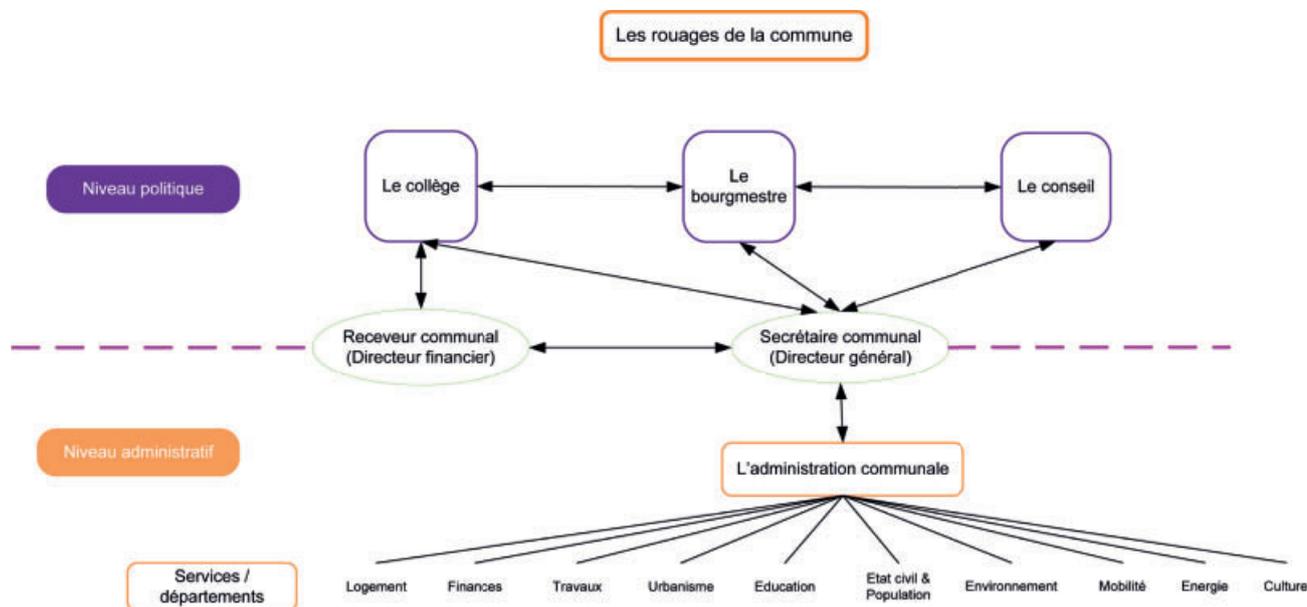
**Pour être recevable**, elle doit être déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative. La présentation d'un nouveau collège vaut nouveau pacte de majorité. La motion doit être adoptée à la majorité des membres du conseil, ce qui entraîne la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

<sup>32</sup> Pour rappel, n'entrent pas dans la détermination du nombre de voix, les bulletins nuls et les abstentions.

## B. L'administration communale et son travail

Les rouages de la commune



Département Communication, UVCW<sup>®</sup>  
Réalisation: Trang Phan

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 secrétaire communal**.

Un autre moteur précieux de la gestion communale est **le receveur communal**.

Voyons comment tous ces rouages humains s'imbriquent.

### Le secrétaire communal (Directeur général)

Le secrétaire communal incarne un maillon essentiel dans l'organisation communale. En sa qualité de **chef du personnel**, c'est en effet lui 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 joue le rôle de cerbère, **gardien intransigeant et vigilant de la légalité** des décisions de ces deux organes.

Il est donc une véritable **plaque tournante**, une charnière, une articulation vitale entre les composantes politique et administrative de la commune. D'aucuns le 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 bourgmestre. Comme le sablier, il doit savoir se « retourner », éviter les engorgements et fluidifier le processus de décision et de gestion local.

## Le receveur communal (Directeur financier)

Le receveur communal 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 receveur est responsable de la caisse communale. À ce titre, il 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 receveur tient la comptabilité communale, dans la forme légalement définie par le Règlement général de la nouvelle comptabilité communale.

La fonction du receveur évolue graduellement : il reste contrôleur en aval des décisions, mais se mue de plus en plus en conseiller financier, en amont du processus.

## 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 : ouvriers, techniciens, policiers 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 conseillers en aménagement du territoire, en environnement, en énergie, en logement, en mobilité, 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*. À côté de ça, il y a *les agents contractuels*, engagés sous contrat de travail.

Au total, contractuels et statutaires représentant 36.510 agents travaillent dans l'administration communale *sensu stricto* au sein des 262 communes wallonnes. Ces 36.510 agents communaux pèsent pour plus du tiers des 100.468 personnes occupées à l'échelon local au sens large (régies communales, intercommunales, associations de projets, CPAS, zones de police, provinces)<sup>33</sup>.

La distinction entre ces catégories de travailleurs n'est pas sans importance. 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.

---

<sup>33</sup> Dans l'administration communale sensu stricto, il y a 24.333 équivalents temps plein (ETP) contractuels pour 12.176 ETP statutaires. À l'échelon local au sens large, il y a 60.179 ETP contractuels pour 40.288 ETP statutaires.

## C. Les partenaires

### Les partenaires de la commune



Une commune avance rarement seule de nos jours.

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

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

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

#### 1. Avec les citoyens

À l'heure du web 2.0, 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**.

### **Le citoyen s'exprime**

Il s'agit bien sûr d'écouter leur parole, de recueillir leurs avis. C'est le sens des **consultations populaires**, 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.

En Wallonie, une consultation populaire est organisée dans une commune, sur un sujet local, dès que 10 % de la population la réclament. Et si l'opération recueille au moins 10 % de participation, le conseil communal est tenu d'organiser un débat sur le sujet. Un sujet local ne rime pas avec projet dénué d'envergure : au milieu des années '90, des consultations ont ainsi porté sur la Grand Place de Mons ou l'implantation du siège du Parlement wallon à Namur.

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 (les jeunes, les aînés, les agriculteurs, les commerçants, les personnes d'origine étrangère, etc.) d'avoir voix au chapitre. 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.

Grâce aux **budgets participatifs**, il est possible à une commune de consacrer une part de son budget à des projets expressément proposés par des citoyens.

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**.

### **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**.

L'intérêt général, ce n'est pas une somme d'intérêts individuels, ni les considérations émises par une fraction seulement de la population, parfois peu concernée, aussi active et bruyante soit-elle.

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...

## **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.

### **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 21.400 personnes travaillent dans les 262 CPAS de Wallonie<sup>34</sup>.

### **Les Sociétés de logement de service public (SLSP)**

Les 68 SLSP 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.

### **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 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 limités<sup>35</sup> : gestion foncière, exploitation de parkings ou d'infrastructures culturelles, sportives, touristiques et de divertissement, fourniture de services et travaux informatiques, etc.

### **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 53 ADL en Wallonie.

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.

<sup>34</sup> En ce compris le personnel de type "association chapitre 12" tel que défini dans la loi des CPAS et travaillant dans les CPAS et hôpitaux.

<sup>35</sup> A.R. 10.4.1995.

### 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.

#### Les intercommunales

Par la création d'une intercommunale, plusieurs communes (au moins 2) s'associent pour rendre un service public performant, accessible à tous et au meilleur prix. C'est un outil technique commun qui permet des économies d'échelle et un accès à davantage de ressources (humaines, financières, logistiques).

Plus d'une centaine d'intercommunales sont actives en Wallonie, dans des secteurs très divers. Ensemble, elles pèsent 22.260 emplois, soit plus d'un cinquième du personnel occupé dans l'ensemble des pouvoirs locaux wallons.

#### LES MÉTIERS DES INTERCOMMUNALES

- le développement économique ;
- la gestion des déchets ;
- le traitement des eaux ;
- la distribution d'énergie ;
- la gestion hospitalière (hôpitaux et centres d'accueil, maisons de repos et de soins, centres funéraires et crématoriums.)<sup>36</sup>.
- la télédistribution et les télécommunications ;
- la culture (académies de musique) ;
- le tourisme (site historique de la bataille de Waterloo) ;
- le sport (circuit automobile de Spa Francorchamps) ;
- les abattoirs ;
- ...

#### Les para-régionaux

Pour mener à bien leurs projets, les communes peuvent aussi nouer des partenariats avec des **organismes d'intérêt public** (OIP) relevant de l'échelon régional et dans lesquels 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 :

- la production et la distribution d'eau (la Société wallonne des eaux – SWDE) ;
- l'assainissement des eaux usées (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)...

<sup>36</sup> Le secteur hospitalier occupe à lui seul plus de la moitié des effectifs actifs dans les intercommunales en Wallonie : il y a 11.694 personnes occupées dans les intercommunales hospitalières.

#### 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** (ex-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 matière d'enseignement, de culture, de sport et de santé, de tourisme, etc.

À l'échelon supérieur, **le Gouvernement fédéral** est un autre partenaire des pouvoirs locaux, dans les matières relevant de ses compétences : police, services d'incendie, sécurité, action sociale, politique des grandes villes. Les moyens en provenance du Fédéral ont tendance à se réduire, alors que le nombre de missions qu'il transfère aux villes et communes croissent.

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 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 des **marchés publics** (des contrats) avec des entreprises privées pour 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, etc.).

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

# ***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 majorité. C'est la raison pour laquelle leur endettement global est minime, il ne représente que 4 % de la dette publique belge en 2010. 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.

## 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<sup>er</sup> 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 receveur communal d'encaisser toutes les sommes dues à la commune.

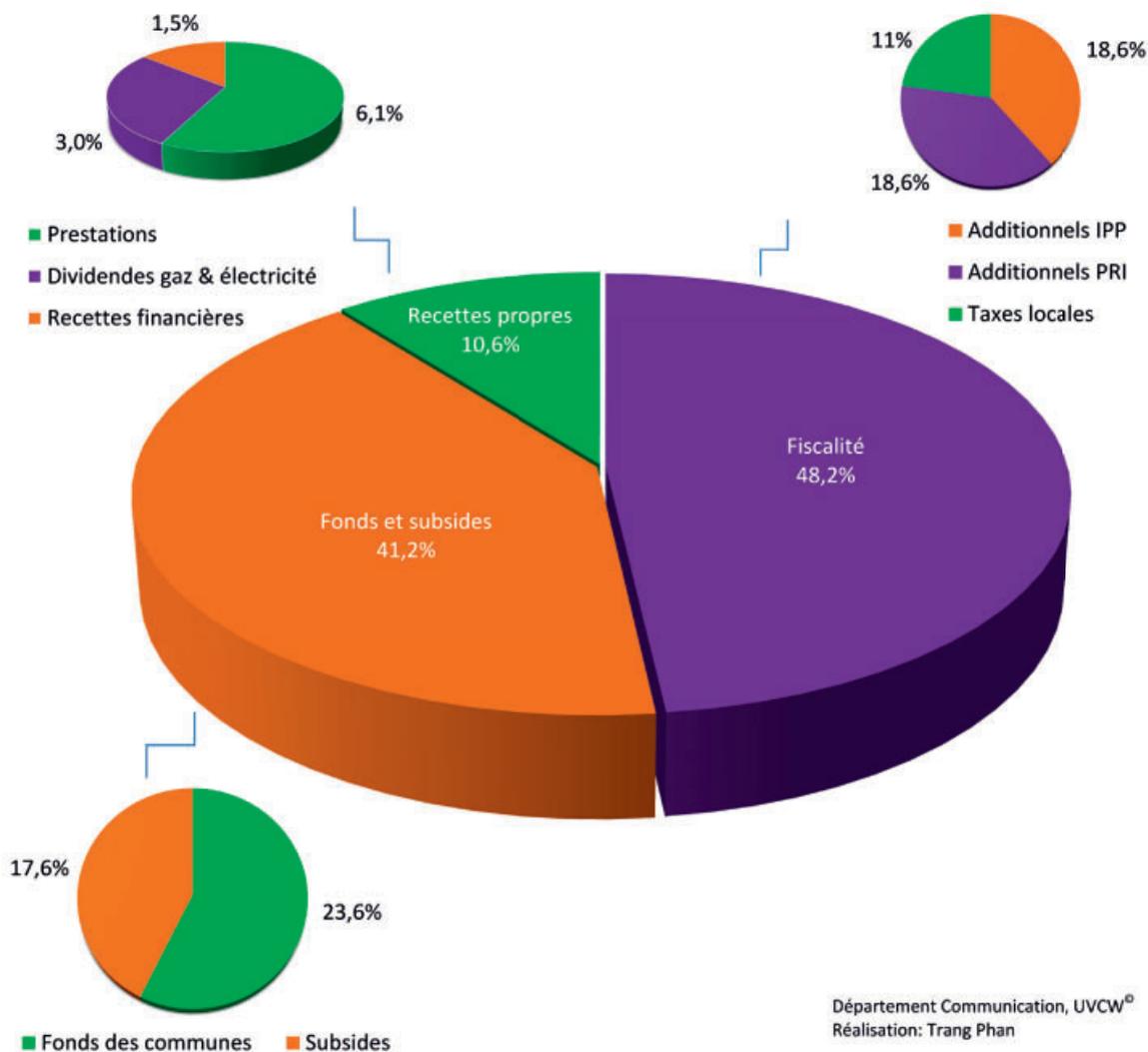
## C. Qu'est-ce que le compte ?

**Le compte** de l'année écoulée est réalisé chaque année **au 1<sup>er</sup> 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 receveur communal 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

Les rentrées financières des communes à l'ordinaire (budget 2011)



### 1. La fiscalité

Les villes et communes de Wallonie tirent près de la moitié de leurs ressources ordinaires de la fiscalité : 48,2 % très exactement.

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'État fédéral et **le précompte immobilier (PRI)**, un impôt régional<sup>37</sup>. À côté de ces deux sources de recettes indirectes, elles perçoivent des **taxes et redevances locales**.

<sup>37</sup> 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.

### Les additionnels à l'IPP et au PRI

C'est l'essentiel des recettes fiscales communales.

Au total, les additionnels pèsent pour **37,2 % des rentrées globales des municipalités de Wallonie**.

### Les taxes et redevances locales

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, la finalité première d'une taxe est bien évidemment de faire rentrer de l'argent dans les caisses communales pour mener des politiques. À cet égard, la fiscalité locale proprement dite représente **11 % 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 **41,2 % des recettes communales en Wallonie**. Ils se répartissent en deux catégories.

### Le Fonds des communes

Les communes wallonnes bénéficient d'une dotation émanant des autorités régionales : le **Fonds des communes**, de façon à ce que chaque commune puisse couvrir les coûts récurrents de ses missions légales. Il couvre **23,6 % des moyens financiers des villes et communes wallonnes**.

### Les subsides

Il s'agit de subventions octroyées par diverses autorités (régionale, communautaire, fédérale et européenne) en soutien de politiques spécifiques. 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 **17,6 % de leurs recettes totales**.

## 3. Les recettes propres des communes

Cette 3<sup>e</sup> 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.

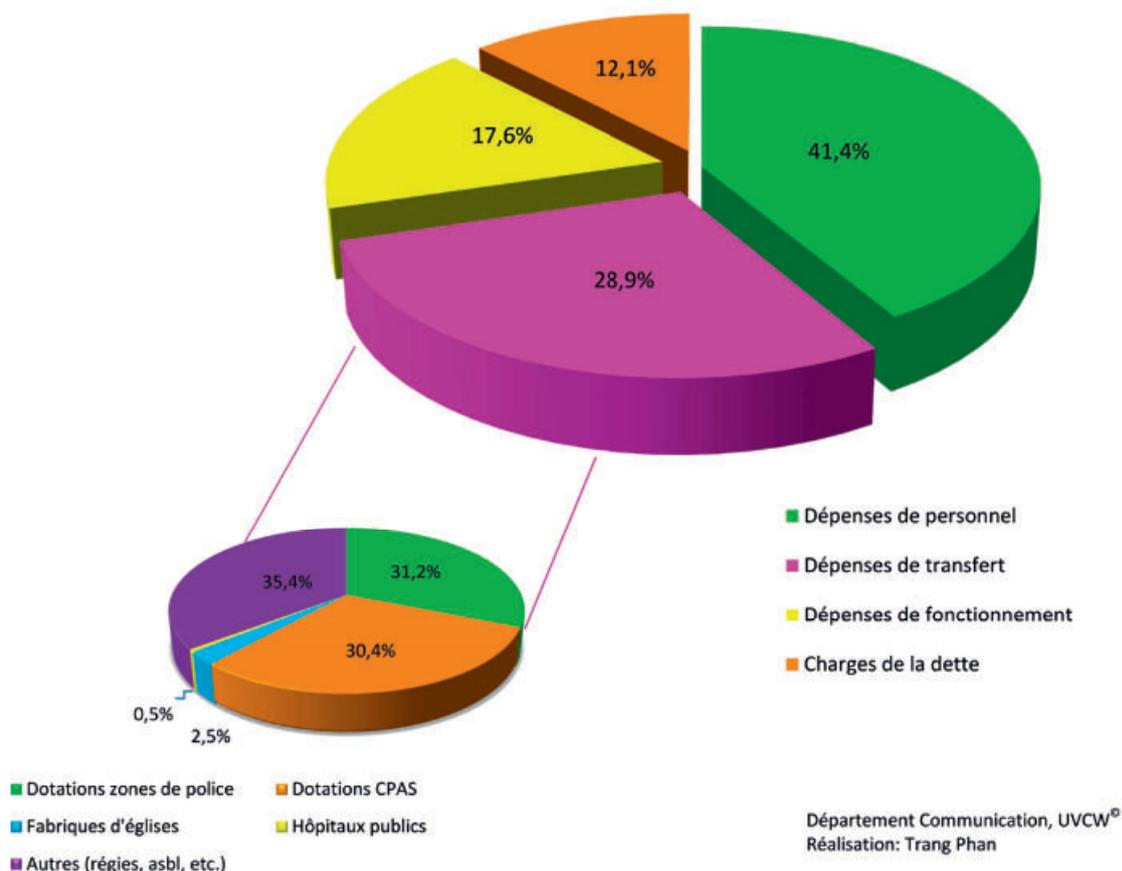
Les **recettes financières** sont principalement constituées de revenus de participations financières (dividendes gaz et électricité e.a.), de bénéfices des régies communales, ...

L'ensemble de toutes ces ressources équivaut globalement à **10,6 % des recettes des communes wallonnes**<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Soit 6,1 % pour les prestations et 4,5 % pour les recettes financières ou recettes de dette.

## E. Les dépenses des communes

La répartition des dépenses communales à l'ordinaire (budget 2011)



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 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 **41,4 % 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, services d'incendie, fabriques d'églises et hôpitaux publics. Les régies communales et les asbl en bénéficient également. Le tout accapare **28,9 % des moyens financiers des communes**.

Les dotations aux zones de police et aux CPAS mobilisent la plus grosse part des dépenses de transfert et la tendance est nettement à la hausse (+ 5 % par an en moyenne en Wallonie sur les dernières années), ce qui ne laisse pas d'inquiéter les villes et communes.

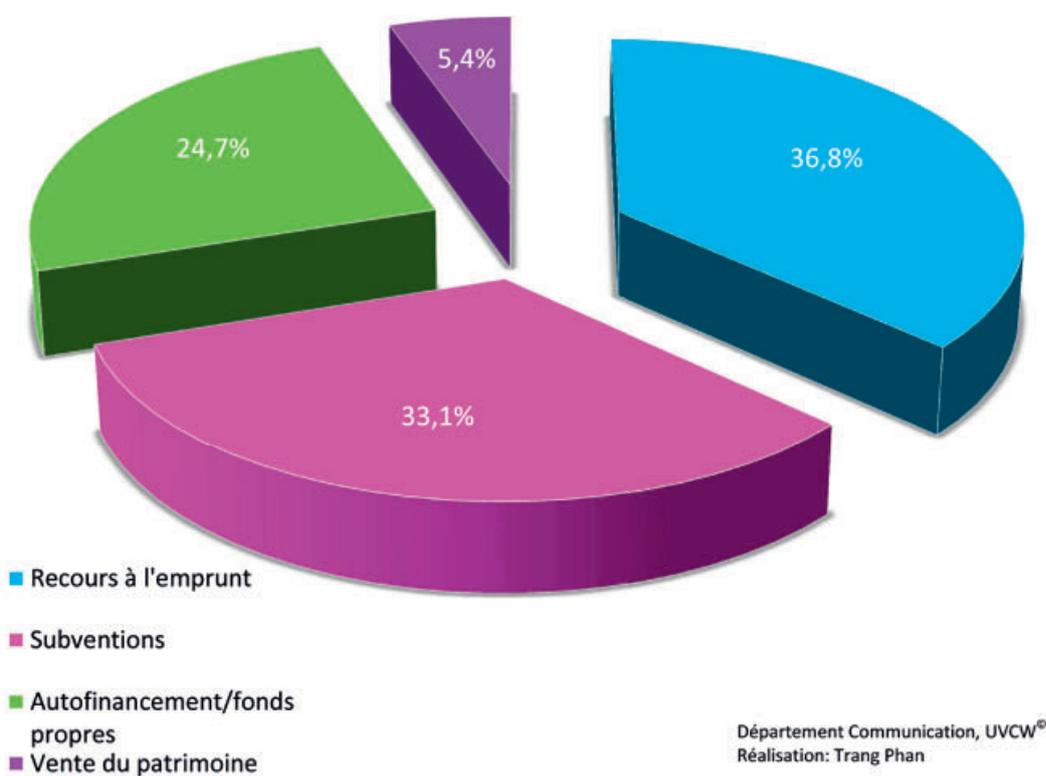
### 3. Les frais de fonctionnement

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 **17,6 % de l'ensemble des dépenses des communes wallonnes**.

## F. La charge de la dette

Le financement des investissements communaux (chiffres 2009)



Les communes sont de grandes investisseuses : les pouvoirs locaux pèsent pour plus de 50 % des investissements publics du pays. Les communes financent ces investissements de tous types (voiries, bâtiments, travaux, etc.) de 4 manières :

- par le recours à l'emprunt (36,8 %) ;
- grâce aux subventions (33,1 %) ;
- par autofinancement sur fonds propres (24,7 %) ;
- en vendant leur patrimoine (5,4 %).

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 1990. 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 **12,1 % du total des dépenses** des villes et communes wallonnes (contre 27 % en 1990).

### **LE CRAC (CENTRE RÉGIONAL D'AIDE AUX COMMUNES)**

Le CRAC est un Organisme d'Intérêt Public wallon 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. Parmi ses missions, lesquelles ont été fixées par le décret du 23 mars 1995, le CRAC :

- conseille les Communes et les Provinces dans le suivi de leur plan de gestion ;
- examine les situations budgétaires des Communes et des Provinces sollicitant l'accès au CRAC ;
- aide à la gestion de trésorerie des Communes et des Provinces ;
- finance différentes infrastructures ou installations (infrastructures sportives, médico-sociales ou encore des équipements touristiques)

Dans ce contexte, il pilote ou est associé à divers groupes de travail.

# **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 en méditerranée), etc.

### 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 en vue d'obtenir un acte de la part d'une autorité ou administration publique.

### LE DÉTOURNEMENT ET L'ABUS DE BIENS SOCIAUX

**L'abus de biens sociaux** consiste pour un élu 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, asbl, 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 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 bourgmestre ne fera pas acheter du bois par la commune à une société forestière dont il est l'exploitant. 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 quelconque.

### 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.

**Les sanctions pénales** qui frappent le mandataire contrevenant sont les mêmes que pour tout citoyen (emprisonnement, amende), mais il 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 d'inéligibilité, c'est-à-dire qu'il ou elle ne peut plus se présenter aux élections durant un certain nombre d'années.

## B. La bonne gouvernance

### 1. La bonne gouvernance, c'est quoi ?

Pour faire simple, la gouvernance consiste en une façon de diriger, de mener des politiques. Aujourd'hui, quand on parle de bonne gouvernance, il s'agit, pour les dirigeants, de s'imprégner de **processus basé sur la planification, le dialogue, la négociation, la collaboration, l'association et l'implication de tous** : exécutants des décisions, destinataires ou contributeurs au financement.

### 2. Les outils de la bonne gouvernance

#### La planification stratégique

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

Bien sûr, les communes sont déjà légalement tenues d'adopter une déclaration de politique générale communale. 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 2020 », 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 d'une vision stratégique, le bourgmestre devient davantage visionnaire et planificateur. Il ou elle est plus à même de concerter des objectifs, de les prioriser et chiffrer.

### **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 (secrétaires communaux et receveurs) 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*.

## **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.

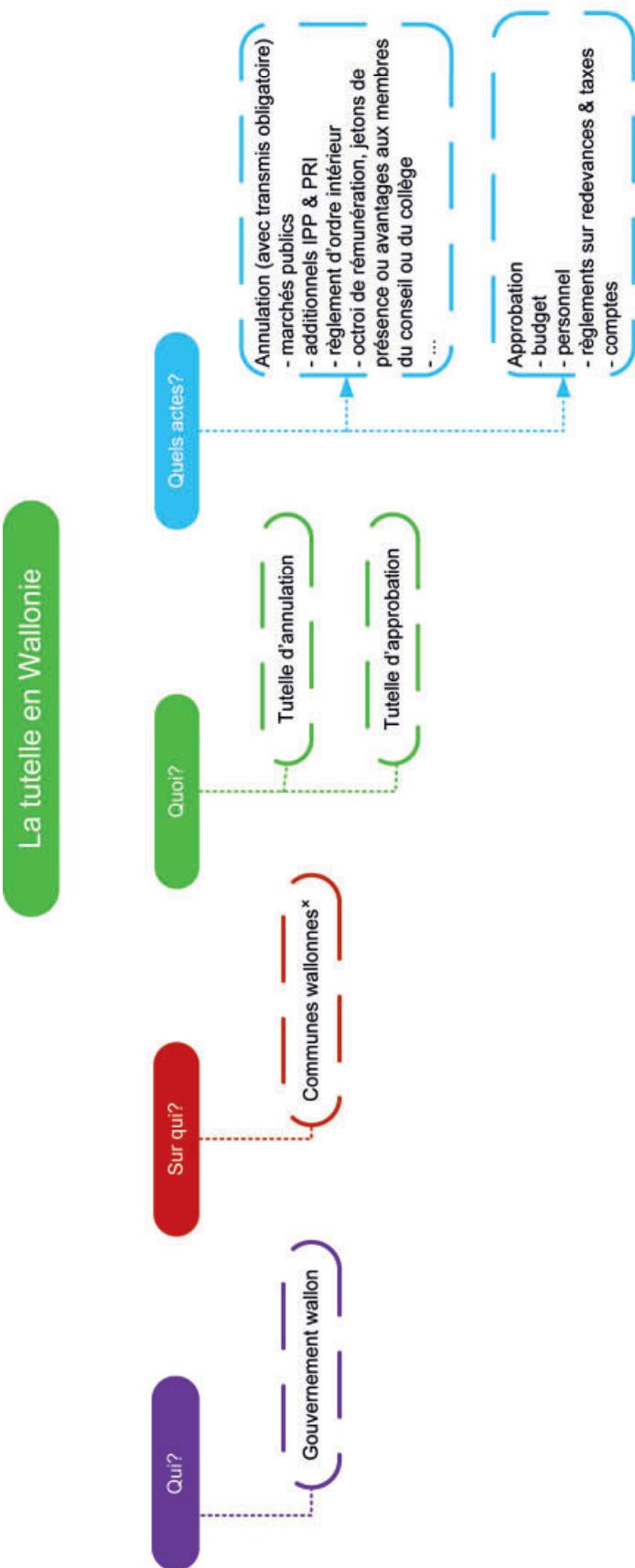
La Constitution belge reconnaît explicitement « *l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé* »<sup>39</sup>.

#### **LA DGO5**

C'est l'autorité régionale via la Direction générale 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 de la tutelle financière, Direction des ressources humaines, Direction du patrimoine et des marchés publics, Direction de la législation organique) 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.

<sup>39</sup> Const., art. 162, al. 2, 6°.



\*Sauf communes germanophones et Comines-Warmin

△ 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 une 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.

La **tutelle d'approbation** ne porte que sur certains actes communaux, qui n'auront d'effets 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.

À 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) ;
  - **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.

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

## Conclusion

Nous voici parvenus au terme de ce qui, finalement, demeure un survol de la réalité communale wallonne en 2012.

Nous avons planté le contexte politique, juridique, administratif dans lequel le mandataire élu est amené 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 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 « *Focus sur la commune* » ([www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)).

Concrètement, ensuite. Puisse cet opuscule servir de déclic pour certains, 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. À 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 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*  
Juin 2012











Wallonie



Union des Villes  
et Communes  
de Wallonie asbl

rue de l'Étoile 14 – B-5000 Namur  
Tél. 081 24 06 11 – Fax 081 24 06 10  
E-mail: [commune@uvcw.be](mailto:commune@uvcw.be)  
Site internet: [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)