



LA COMMUNE

Reflexion et mise en perspective

Nos pays européens connaissent une longue tradition municipale. L'histoire de la démocratie vient de la pratique des villes du Moyen Age visant la participation des membres des communautés locales à la gestion de la cité. On inventa alors les mandats électifs, les séances publiques, l'organisation des votes, etc. La ville exista bien avant l'État et, dans le courant des XII^e et XIII^e siècles, le mouvement communal se généralisa rapidement. Reposant sur un serment d'aide mutuelle à maintenir la paix, prêté par les habitants (en réalité, les bourgeois et les métiers), il obligea les princes féodaux à partager leurs pouvoirs. C'est l'époque des Chartes de franchises, qui sont de véritables ancêtres des droits et libertés qui se trouvent dans nos Constitutions, et qui ont été progressivement concédées : la liberté individuelle des bourgeois, l'inviolabilité de leur domicile et leur 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. À la diversité d'organisation des villes, au gré des droits arrachés aux seigneurs et consignés dans les chartes, le droit révolutionnaire français va substituer une organisation unique des municipalités. On peut résolument affirmer que c'est à la fin du XVIII^e siècle qu'ont été consolidés le cadre et l'organisation des communes belges tels que nous les connaissons encore en grande partie à l'heure actuelle. Ainsi, la loi communale de 1836 est toujours en vigueur : « *le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* ». Depuis lors, bien sûr, la société, les institutions et les communes ont beaucoup évolué.



LOUISE-MARIE BATAILLE
Secrétaire générale



MICHÈLE BOVERIE
Secrétaire générale adjointe

La commune, premier échelon de la démocratie politique

Contrairement aux régimes centralisateurs où toutes les décisions sont prises par l'autorité centrale, les régimes de *décentralisation* font confiance aux entités politiques les plus proches des citoyens : la Belgique est de ceux-ci.

Les villes et communes voient leur existence consacrée dans la Constitution qui les charge de régler « *tout ce qui est d'intérêt communal* ».

Cet intérêt communal n'est pas défini ; le champ d'action de la commune est donc assez large. En fin de compte, la commune peut s'occuper de tout ce qui ne lui est pas expressément interdit. Notons, pour être complet, que l'exercice de ce pouvoir est contrôlé par la tutelle, laquelle est exercée par la Région wallonne.

En science politique, on parle d'autonomie locale ou encore d'application du principe de subsidiarité. Loin d'être théoriques, ces concepts fondent notre réalité démocratique.

Ainsi, la Charte européenne de l'autonomie locale définit l'autonomie locale comme suit : « *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* ».

Quant au principe de subsidiarité, il constitue un principe politique selon lequel il convient de chercher à ce que l'action publique soit réalisée par la plus petite entité capable de résoudre efficacement la question parce qu'elle est proche du problème et que le résultat de son action se fera sentir immédiatement. On recherche donc le niveau le plus pertinent de l'action. Décentralisation et proximité sont donc privilégiées.

Sur ce principe également, la Charte de l'autonomie locale s'exprime : « *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie* ».



Selon le principe de subsidiarité, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- soit la commune agit directement et librement : elle organise la vie culturelle et sportive sur son territoire, elle fait de la participation citoyenne en créant des « mairies de quartier », elle assure la cohésion sociale en organisant des rencontres intergénérationnelles ou multiculturelles, elle s'occupe des aînés... ;
- soit la commune ne peut agir seule car la question implique une appréhension plus large : la commune choisit alors l'action supra-locale en s'associant à ses voisines. C'est ainsi que l'action intercommunale se réalise dans des matières aussi diversifiées que la distribution d'eau potable ou d'électricité, la gestion des eaux usées ou encore celle des déchets. À noter que la commune peut également réfléchir ses stratégies « à plusieurs » : ainsi voit-on des agglomérations ou communautés de communes mettre un destin en commun afin de mener une réflexion stratégique propre à un bassin de vie ;
- soit la commune ne peut pas agir car l'État fédéral/la Région a (re)pris telle mission à sa charge. Par exemple, nous ne devons pas rappeler que ni justice ni l'armée ne sont du

ressort de la commune. Mais, certaines missions qui étaient les siennes au début de l'histoire de la Belgique ont été reprises par l'État fédéral (ou la Région), réglementées à ce niveau puis confiées à nouveau aux communes dans le cadre législatif strict désormais établi : c'est ainsi que l'aménagement du territoire, d'abord compétence purement communale avant la guerre 40-45, a été « capté » par l'État fédéral qui édicta la première législation sur l'urbanisme en 1962 et chargea les communes de gérer pour lui cette matière qu'il venait ainsi de réglementer. Aujourd'hui encore, les permis d'urbanisme (ex-permis de bâtir) et les permis d'urbanisation (ex-permis de lotir) sont gérés par les autorités locales dans le respect du Code de développement territorial (CODT).

Ainsi, le pouvoir local constitue un parfait maillage de proximité en rendant un nombre très important de services publics locaux aux citoyens et aux entreprises : par des actions réalisées en parfaite autonomie ou par des missions exercées « par délégation » des autorités supérieures (ordre public, police, incendie, état civil, urbanisme, environnement, développement économique...), la commune jalonne la vie de tous comme aucun autre pouvoir public en Belgique.



L'organisation politique communale

La commune comporte plusieurs organes politiques : le bourgmestre, le conseil communal et le collège communal.

Le **bourgmestre**, premier magistrat de la cité, est la figure centrale de la commune. Il dispose de pouvoirs de police administrative importants (il prend par exemple des arrêtés de police lorsqu'une situation urgente exige un prompt rétablissement de l'ordre). Il est également chargé d'un pouvoir de surveillance dans bon nombre de législations (par exemple, le décret sur le permis d'environnement lui demande d'exercer une certaine surveillance sur les établissements polluants installés sur sa commune). Il préside le collège et peut présider le conseil communal. À noter que le bourgmestre aujourd'hui est généralement l'homme politique le plus populaire de sa commune : est en effet élu bourgmestre celui qui a obtenu le plus de voix sur la liste politique la plus importante du pacte de majorité.

Le **conseil communal**, c'est le parlement communal : on y vote les règlements, les ordonnances de police pour assurer l'ordre public ou encore le budget et les comptes, éléments financiers essentiels qui permettent aux communes de s'investir dans telles ou telles politiques de proximité. Le nombre de conseillers communaux varie en fonction de la taille des communes (de 7 dans les petites jusqu'à 55 dans les grandes villes). Les conseillers communaux sont élus tous les 6 ans par la population. Rendez-vous pour les prochaines élections en octobre 2018.

Dès 2006, le législateur wallon a accordé une attention à l'**éthique**. Ainsi, le règlement d'ordre intérieur que le conseil communal doit adopter, doit consigner non seulement les dispositions relatives au fonctionnement du conseil et les droits et devoirs des conseillers communaux, mais doit également déterminer les règles de déontologie et d'éthique du conseil communal. Ces règles consacrent notamment le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration communale locale, l'écoute et l'information du citoyen. L'Union des Villes et Communes de Wallonie met à disposition des communes un modèle de R.O.I.

Le **collège communal**, c'est l'exécutif communal. Il est composé du bourgmestre, des échevins et du président du CPAS, ce qui facilite les relations et les synergies entre la commune et son bras social qu'est le centre public d'action sociale. Le rôle du collège communal est d'administrer la commune et de mettre en œuvre les décisions du conseil.

Quand on évoque l'organisation politique communale, on parle de **démocratie représentative** puisque le conseil communal, élu, représente la nation au niveau local.

À ses côtés, existe également la **démocratie participative**, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes qui permettent aux citoyens de participer directement à la vie publique locale : ainsi, par le biais de commissions communales aux objets les plus divers (commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité ; conseil communal des jeunes, des seniors, des allochtones...), par la gestion de budget



participatif, par la consultation populaire ou par l'exercice du droit d'interpellation, le citoyen prend part à la vie publique de sa commune.

L'administration communale

L'autorité locale ne saurait faire grand-chose si elle ne disposait pas d'une administration composée d'agents qui remplissent tous des missions de service public : employés d'état civil, services des travaux, services de l'urbanisme, services environnement, éco-conseillers, conseillers en logement, agent ADL, policiers locaux, pompiers (organisés en zones de secours)...

On citera tout spécialement ceux qui, dans le jargon juridico-politique, sont dénommés les « grades légaux » (parce que définis par la loi communale), nous avons nommé : le directeur général et le directeur financier. Le directeur général est le patron de l'administration, il assiste également l'autorité communale en étant le gardien de la légalité. Quant au directeur financier, c'est l'expert financier qui s'occupe de la comptabilité et de la gestion financière de la commune. Il est également garant de la légalité des documents financiers communaux et joue un rôle de contrôleur financier. Budgets et comptes n'ont pas de secret pour lui.

Les missions des communes

Le rôle des communes est particulièrement varié. Il n'y a pas un domaine de la vie en société dont la commune ne gère pas une composante.

Il y a cependant des responsabilités communales qui sautent plus rapidement aux yeux que d'autres : la commune pourvoyeuse de permis en tout genre, la commune chargée de l'état civil, voilà deux images d'Epinal que chacun peut citer. Mais sait-on que les communes financent très largement les policiers et les pompiers et qu'elles inscrivent à leur budget l'entretien de 90 % des voiries qui courent sur le territoire wallon ? Petit panorama rapide.

La commune « investisseuse »

Le premier rôle sur lequel nous voudrions insister est celui d'investisseur.

Les villes et communes sont en effet les premiers investisseurs publics du pays. Elles apportent 40 % de l'effort

d'investissement de l'ensemble des pouvoirs publics. À ce titre, elles sont des acteurs économiques incontournables. Ainsi, les communes et CPAS créent, entretiennent et mettent à disposition des citoyens et des entreprises, 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 85 % respectivement ;
- la protection de l'environnement est assurée à hauteur d'un milliard d'euros par les pouvoirs locaux, soit 57 % de l'effort des pouvoirs publics belges ;
- le développement économique : la Wallonie compte 222 zones d'activité économique couvrant 12.000 ha. Elles hébergent plus de 6.000 entreprises employant 140.000 personnes¹ ;
- l'enseignement fondamental communal recense 193.268 élèves dans 805 établissements², soit 51 % de l'offre en Wallonie ;
- 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 wallons accordent chaque année 48 millions d'euros d'aides sociales complémentaires, dont 69 % de revenus d'intégration sociale (RIS) ;
- les aînés : les communes pourvoient 6.117 lits de maisons de repos (22 % de l'offre en Wallonie), et 7.175 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)³.

Notons également que la commune est active dans le déploiement économique via ses agences de développement local (ADL pour l'activité économique endogène) et les intercommunales de développement économique.

Quant à la *politique de l'emploi*, garante de paix sociale, on relèvera que 100.000 agents (ETP) travaillent dans les pouvoirs locaux wallons (communes, CPAS, intercommunales, zones de police et zones de secours). C'est dire que les autorités locales n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour assurer la stabilité de l'emploi tout en maîtrisant au mieux leurs dépenses.

L'ordre public

C'est une mission historique. Les décrets révolutionnaires de 1789-1790 précisaient déjà que les communes devaient maintenir ou restaurer l'ordre public, notion comprenant la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité

publiques. Ainsi, les communes peuvent-elles lutter contre le bruit, l'insalubrité des logements, les attroupements hostiles (NLC, art. 135). Leurs ordonnances peuvent être assorties de peines de police (sanctions pénales), elles peuvent également être assorties de sanctions administratives. Il en coûtera donc au propriétaire d'un chien qui ne ramasse les déjections de son toutou ou au consommateur de canettes qui les essaime dans la nature.

C'est également sur ce fondement historique que la sécurité civile (la police) et la sécurité incendie (les corps de pompiers) relèvent de l'autorité locale. L'éclairage public des voiries a également été pris en charge par les communes sur cette base.

La propreté et la salubrité publiques

L'obligation de veiller à la propreté publique a poussé, très tôt, les municipalités dans la réalisation de l'égouttage des agglomérations. Elles couplèrent à la collecte l'assainissement des eaux usées.

La gestion des déchets répond aux mêmes préoccupations. Enfin, la sauvegarde de la salubrité nécessita également des communes qu'elles prennent en charge la distribution d'eau potable.

La charge de gestion étant lourde, les missions sont gérées depuis longtemps via l'intercommunalité.



¹ Source : communication du Ministre wallon de l'Économie.

² Soit 74.351 en maternelle et 118.917 en primaire – Chiffres de l'année scolaire 2012-2013. Source : Fédération Wallonie-Bruxelles.

³ Chiffres 2011, source Santhea.



L'état civil

C'est un rôle historique confié aux communes par l'État central (on dit que ce dernier « déconcentre » cette mission vers les villes et communes).

La gestion de l'état civil (registre de la population et des étrangers, mariage, délivrance de cartes d'identité, de passeports, etc.) est une des bases d'un État de droit. Au travers de cette mission, c'est quasiment la vie entière du citoyen qui défile à la maison communale depuis sa naissance (déclaration à l'hôtel de ville) jusqu'à son décès (organisation des funérailles et sépultures par la commune) en passant par son mariage, ses changements d'adresses...

La gestion des routes et la mobilité

La commune a la (lourde) responsabilité d'entretenir les voiries communales (de petit ou de grand gabarit). La loi communale va même plus loin en obligeant les communes à surveiller les voiries (qu'elles soient communales ou régionales) : toute voie publique ne peut être ouverte au public que si elle est suffisamment sûre et ne recèle pas des pièges cachés pour les usagers.

Outre l'entretien des voies publiques, les communes gèrent également la mobilité, notamment par l'élaboration de plans communaux de mobilité.

Le cadre de vie : aménagement du territoire, logement, environnement, énergie

La commune joue un rôle très important dans la protection du cadre de vie.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, elle est chargée de la gestion des différents schémas et permis en la matière. Ainsi, l'autorité locale peut-elle adopter des schémas de développement communal qui structureront le plan de secteur à l'échelon communal. Elle peut également

prendre un schéma d'orientation local. Elle octroie les permis d'urbanisme et les permis d'urbanisation.

La commune est également le pivot central de la politique du logement puisqu'elle est chargée de jouer un rôle fédérateur et de mettre en œuvre le plan local du logement qu'elle est tenue d'élaborer tous les 2 ans. À noter que les communes sont également parties prenantes dans les sociétés de logement de service public (SLSP) qui gèrent les habitations sociales.

En environnement, la commune a une mission de taille : elle gère le permis d'environnement (permis d'exploiter les établissements qui peuvent générer des pollutions) et, comme nous le notions plus haut, elle prend en charge (via l'intercommunalité) la collecte et le traitement des eaux et des déchets.

Enfin, l'énergie constitue un défi immense pour les pouvoirs locaux. La performance énergétique des bâtiments (PEB) et la transition énergétique s'invitent désormais dans les conseils et collèges communaux.

L'enfance

On connaît bien l'école communale. Les communes sont en effet pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel fondamental (essentiellement l'enseignement maternel et primaire), subventionné par la Communauté française.

Les communes organisent également l'accueil de la petite enfance et les crèches communales.

Le bien-être des citoyens (sport-culture-cohésion sociale)

La commune gère également le bien-être physique (sport) et affectif (culture) de ses citoyens. Par leurs piscines, salles de sport, partenariats avec les clubs sportifs, centres culturels, musées, manifestations folkloriques diverses, les communes soutiennent une dynamique de bien-être et jettent les bases de la cohésion sociale.

Son action sociale doit aller parfois plus en profondeur là où le besoin social est criant. Éducateurs de rue, travailleurs sociaux sont à l'écoute des populations plus précarisées qu'un réel travail d'accompagnement permet d'intégrer dans la société dans le respect de la différence et de la mixité.

Pour cet aspect social, la commune peut compter sur son CPAS (centre public d'action sociale) qui octroie l'aide sociale aux plus démunis des citoyens.

Terminons en signalant l'investissement local dans le secteur médico-social : des hôpitaux, maisons de repos, maisons de repos et de soins reposent également sur les épaules communales.

Par-delà les frontières

La coopération internationale communale s'est fortement développée ces dernières années. Voir plus loin que son territoire et porter la démocratie locale au-delà des frontières, voilà un engagement que plusieurs villes et communes ont embrassé en Wallonie.

Les moyens financiers

Pour réaliser leurs missions de service public local, les villes et communes ont besoin de moyens financiers à inscrire à leur budget.

Ainsi, les communes tirent-elles leurs moyens de plusieurs sources :

- le Fonds des communes : une dotation régionale qui rentre dans le budget général des communes et les aide à réaliser leur mission de base ;
- la fiscalité, laquelle est de deux ordres : une fiscalité additionnelle tout d'abord. La commune prend un « additionnel » sur un impôt étatique préexistant (sur l'impôt des personnes physiques et sur le précompte immobilier). En termes de fiscalité, les communes tirent des additionnels l'essentiel de leurs revenus ; une fiscalité propre, ensuite : ce sont les taxes communales que chacun connaît (taxe sur les écrits publicitaires « toutes boîtes », taxes sur les secondes résidences, taxes sur les dancings...);
- les subsides et programmes de subventions les plus divers : les plus connus étant les subsides pour travaux communaux (voirie, bâtiments, etc.) et les programmes de résorption du chômage (APE – aides à la promotion de l'emploi) ;
- l'emprunt.

Signalons ici le rôle spécifique du Centre régional d'Aide aux Communes (le CRAC), institution qui apporte son aide (financière et de gestion) aux communes en graves difficultés financières.

La gouvernance et la gestion stratégique

Pas de bonne gouvernance sans planification stratégique de l'action publique 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 largement 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 « projet de ville », tantôt « horizon 2022 », 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 législature sur un projet défini avec les forces vives locales. On est loin 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 les objectifs, de les prioriser et chiffrer.

Le para-communal et le supra-local

Pour l'exécution de ses différentes missions, la commune noue des relations avec ce qu'il est communément permis d'appeler le « para-local ».

Ainsi, les communes s'associent en intercommunale pour gérer un intérêt local qui s'étend sur un territoire pluricommunal, à une échelle de bassin de vie. Chacun connaît « son » intercommunale de déchets ou de gestion de l'eau.

La commune peut également créer des régies pour telle ou telle mission bien spécifique qui nécessite des modalités de gestion proches de celles usitées dans le secteur privé : l'exemple le plus connu reste la régie foncière qui s'occupe des biens immobiliers communaux.

Fréquemment, la commune participe à la création d'associations sans but lucratif (asbl) qui géreront une piscine, un centre culturel, un centre sportif...

Autres para-locaux, partenaires des communes : le CPAS dans le domaine social et la société de logement de service public (SLSP) pour le logement social.

En guise de conclusion

L'institution communale est riche par sa diversité : diversité de tailles, de typologies, de projets politiques, diversité dans ses missions, son fonctionnement...

Nos villes et communes sont plurielles.

Nous vous invitons à mieux les connaître au travers des quelque 169 fiches que **Focus sur la commune** met à votre disposition.

Excellente lecture à tous ceux que la chose municipale intéresse, voire passionne !