

# énééo FOCUS

NOVEMBRE 2017

## La commune dans la sixième réforme de l'État (élections 2018)

### THÈMES

Élections

Politique

### À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

La commune c'est une institution, des compétences et des ressources. Il faut se placer sur ces trois plans pour mesurer les changements que la sixième réforme de l'État a apporté (et apportera encore, car tout n'est pas entièrement réalisé) au niveau local. Au terme de cet examen, l'on pourra se demander si la loi spéciale du 6 janvier 2014 a pu rendre la commune plus autonome, selon l'expression consacrée, ou si, au contraire, elle l'a placée dans une situation de plus grande dépendance encore vis-à-vis d'autres autorités, notamment celles de la région.

### QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

La commune, entité autonome ou dépendante de la région ? Quelles sont ses compétences ?

Comment parvenir à faire de la régionalisation décentralisée ?

## LA COMMUNE DANS LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

La commune c'est une institution, des compétences et des ressources. Il faut se placer sur ces trois plans pour mesurer les changements que la sixième réforme de l'État a apporté (et apportera encore, car tout n'est pas entièrement réalisé) au niveau local. Au terme de cet examen, l'on pourra se demander si la loi spéciale du 6 janvier 2014 a pu rendre la commune plus autonome, selon l'expression consacrée, ou si, au contraire, elle l'a placée dans une situation de plus grande dépendance encore vis-à-vis d'autres autorités, notamment celles de la région. Faut-il pousser un cri : "SOS commune" ? Ou faut-il regarder l'avenir de manière plus sereine ? A terme, des équilibres satisfaisants pourront-ils être trouvés ?

### L'institution communale

Il faut moins s'intéresser au statut des diverses autorités locales – conseil, collège, bourgmestre, administration, conseil de l'aide sociale... – qu'à l'institution communale elle-même. Trois remarques à ce sujet. Elles portent sur le passé lointain (1830), sur le passé proche (2002) et sur le présent de l'institution.

**1. – Le passé lointain.** Il faut rappeler une évidence qui crève les yeux : Bruges, Gand, Liège, Tournai... Ces communes existaient avant l'État. Dès l'origine, la Constitution reconnaît la commune – et, en même temps, la province – plutôt qu'elle ne la crée. En quelque sorte, elle célèbre la commune venue du Moyen-Âge.

C'est peut-être la raison pour laquelle elle lui confère un statut. Pas celui d'une administration locale, comme l'on disait autrefois et comme on le répète encore parfois. Mais celui d'une collectivité politique, au sens plein de l'expression.

La commune est érigée en "pouvoir" (elle est inscrite sous cette appellation dans le préambule du titre III de la Constitution)<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle la commune est pourvue d'un conseil communal, soit d'une assemblée qui est élue tous les six ans au suffrage universel direct.

Voilà ce que disaient, et ce que disent encore aujourd'hui, et en toutes lettres, les articles 41 et 162, alinéa 2, 1°, de la Constitution. Ces dispositions s'imposent à tous. Soit dit en passant, l'on n'aperçoit pas pourquoi il faudrait les modifier. L'on peut se passer de provinces, d'agglomérations et de districts. L'on ne peut pas se passer de la commune, grande ou petite.

C'est la collectivité politique de base.

L'article 162, al. 1er, de la Constitution a un autre mérite. Il énonce la règle suivante : « *Les institutions... communales sont réglées par la loi* ». La loi ! Voilà qui est clair. Pas le Roi, pas le gouvernement, pas les cours et tribunaux. La loi, c'est-à-dire, pour l'essentiel, la loi communale dont la première version remonte à 1836 (et qui est appelée, depuis 1988, « Nouvelle loi communale »). C'était, par définition, une loi nationale. Elle définissait les institutions, elle précisait les compétences, elle organisait les contrôles politiques, administratifs et juridiques sur les personnes et sur les actes.

Avec cette précision importante : La loi était évidemment unique. Elle était identique pour l'ensemble des communes du Royaume – 589, depuis l'opération de fusion des communes, réalisée par le ministre de

<sup>1</sup> Dans un avis du 22 octobre 1980, le Conseil d'État va jusqu'à dire : « Le conseil communal ne constitue pas seulement une autorité administrative, mais aussi un pouvoir, une assemblée politique... ». Il donne cette explication : « Le (pouvoir constituant) paraît avoir voulu appliquer, au niveau de la commune, d'une part, le principe de la souveraineté nationale – (principe) affirmé (...) sans distinction entre les pouvoirs – et, d'autre part, le principe de la démocratie représentative ».

l'Intérieur Joseph Michel, en 1976 —. Même les communes qui portaient le titre de ville (ou de grande ville), même les communes (ou les villes) qui étaient chef-lieu de province, même la commune (ou la ville) qui abritait la capitale du pays, étaient assujetties à un statut uniforme<sup>2</sup>. Les Belges sont égaux devant la loi. Les communes aussi.

**2. — Le passé proche.** 2002 (il y a quinze ans) marque évidemment un tournant décisif dans l'histoire de la commune. La loi spéciale du 13 juillet 2001 porte transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Elle établit une règle nouvelle, fondamentalement différente de la précédente. Désormais, c'est une loi régionale, à savoir un "décret" en Wallonie ou en Flandre et une "ordonnance" à Bruxelles, qui est habilitée à établir les règles relatives à « *la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales* »<sup>3</sup>.

Toute la matière communale est régionalisée. Il est difficile d'être plus clair, plus explicite et plus tentaculaire. Et ceci vaut pour toutes les communes du royaume : les petites et les grandes, les urbaines et les rurales, y compris les communes bruxelloises, les communes périphériques, les communes à statut spécial...

Il en résulte que, sous réserve des quelques principes inscrits dans l'article 162, al. 2, de la Constitution — comme le principe de l'élection directe des conseillers communaux ou celui de la tutelle —, chaque région peut établir un statut distinct pour les collectivités locales qui s'inscrivent sur son ressort territorial. L'imagination est désormais au pouvoir...

Le mouvement est en cours. Les appellations ne sont déjà plus les mêmes: en Wallonie, l'on parle de collège communal, en Flandre, l'on parle de collège des bourgmestre et échevins. Les procédures non plus ne sont plus les mêmes: en Wallonie, la personne qui, lors des élections, a obtenu le meilleur score sur la liste ou les listes qui composent la majorité est de droit bourgmestre; en Flandre, le gouvernement régional choisit la personnalité qui lui est présentée par une majorité politique. Et ainsi de suite.

Attention, donc, quand l'on parle "commune", quand l'on consulte les codes, il faut avoir sur sa table de travail trois textes législatifs. Ceux-ci deviennent, chaque jour, de plus en plus différents. Sans même parler des jurisprudences et des pratiques que ces textes différents peuvent susciter. Il ne faut pas croire que les solutions qui s'appliquent ici s'appliqueront là-bas *mutatis mutandis*. Ces approximations n'ont aucun sens. Il faut se donner la peine de lire des textes différents et de les interpréter, chaque fois, de manière adéquate.

**3. — Le présent.** La sixième réforme de l'État modifie-t-elle l'état du droit institutionnel communal ? Manifestement, non. Tout a été dit en 2002. La réforme entend néanmoins régler cinq questions spécifiques. Trois de celles-ci sont liées à la problématique bruxelloise<sup>4</sup>. Les deux autres concernent l'ensemble du pays.

- La première question est celle de l'organisation des élections législatives (et européennes) dans six communes à statut spécial. Ces communes sont situées en Flandre mais elles jouxtent Bruxelles. C'est la raison pour laquelle l'on parle de communes périphériques. Le jour des élections, les citoyens de ces communes ont le choix. Soit ils votent avec les Bruxellois pour la désignation des députés bruxellois, soit ils votent avec les Brabançons flamands pour la désignation des députés du Brabant flamand. Cette mesure sert de compensation, dit-on, à la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (qui comportait, lui, beaucoup plus de communes : 54).

<sup>2</sup> Sous réserve des règles instituées pour assurer la paix communautaire, notamment "l'élection directe des échevins" dans les communes à statut spécial. Ce qui peut créer une situation délicate si les "échevins de l'opposition" ne travaillent pas de manière loyale au sein du collège.

<sup>3</sup> Voy. le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) du 27 mai 2004 (pour 262 communes), le *Gemeentedecreet* du 15 juillet 2005 (pour 308 communes) et l'ordonnance du 5 mars 2009, modifiant la Nouvelle Loi communale (pour 19 communes).

<sup>4</sup> B. BLERO, « Les réformes liées à la scission de BHV: la pacification communautaire, la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles », *CH CRISP*, 2015, n° 2280-2281.

- La deuxième question a trait à la désignation du bourgmestre dans ces mêmes communes. Une procédure complexe est mise en place – sur le plan administratif et sur le plan contentieux – pour assurer la désignation, la nomination et, le cas échéant, la contestation de la nomination, d’un bourgmestre. En 2012, cette procédure a bien fonctionné dans cinq communes sur six, sauf à Linkebeek. La ministre des affaires intérieures flamandes a été jusqu’à considérer que la loi lui permettait de désigner un bourgmestre qui ne bénéficiait pas d’une majorité au sein du conseil communal. Ce qui est un comble pour ceux qui sont attachés au respect des règles élémentaires de la démocratie, y compris au niveau local.
- Troisième question. La sixième réforme de l’État permet aussi l’instauration d’une communauté métropolitaine de Bruxelles sur un territoire formé des deux Brabants et des dix-neuf communes bruxelloises. Elle ne touche pas à l’organisation des communes et des provinces concernées mais elle permet d’instaurer une collectivité supplémentaire. Elle est instituée, dit-on, “en vue d’une concertation en ce qui concerne les matières visées à l’article 6, § 1er, qui sont d’importance transrégionale, en particulier la mobilité, la sécurité routière et les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles”. Un accord de coopération entre les trois régions doit préciser les modalités et les conditions de cette coordination. Le gouvernement Michel ne veut pas faire le moindre pas (ou le moindre faux-pas) en matière institutionnelle durant la présente législature. Il est donc à craindre que le dossier ne reste au frigo pendant quelques années. Alors que le problème du RER ou celui du ring de Bruxelles montrent qu’une approche transrégionale au centre du pays (au sens large de l’expression) serait utile pour débloquer des dossiers de mobilité, dont les aspects politiques, économiques et sociaux sautent également aux yeux.
- Quatre. Le nouvel article 41 de la Constitution envisage la possibilité de supprimer les provinces. Celles-ci pourraient être remplacées par de nouvelles collectivités, dites supracommunales. En somme, de plus petites provinces. Ces collectivités auraient pour tâche de gérer des intérêts supracommunaux, non autrement définis. Le sujet n’a pas encore fait l’objet d’études approfondies. L’on n’en voit ni l’utilité, ni l’urgence. C’est une complication dont il devrait être possible de se passer. La disposition constitutionnelle a été votée pour calmer des provincialistes pointus.
- Cinq. La même disposition permet de créer des organes territoriaux, dits intra communaux, encore appelés districts dans les communes de plus de 100.000 habitants. Il y en a 9 à Anvers – il faut savoir que la ville avait été très réticente, il y a 40 ans, au mouvement général de fusion des communes –. Il n’y a pas, pour l’instant, de district ailleurs. Le district gère des questions “d’intérêt communal”, pas infra- ou intra-communal. Les membres des conseils de district sont élus pour six ans par les habitants de l’entité territoriale concernée. Les élections ont lieu le même jour que les élections communales. Ici aussi, l’on voit mal l’utilité de généraliser cette pratique institutionnelle. Même si certains préconisent d’instaurer des districts sur le territoire bruxellois. Ce sont les mêmes qui proposent la suppression des dix-neuf communes sur le territoire de la région de Bruxelles.

## Les compétences communales

Il ne suffit pas de mettre en place une institution. Il faut aussi préciser ce qu’elle fait. Ce n’est plus la question du « qui » mais celle du « quoi » : Quelles compétences ? Quelles attributions ? Il faut se placer à trois moments différents. 1831, la Constitution initiale; 1980-1988, la régionalisation; 2014, la sixième réforme de l’État.

**1. – La Constitution initiale.** Dès 1831, elle établit une clause générale de compétences au profit de la commune. D’autres États européens pratiquent de la même manière. La Constitution n’énumère pas les compétences communales – alors qu’elle le fait, par exemple, pour les communautés, les régions et les districts –. Elle n’établit pas une liste que l’on aurait pu considérer comme limitative et exhaustive des matières communales. Elle se contente de dire que la commune gère « les intérêts exclusivement

communaux ». Ou, autre formule, que la commune gère « tout ce qui est d'intérêt communal » (art. 162, al. 2, 2°)<sup>5</sup>. Ce qui, il faut le reconnaître, est une tautologie.

À première vue, c'est simple. Dans la pratique, c'est plus compliqué<sup>6</sup>. Tout est local, et rien n'est entièrement local, surtout dans un petit pays. Les compétences sont, par la force des choses, enchevêtrées. Cela ne facilite pas la tâche de ceux qui doivent faire fonctionner l'ensemble du système institutionnel, en ce compris la commune.

De quoi s'occupe, en réalité, la commune ? Le tableau des compétences est diversifié. Il comprend trois volets distincts.

- Premier volet. Il y a des compétences qui sont apparemment communales mais qui, en réalité, sont générales. Les autorités nationales, communautaires ou régionales délèguent leurs propres compétences aux autorités communales ou à certaines d'entre elles – notamment au bourgmestre ou au collègue –. Celles-ci vont assumer « sur place » des compétences générales.

L'on peut citer la tenue de l'état civil, l'enregistrement de la population, l'organisation des élections – pas seulement communales, évidemment – (puisque, dit la Constitution, le vote a nécessairement lieu à la commune où réside l'électeur)...

Dans l'exercice de ces tâches, la commune dépend directement de l'État. Elle n'est pas autonome. Elle est le bras administratif de l'État. Selon une expression consacrée, c'est toujours le même marteau (celui de l'État) qui frappe mais le manche a été raccourci.

- Deuxième volet. Il y a des compétences qui sont (et qui restent) intrinsèquement communales. L'on considère, par exemple, depuis la Révolution française (Code du III Brumaire an IV, décret du X Vendémiaire an IV...) que le maintien de l'ordre public est, d'abord et avant tout, une matière de compétence communale. Le conseil communal fait les règlements de police. Le bourgmestre prend les mesures pour les faire respecter. Le collègue a la police des spectacles. Les services de police locale, organisés sur une base uncommunale ou pluricommunale, assurent les tâches de gestion quotidienne.
- Troisième volet de compétences. Il y a un vaste domaine de compétences communales qui sont indéterminées. Elles touchent au secteur économique, social, culturel ou environnemental. Dans ces matières, la commune fait des règlements, elle organise des services, elle recrute du personnel, elle conclut des marchés, elle prend des initiatives, elle intervient avec toutes les prérogatives qui sont celles d'une administration publique et sous le contrôle des autorités de tutelle.

C'est ici que surgit la difficulté : Deux situations méritent d'être distinguées.

**Première situation. La commune dispose de moyens suffisants (infra).** Elle prend en charge tout ou une partie de ces intérêts. Elle crée une maison de la culture, elle organise un service de l'emploi, elle construit une piscine ou un centre sportif. Elle peut aussi s'associer, par exemple, avec une ou plusieurs autres communes pour gérer ensemble ces intérêts. Elle crée une association de communes, généralement qualifiée d'intercommunale – pour assurer, par exemple, la distribution de l'énergie (eau, gaz, électricité) sur le territoire des communes associées –.

---

<sup>5</sup> Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1122-30) ne dit pas autre chose : "le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal".

<sup>6</sup> L'idée de l'autonomie locale reste vivace dans une terre de « beffrois et de clochers ». Il n'en reste pas moins que les contours de l'autonomie communale se sont progressivement rétrécis. Les collectivités locales restent, pour le surplus, sujettes à un contrôle de tutelle au regard de la loi et de la conception de l'intérêt général que se fait l'autorité régionale (Const., art. 162, al. 2, 6°).

**Deuxième situation. La commune ne dispose pas de moyens suffisants.** Par la force des choses, elle laisse l'État, la communauté ou la région s'investir dans ces mêmes domaines. Force est de constater que, dans le courant du XIXe siècle et au XXe siècle, le domaine communal (qui était indéterminé et qui paraissait à priori illimité) a été raboté par les interventions successives de l'État, de la communauté et de la région. La commune, trop petite ou trop pauvre, s'est montrée incapable de réagir. Le réservoir de compétences communales n'était pas vide. Mais il a connu des fuites importantes que la commune n'a pas été en mesure de colmater.

Cette situation peut susciter une réelle collaboration entre les acteurs publics. Un seul exemple : une commune crée une infrastructure culturelle : théâtre, salle de congrès, bibliothèque. La Communauté subventionne, pour sa part, un ensemble d'activités et de spectacles qui se déroulent dans ces locaux.

Cette situation peut aussi susciter une réelle concurrence entre les pouvoirs sur le terrain communal. Un seul exemple : une commune a créé une école primaire pour les enfants de la commune et des environs. Mais la Communauté peut aussi créer, sur le même territoire, une école primaire et lui adjoindre un athénée ou un lycée. Aux parents de choisir ensuite.

**2. – La régionalisation.** À partir de 1980 et de 1988, les lois spéciales de réformes institutionnelles s'inscrivent dans la même philosophie. Elles conservent la clause générale de compétences, celle-ci est, d'ailleurs, inscrite dans la Constitution. Mais elles n'hésitent pas à prélever au profit de la région des compétences qui étaient initialement des compétences communales et qui étaient devenues entre-temps des compétences fédérales.

L'exemple le plus caractéristique est celui de l'urbanisme. Le mot latin "urbs" renvoie à la ville et, plus généralement, à la commune et à son aménagement. A première vue, c'est une compétence communale par nature. En 1962, le législateur national s'est préoccupé d'établir des règles communes en la matière. Depuis 1980, l'urbanisme fait explicitement partie des compétences inscrites dans la liste des compétences régionales (art. 6, § 1er). Autrement dit, la commune va continuer à délivrer des autorisations de construire pour les terrains qui se trouvent sur son territoire mais elle doit respecter, dans l'accomplissement de cette tâche, l'ensemble des règles d'urbanisme qui ont été établies par la région. Inutile d'ajouter que ces règles ne sont plus les mêmes au nord, au centre et au sud du pays.

L'on est ici dans la droite ligne de la philosophie qui a été mise en oeuvre pendant un siècle et demi. Pas de véritable surprise. Pas non plus de marche arrière pour redorer le blason communal. On peut même soutenir le contraire. L'échelon intermédiaire s'est étoffé au détriment de l'échelon de base.

**3. – La sixième réforme de l'État** apporte-t-elle, en 2014, de nouvelles compétences à la commune ?

La réponse est double : d'une part, aucune compétence nouvelle n'est expressément reconnue à la commune. C'est la communauté, la région, voire la communauté métropolitaine qui sont investies de nouvelles attributions. La région est notamment investie d'une nouvelle compétence en ce qui concerne « les grandes villes ». Le district est appelé, par ailleurs, à exercer une part des compétences de la ville d'Anvers. Dans la grande opération de redistribution des compétences, la commune a été manifestement oubliée... La commune est orpheline.

Ses partenaires ont été plus gourmands. Ils ont été choyés.

D'autre part, des compétences vont, par ricochet, aboutir dans les mains des autorités communales. C'est notamment le cas dans les domaines de la politique familiale et sociale. Si le transfert de moyens lié à l'exercice d'une compétence attribuée aux régions n'est pas suffisant, si une diminution des prestations fournies doit intervenir, chacun devine les conséquences.

Les demandes d'aides, notamment financières, aux CPAS pourraient augmenter. A titre résiduel, il reviendra aux CPAS d'assumer cette fonction de sauvetage au niveau local.

Sans moyens, pas d'action. Quels sont les moyens financiers dont dispose la commune ?

Au titre des ressources, il faut, pour une première part, tenir compte de l'impôt – ce qui renvoie, une fois de plus, à la Constitution de 1831 –. D'autres ressources locales doivent aussi être prises en considération. Ces ressources cumulées sont indispensables si la commune veut assurer et préserver l'équilibre de son budget.

**1.– L'impôt.** La commune a été instituée, en 1831, comme l'une des collectivités politiques du nouvel État belge. Chacun connaît le principe américain : « No taxation without representation ». En Belgique, l'on pourrait compléter la phrase en disant : « No representation without taxation ». Si je suis une collectivité politique, je dispose de mandataires élus, je dois être en mesure de me procurer une part au moins de mes ressources en levant l'impôt. Et ceci, à charge des personnes physiques ou des personnes morales qui se trouvent sur mon territoire. Ce qui est normal. Ces personnes contribueront au financement des activités et des services dont elles sont, il faut le présumer, les premiers bénéficiaires.

Ce principe est inscrit dans la Constitution. La commune est habilitée à lever l'impôt (art. 162 et 170). Elle bénéficie de ce que l'on appelle l'autonomie fiscale. En pratique, elle se procure de cette manière la moitié de ses ressources. Ce qui n'est pas négligeable mais qui montre que le terme d'"autonomie" doit être entendu dans un sens relatif.

La commune agit de trois manières au moins pour prélever l'impôt. Elle lève, d'abord, des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP). Ce qui lui apporte 38,5% de ses impôts. Elle lève, ensuite, des centimes additionnels au précompte immobilier. Ce qui lui apporte 38,5% d'impôts supplémentaires. Les 23% restants proviennent de taxes et redevances locales (liées, par exemple, à l'occupation du domaine public lors de foires, fêtes ou marchés). 50%... Pourquoi la commune ne lève-t-elle pas plus d'impôts ? Pourquoi ne cherche-t-elle pas à bénéficier d'une complète autonomie financière – ce qui la mettrait, définitivement, à l'abri d'interventions d'autres collectivités politiques – ?

La réponse saute aux yeux. Elle est double.

La "rage taxatoire" n'est pas appréciée par les citoyens qui sont aussi des contribuables et des électeurs. La commune n'est pas seule à lever l'impôt. Sur le terrain fiscal, elle entre, par la force des choses, en concours (il faudrait dire : en concurrence) avec d'autres collectivités politiques: l'État fédéral, la région, la province, l'agglomération... Or, la masse imposable n'est pas extensible à l'infini. Le contribuable n'est pas taillable et corvéable à merci. L'impôt qui est perçu par une collectivité l'est nécessairement au détriment d'une autre.

La Constitution ne s'y est pas trompée. Elle instaure des limites au pouvoir fiscal communal. Comme le précise l'article 170, § 4, « *la loi détermine, relativement aux impositions (communales) les exceptions dont la nécessité est démontrée* » ». Ce qui est une manière élégante de dire que l'État bénéficie d'un véritable droit de priorité dans le prélèvement de l'impôt<sup>7</sup>. C'est la raison pour laquelle la commune ne dispose, en termes d'impôts, que de centimes additionnels.

**2. – Les autres ressources.** Les impôts et les taxes procurent à la commune 50% de ses ressources. D'où vient le reste ?

<sup>7</sup> Dans une réponse à une question écrite de Dimitri FOURNY, le Ministre FURLAN rappelle que "la paix fiscale a pour objectif de veiller à ce que la politique fiscale des pouvoirs locaux s'intègre dans le cadre global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons, et ce tout en respectant le principe de l'autonomie fiscale" (QE, n° 286, 2010-2011, 16 février 2011). La circulaire annuelle du Ministre wallon des pouvoirs locaux relative à l'élaboration des budgets des communes se donne aussi pour objet de fixer "un certain nombre de balises, notamment en matière de taxation maximale" (R. BEN ACHOUR, "Le budget communal en Wallonie", IEV, 2011, p. 4).

Il y a une participation dans le Fonds des communes (environ 20% des ressources). Le Fonds réalise une péréquation entre les moyens des communes qui sont, par essence, inégaux. Il faut éviter des déplacements de population vers les communes les moins imposées mais dont les habitants profiteraient peut-être des services (par exemple, des hôpitaux) organisés par les communes où la pression fiscale est plus importante.

Il y a aussi les subsides (20 autres pour cent). Ils sont essentiellement liés aux dépenses de fonctionnement et au remboursement d'emprunts et d'intérêts par l'autorité subsidiaire.

Il y a encore ce que l'on appelle les ressources propres (à concurrence de 10%). Les recettes de dette, également appelées recettes financières, reprennent les dividendes des participations dans les intercommunales.

**3. – L'équilibre budgétaire.** Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (art. L1314-1 et L1314-2) exige le respect de la règle d'or. Aucune commune ne peut déposer un budget qui présenterait un solde déficitaire. Si elle ne parvient pas à respecter cette règle, la commune passe dans la catégorie de « commune à finances obérées ». Elle est alors soumise à une obligation, celle de recourir à des prêts d'aide extraordinaire, des prêts de soudure ou des prêts de trésorerie à court terme et d'établir un plan quinquennal de gestion.

## Quel bilan établir ?

L'on ne saurait considérer que l'autonomie communale sort victorieuse des réformes intervenues. Elle est même amoindrie.

Sur le plan institutionnel, le décret anti-cumul prive un ensemble de communes wallonnes d'un relais institutionnel au niveau régional (mais pas au niveau national).

Sur le terrain des attributions, la commune voit augmenter la part des compétences déconcentrées par rapport aux compétences décentralisées. Elle voit surtout prospérer le volume des compétences fédérées.

Sur le terrain des moyens financiers, la commune subit, plus qu'elle ne maîtrise, les conséquences des mesures fiscales, économiques et sociales qui sont prises à d'autres niveaux de pouvoir.

Il est de bon ton de célébrer l'autonomie communale, de se féliciter de la démocratie de proximité qu'offre la commune, de se convaincre que la commune est l'école de la démocratie, selon le mot d'Alexis de Tocqueville. Ce discours est bienvenu. Il est sympathique. Tout semble indiquer, cependant, que les réalités institutionnelles n'évoluent pas dans le sens qui est ainsi célébré.

La Belgique essaie de combiner régionalisation et décentralisation – deux phénomènes que l'on présente ailleurs comme contradictoires –. Il doit être possible de concilier un mouvement très fort de régionalisation avec un mouvement interne de décentralisation. Il doit être possible de faire de la régionalisation décentralisée. L'accent mis, depuis cinquante ans, sur l'entité « région » a un peu tendance à repousser dans l'ombre l'élément « commune » ou à ne le considérer que comme un instrument utile à un objectif plus large. L'insistance mise sur d'autres collectivités politiques comme les districts, peut aussi donner à penser que la commune n'est pas sacralisée. Elle peut perdre de son influence, de ses compétences, de ses moyens.

Francis Delpérée,  
Président fédéral d'Énéo



Pour citer cette analyse

Delpérée F., (2017), « La commune dans la sixième réforme de l'État », *Énéo Focus*, 2017/20.

*Avertissement* : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl  
Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique  
e-mail : [info@eneo.be](mailto:info@eneo.be) – tél. : 00 32 2 246 46 73

---

En partenariat avec



Avec le soutien de