

Note d'analyse XVIII du Centre d'études Jacques Georgin

Les communes, l'indispensable plus-value de la démocratie

8 septembre 2018

Préambule

La présente note d'analyse a pour objet la préparation d'un argumentaire à l'occasion d'un petit déjeuner électoral organisé le 14 septembre 2018 par le Cercle de Lorraine, auquel était convié Olivier Maingain, président de DéFI.

DéFI a une longue tradition de parti municipaliste. A l'heure où d'aucuns vont jusqu'à remettre en cause l'institution communale dans sa parfaite autonomie plus particulièrement à Bruxelles, le Centre d'études Jacques Georgin a voulu, par l'édition de cette note, faire le point à la fois sur le contexte juridique de cette autonomie communale, sur les menaces politiques mais aussi financières qui pèsent sur celle-ci, mais aussi les enjeux futurs qui attendent les communes.

La note analyse la situation tant sur Bruxelles que sur la Wallonie

Introduction

Le Conseil d'Etat⁽¹⁾ affirme que le conseil communal est tenu de veiller à ce que l'avenir de la commune soit un avenir heureux.

Pour curieuse qu'elle soit et assez étonnante sur le plan du langage intrinsèquement juridique de la Haute juridiction administrative, ce considération révèle combien la démocratie locale incarne cette démocratie de proximité qui touche le plus le citoyen dans sa vie de tous les jours.

La présente note trace le contour des textes internationaux, législatifs ou réglementaires qui encadrent l'autonomie communale en tant qu'instrument de démocratie locale, mais vise aussi fournir des éléments de réflexion visant à défendre l'institution communale.

C'est assurément plus marquant à Bruxelles qu'en Wallonie car les dix-neuf communes sont régulièrement épinglées pour leur manque de coordination et d'harmonisation, voire de lisibilité des règles qui régissent la vie des citoyens, et les vellétés de fusion se font jour avec plus d'acuité.

«Aujourd'hui, les communes sont confrontées à un surplus de tâches liées aux tensions sociales nées de la crise mais également de la dynamique démographique de notre Région.

La baisse du pouvoir d'achat, les tensions sur le marché de l'emploi ne sont pas sans influence sur le nombre de dossiers d'intégration sociale, d'aide médicale urgente octroyés par nos CPAS.

L'essor démographique couplé au rajeunissement de la population bruxelloise implique une proactivité de nos communes à offrir des places dans les structures d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, à augmenter notre offre scolaire. »⁽²⁾

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

L'autonomie communale est ainsi décriée comme étant un vivier de clientélisme et représentative du syndrome NYMBY.

Pour le CEG, il n'en est rien. L'autonomie communale est un rempart voire une nécessité pour l'exercice correct de la démocratie représentative, dans un contexte de crise

Il faut reconnaître de fait que les conditions au bon exercice de l'autonomie communale ne sont pas toujours remplies. La consultation des communes, les mesures compensatoires à prendre en cas de transfert de compétences par les autorités supérieures, les charges financières qui pèsent sur elles, la démographie et la sociologie des communes, sont autant d'éléments dont il faut tenir compte si l'on veut faire une critique objective des communes.

Concédons que celles-ci se voient confier des responsabilités de plus en plus nombreuses, notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée ou la détection de radicalisme susceptible d'engendrer des activités terroristes (cfr infra).

A contrario, cela démontre que l'on reconnaît la plus-value de la proximité et de la connaissance de terrain qu'apporte le travail des autorités locales, sans que nécessairement n'intervienne la question de la compensation de cette charge supplémentaire.

Charles Picqué, Président du Parlement bruxellois, ne disait pas autre chose lors du colloque organisé par la Conférence des Bourgmestres de la Région de Bruxelles-Capitale «Les communes au service du citoyen » le 24 janvier 2014⁽³⁾.

« (...) Les communes ont le gros avantage de pouvoir tout faire. C'est un lieu de composition des politiques intégrées. Les pouvoirs locaux sont des assembleurs. Ainsi quand on parle de rénovation urbaine, on parle des politiques de contrats de quartier, des politiques sociales, de prévention, de mobilité.

(...) Cet accroissement de missions se fait dans un contexte de raréfaction des moyens financiers des pouvoirs publics en ce compris de nos pouvoirs locaux »

Dans un deuxième chapitre, il s'agira de démontrer la plus-value de l'institution communale.

Les chapitres 3 et 4 aborderont successivement les facteurs de risque pour l'autonomie communale et les enjeux communaux pour les mandatures à venir.

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Cadre supranational

La reconnaissance de la démocratie locale par les Etats membres du Conseil de l'Europe a conduit en 1985, à l'adoption de la Charte de l'autonomie locale qui édicte des garanties pour protéger les droits des collectivités locales.

La « ratio legis » de la Charte consiste à reconnaître les collectivités publiques locales comme le premier niveau où s'exerce la démocratie et l'autonomie locale en est le pilier central

La Charte a été signée par notre pays le 15 octobre 1985 et ratifiée le 25 août 2004.

Elle est donc directement applicable en droit interne belge et fait en conséquence l'objet de monitorings voire d'enquêtes régulières auprès des administrations communales ou auprès des autorités de tutelle, pour en garantir le suivi et l'effectivité.

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Elle fait aussi l'objet d'un contrôle juridictionnel indirect, notamment par la Cour Constitutionnelle, si elle est lue en combinaison avec les articles 10 (principe d'égalité) et 11 (principe de non-discrimination) de la Constitution.

De cette prise en charge de l'intérêt communal découle l'autonomie communale, l'importance de celle-ci a été circonscrite par la Cour Constitutionnelle⁽⁴⁾

«B.18.2. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le régler comme elles le jugent opportun.

B.18.3. (...) Ainsi, ces autorités (ndlr : Etat fédéral, Communauté ou Région) peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera , à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent , en conséquence, interdire aux autorités locales , de s'en saisir. »

La Charte est le premier traité qui consacre le principe de transfert des compétences aux collectivités locales, transfert qui doit s'accompagner d'un transfert de ressources financières. Ce principe, autrement connu sous le vocable « principe de subsidiarité », permet la décentralisation du pouvoir vers le niveau le plus proche du citoyen.

Le principe de subsidiarité confie toute tâche au niveau de pouvoir le plus proche du citoyen tant qu'il n'est pas établi qu'un niveau de pouvoir supérieur l'effectuerait d'une meilleure manière. Le principe de décentralisation quant à lui dispose que les décisions doivent se prendre au niveau le plus local possible, afin de garantir qu'elles répondent aux attentes du citoyen.

Un Protocole additionnel à cette Charte a été adopté le 16 novembre 2009.

Quatre dispositions de la Charte permettent plus particulièrement à l'autonomie locale d'être pleinement effective :

- article 4 4° : les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières.
- article 4 , 6°-consultation des collectivités

Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Ce principe porte en corollaire celui de la neutralité budgétaire des mesures prises au niveau régional, ainsi qu'à tout autre niveau, lorsqu'elles impactent les pouvoirs locaux. Pour ce faire, il doit évaluer les répercussions financières et administratives sur les pouvoirs locaux de toute décision projetée. En cas d'impact négatif sur les finances et la gestion des pouvoirs locaux, l'autorité concernée doit prendre les mesures complémentaires requises⁽⁵⁾.

- article 6 –adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

« 1.Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

2. *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir les conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. »*

- -article 9- les ressources financières des collectivités locales

« 1. *Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.*

2. *Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et par la loi* »

La Charte européenne de l'autonomie locale constitue aujourd'hui, malgré les réserves et entorses des pays et régions telles que les nôtres, une reconnaissance et une légitimité internationale de l'importance des pouvoirs locaux en termes de gouvernance publique et de démocratie.

1.2. Cadre constitutionnel et légal

Comme le précise Charles Havard⁽⁶⁾, « *Les communes exercent de nombreuses compétences, mais elles ne relèvent pas toutes de la même habilitation constitutionnelle.*

Lorsque le service population délivre une carte d'identité, la commune ne dispose pas de la même liberté que lorsqu'elle établit un règlement d'organisation d'un centre sportif. Les communes interviennent sous plusieurs casquettes.

On distingue les deux notions, d'une part d'intérêt communal, d'autre part d'intérêt général »

Le présent chapitre va aborder ces deux notions.

I.1 L'intérêt communal

A. L'intérêt communal sensu stricto

La Cour de Cassation⁽⁷⁾ a défini d'intérêt communal l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'une commune et a précisé dans ce même arrêt que lorsqu'elles agissent dans des vues d'intérêt public communal, les communes peuvent faire tous les actes qui ne leur sont pas interdits, même des actes de commerce.

L'article 162 2° de la Constitution stipule que « *La loi consacre l'application des principes suivants (...)* 2° *l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal,*

sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. »

L'article 117 de la Nouvelle Loi Communale et l'article L 1122-30 du Code wallon de démocratie locale adaptent une formulation semblable : «*Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal*»

Cependant, aucune définition juridique précise de l'intérêt communal n'existe.

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Les matières dites d' »intérêt communal » relèvent comme le précise Charles Havard⁽⁸⁾, du concept de décentralisation territoriale : la commune a pour vocation de gérer sur un territoire défini l'ensemble des questions qui peuvent apparaître et qui ne sont pas réglées par une autorité supérieure. Ces matières laissent l'initiative aux communes et maintiennent leur liberté, sous réserve de la tutelle administrative.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a consacré les intérêts communaux suivants (purements exemplatifs) :

- l'entretien des voiries ;
- la vente de terrains appartenant à la commune ;
- l'établissement d'un impôt communal ;
- les infrastructures culturelles et sportives.

L'article 170 §4 de la Constitution crée, rappelle Charles Havard, une forme de monopole absolu au profit du conseil communal, et ce en matière fiscale :

« Aucune charge, aucune imposition, ne peut être établie par la commune que par une décision du conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa premier, les exceptions dont la nécessité est démontrée »

L'autonomie fiscale des communes par voie des règlements communaux ne peut toutefois se révéler contraire aux lois⁽⁹⁾

La Cour de Cassation⁽¹⁰⁾ a considéré qu'il ressort de l'article 170 §4 de la Constitution qu'une imposition établie par la commune qui ne peut être considérée comme une redevance doit être qualifiée de taxe et être perçue dans les formes prévues pour le recouvrement des taxes.

B. Du Programme de politique générale vers le PST (programme stratégique transversal) au plan wallon

Durant la mandature écoulée, le collège était tenu, en vertu du Code wallon de la démocratie locale (article L 1123-7 du CDLC), dans les trois mois de l'élection des échevins, de soumettre au conseil un programme de politique générale couvrant la durée du mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ; le collège était chargé de cette préparation mais il s'agit d'une compétence du conseil sur le plan de l'approbation.

Ce programme devait être publié selon la manière prescrite par le conseil.

Charles Havard⁽¹¹⁾ précise que *« quant au contenu, il ne s'agit pas d'établir un plan pluriannuel chiffré , mais de rédiger un programme de politique générale couvrant la durée du mandat et comportant au moins les principaux projets politiques. Ce programme n'est qu'un acte politique et non juridique. Il n'est donc pas susceptible d'annulation et il n'y a même pas de sanction en cas de non-respect du délai de trois mois. »*

Depuis la déclaration de politique régionale (DPR) 2009-2014 qui parlait de faire évoluer ce programme vers un plan stratégique transversal visant à coordonner et fédérer les politiques communales dans divers domaines de l'action publique , le législateur wallon a approfondi et structuré cet élément en consacrant un programme stratégique transversal (PST) désormais obligatoire pour toutes les communes wallonnes pour la mandature 2018-2024 et ce depuis le décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

démocratie locale et de la décentralisation (MB 28 août 2018 ; entrée en vigueur : 9 septembre 2018)

L'article L1123-27 du même Code, est remplacé par ce qui suit :

"Art. L1123-27. § 1er. Dans les deux mois après la désignation des échevins, le collège soumet au conseil communal une déclaration de politique communale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière.

Après adoption par le conseil communal, cette déclaration de politique communale est publiée conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Elle est mise en ligne sur le site internet de la commune.

§ 2. Le conseil communal prend acte du programme stratégique transversal, que le collège communal lui présente, dans les six mois qui suivent la désignation des échevins ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège communal conformément à l'article L1123-14, § 1er. Au cours de cette même séance du conseil communal, le programme stratégique transversal est débattu publiquement.

Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition.

Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le collège communal et l'administration.

Le programme stratégique transversal est soumis à une évaluation par le collège communal au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci.

Le comité de direction constitue un rapport d'exécution dont le collège communal se saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, ainsi qu'au collège communal issu des élections suivantes.

Le programme stratégique transversal peut être actualisé en cours de législature.

Le programme stratégique transversal est publié conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Il est mis en ligne sur le site internet de la commune.

Pour le premier programme stratégique transversal de la législature 2018-2024 le délai de six mois prévu à l'alinéa 1er est porté à neuf mois.

§ 3. La délibération du conseil communal prenant acte du programme stratégique transversal est communiquée au Gouvernement ".

Il est patent que le PST sera l'instrument –phare de la politique locale durant les prochaines mandatures, et qu'il sera de nature à renforcer l'autonomie communale en Wallonie.

I.2. L'intérêt général.

L'article 162, 3° de la Constitution stipule que : « La loi consacre l'application des principes suivants : 3° la décentralisation d'attributions vers les institutions communales »

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Le Code wallon de la démocratie locale confirme en son article L1122-30 que « *Le conseil délibère sur tout objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* »

Comme le précise Charles Hava ⁽¹²⁾, cela relève :

- soit de la décentralisation par service : l'autorité supérieure confie à une entité juridique distincte le soin de régler certaines matières, en fixant les règles qui limitent les compétences de la commune.

A cet égard, le dessaisissement d'initiative communal est partiel ; les réglementations supérieures permettent une marge de manœuvre communale.

Par exemple ; l'enlèvement des déchets ménagers, la distribution d'énergie électrique.

- soit de la déconcentration : l'autorité supérieure confie à la commune une tâche d'exécution sur base de la délégation.

A cet égard, le dessaisissement d'initiative communale est complet. Ce sont des intérêts généraux purs qui confèrent aux communes des compétences ligotées.

Par exemple, la loi du 13 mai 2017 insérant un article 134 septies dans la Nouvelle Loi Communale en vue de permettre au Bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes (Moniteur Belge du 14 mai 2017)

La loi du 20 juillet 2006 portant dispositions diverses a inséré, par son article 37, une nouvelle disposition dans la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances stupéfiantes et psychotropes qui dote le bourgmestre de pouvoirs de fermeture.

L'article 134 quinquies a été inséré dans la Nouvelle Loi Communale (NLC) pour habiliter le bourgmestre à fermer provisoirement un établissement où se déroule un trafic d'êtres humains.

D'autres niveaux de pouvoir vont aussi jusqu'à maintenir auprès du conseil communal, une compétence réglementaire dite « résiduelle » :

- en matière de conditions d'hygiène des débits de boissons ;
- en matière d'enquête permettant de vérifier le lieu de résidence effective d'une personne ;
- en matière de gestion des inhumations et crémations ;
- en matière d'organisation des marchés hebdomadaires ou de foires ;
- -en matière de logements insalubres ou dangereux ;
- -en matière de protection contre l'incendie ;
- en matière de réglementation des heures d'ouverture des commerces tels que les night-shops ;

La gestion de la voie publique démontre également combien la commune est un acteur public fédérateur dans le cadre de l'accomplissement de missions qui lui sont dévolues par d'autres niveaux de pouvoir.

- la mise en œuvre des contrats de propreté ;
- les initiatives pour atténuer le sentiment d'insécurité (en référence aux politiques fédérales) exemples : éclairage public, caméras de surveillance
- la généralisation des zones 30
- l'application des dispositions du Code de la route.

Charles Havard⁽¹³⁾ considère que la distinction entre intérêt communal et intérêt général n'est pas que théorique, en dépit du fait qu'elle ne soit pas toujours aisée.

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Ainsi considérons le droit de regard des conseillers communaux : l'article L 1122-10 du Code wallon de la démocratie locale détermine le fait en son paragraphe premier qu' » *aucun acte, aucune pièce concernant l'administration, ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil.* » Dans le paragraphe 2, il est prescrit que : « *les conseillers communaux peuvent obtenir copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune dans les conditions arrêtées par le règlement d'ordre intérieur établi par le conseil.* »

Charles Havard relève⁽¹⁴⁾ que la circulaire du 10 janvier 1990 précise que ce droit s'étend à tous les documents d'intérêt communal, en ce compris les intérêts mixtes, c'est-à-dire les intérêts qui sont tant d'intérêt communal que général mais qu'en revanche le droit de regard ne s'étend pas aux missions d'intérêt général pur.

2. LA PLUS VALUE DE L'INSTITUTION COMMUNALE

a. *Parce qu'elle dispose d'une légitimité démocratique*

Le conseil communal est élu au suffrage universel direct ; les conseillers communaux sont des interlocuteurs de première ligne qui disposent d'une légitimité et d'une représentativité.

b. *Parce qu'elle est proche du citoyen.*

Par nature, la proximité favorise la participation effective du citoyen au processus de décision. La commune tire d'ailleurs son efficacité de sa relation avec le citoyen, elle constitue le niveau de pouvoir le plus proche, il s'agit de la première instance de recours de ceux-ci face à d'éventuels excès arbitraires et à l'immobilisme d'autorités publiques supérieures.

Dans un contexte où nous vivons une crise de représentation démocratique, il est important de rappeler le rôle des élus locaux dans la promotion de la citoyenneté active.

Nicolas Lagasse⁽¹⁵⁾, précise que « *la participation organisée par les pouvoirs publics (concertation des comités de quartier, de commerçants, interpellation par les habitants lors des séances du conseil communal....) est beaucoup plus aisée à mettre en place à partir de la commune. L'expérience anversoise montre qu'au-delà d'une certaine taille, le besoin de proximité se fait sentir. Si l'éloignement n'altère pas formellement la représentativité des élus, assignée par l'élection directe, elle en affecte la perception* »

Comme l'a rappelé le colloque organisé par la Conférence des Bourgmestres de la Région bruxelloise⁽¹⁶⁾, « *la commune est un acteur clé dans la transposition des politiques voulues à d'autres échelles de décision parce qu'elle est le meilleur « adaptateur » de ces politiques aux réalités locales. (...) Ce statut d' « adaptateur » des politiques tient à ce que la commune est un niveau de pouvoir caractérisé par la proximité qu'il entretient avec ses administrés.*

(...) La commune est pour le citoyen le meilleur garant de la continuité de l'action publique. Les politiques décidées par la Région, les Communautés, et l'Etat fédéral n'échappent pas à l'actualité, aux contingences du moment présent. Leur visibilité et leur priorisation sont de ce fait, inégales, voire aléatoires, au cours du temps.»

Lors dudit colloque, a été rappelé combien la commune est le premier rempart face à d'éventuels abus individuels.

« *Au travers de ses missions et prérogatives de base, la commune est le premier gardien du temple. C'est elle qui protège, dans un large spectre, la collectivité d'éventuels abus individuels et qui assure le respect des droits démocratiques élémentaires :*

- construire sans autorisation

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

- utiliser comme logement des locaux impropres à cet usage
- utiliser son terrain comme dépotoir
- placer des dispositifs publicitaires (non autorisés) «

c. Parce qu'elle est un vecteur d'efficacité des politiques publiques et qu'elle investit dans des infrastructures d'intérêt général.

Nicolas Lagasse⁽¹⁷⁾ constate que « *La chaîne d'exécution de l'administration communale est plus courte. L'information remonte plus rapidement. Par ailleurs, en raison du territoire restreint de son intervention, la commune peut se prévaloir d'une meilleure proximité des lieux, des usagers et des partenaires (association des commerçants et des riverains....) qui permet de mener à bien des actions en tenant bien compte du terrain. Cela les amène à jouer un rôle d'intercesseur à double sens* ».

Le cadre communal permet le développement de l'esprit d'initiative et le dynamisme afférent à une gestion efficace en fonction des besoins.

La politique d'investissement des communes dans des infrastructures publiques d'intérêt général (écoles-car les communes constituent un pouvoir organisateur important en matière d'enseignement, les crèches, les infrastructures sportives) est essentielle pour assurer un confort de vie à la grande majorité des citoyens.

3. LES RISQUES D'ETIOLEMENT DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

Le fondement de l'autonomie communale (et la nécessité d'une compétence matérielle non délimitée-cfr la notion d'intérêt communal ou par ailleurs le pouvoir de police administrative permettant d'assurer que le niveau local a pouvoir d'intervenir pour satisfaire aux besoins de la société locale lorsqu'aucun cadre légal ne permet y apporter une réponse satisfaisante) sont plus anciens que les institutions internationales, telles que le Conseil de l'Europe.

Cette autonomie communale peut toutefois être fragile, bien qu'assurément la situation à Bruxelles et en Wallonie soit sensiblement différente, face aux velléités de démembrement qui parfois s'expriment sur un plan structurel voire financier, au niveau régional voire fédéral.

Le Colloque « Les communes au service du citoyen⁽¹⁸⁾ » avait identifié quatre facteurs susceptibles de mettre à mal l'exercice optimal des politiques fédérales, régionales ou communautaires confiées aux communes tout particulièrement en Région bruxelloise:

Premier facteur:

Les différences substantielles entre les communes et leurs interlocuteurs et donneurs d'ordre institutionnels qui (...) « *amènent chaque institution à gérer d'abord ses propres contraintes et développer son propre agenda, ce qui peut faire obstacle à l'existence d'une communauté d'objectifs et de priorités* » , ce qui peut constituer un facteur de tension.

« *La hiérarchie n'est pas le pouvoir. Si l'Etat, la Région ou la Communauté sont, juridiquement, des législateurs supérieurs et des pouvoirs de tutelle et que les communes sont qualifiées de pouvoirs subordonnés, la situation, dans les faits, est nettement plus nuancée et ce pour trois raisons très simples.*

Premièrement, les communes gèrent des missions plus nombreuses, plus diversifiées et plus étendues que l'Etat, la Région, ou une Communauté prise isolément (...)

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Deuxièmement, toutes les communes ont une ancienneté bien plus grande que la Région ou la Communauté : l'ancienneté d'une institution nourrit sa légitimité.

Troisièmement, en termes d'influence économique comme de taille administrative, plusieurs communes ont davantage de poids que la Région, ou même, dans certains champs d'intervention, que l'Etat. Ainsi, en Région bruxelloise, le poids de la Ville de Bruxelles est considérable »

Deuxième facteur:

Le morcellement entendu non pas positivement, comme déclinaison et différenciation des politiques en fonction des caractéristiques de chaque territoire et quartier, mais négativement, comme multiplication des acteurs fonctionnant en « silos » et cela tant du côté des communes que du côté de la Région.

« Ce slogan du morcellement est à relativiser sérieusement. La plus petite des communes bruxelloises est plus grande que la moitié des communes flamandes et des communes wallonnes. A titre de comparaison, la Ville de Paris, si elle est constituée d'une unique commune (la plus peuplée de France avec 2,2 millions d'habitants) est divisée, à l'instar des 19 communes de la Région bruxelloise, est divisée en 20 arrondissements municipaux au fonctionnement similaire à celui d'un conseil municipal et dont les conseillers municipaux sont élus. Le modèle parisien, bien que différent du modèle bruxellois, ne déroge pas au principe de proximité.

Si l'on se borne à considérer que le morcellement est en soi négatif et résulte de nombre d'institutions actives sur un territoire censément homogène, alors le morcellement est tout voire davantage le fait de la Région bruxelloise que des communes. Car, dans les faits et institutionnellement parlant, la Région n'est pas un interlocuteur homogène.

(...) Communes et Régions sont complémentaires et doivent travailler en synergie .En cela, les communes sont un facteur évident et indispensable des politiques décidées par les autres niveaux de pouvoirs belges et européens. »

Troisième facteur:

Des modalités d'organisation figées, par principe, dans le temps : l'immobilisme qui prévaut dans une simple adaptation technique des limites communales échappe, aux yeux du citoyen, au bon sens, surtout quand il en subit directement les conséquences.

Quatrième facteur:

Les limites des capacités d'amélioration pour les communes tant du point de vue de l'efficacité organisationnelle que du point de vue financier.

« Les communes sont un acteur économique essentiel à la Région pour rencontrer ses objectifs de lutte contre le chômage, d'amélioration de la qualité de la vie, d'essor démographique et de participation aux efforts budgétaires requis par les autorités européennes. Toutefois, il apparaît que les communes n'ont plus guère de marges de manœuvre ni pour améliorer substantiellement leurs recettes ni pour réduire substantiellement leurs dépenses »

A contrario, les conditions générales nécessaires pour permettre l'accomplissement des missions des communes sont les suivantes, comme autant d'axes porteurs pour les mandatures à venir :

- l'applicabilité concrète des législations (le mandataire local est souvent le plus à même de l'apprécier) ;
- la facilitation des partenariats avec le secteur associatif et le secteur privé ;

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

- le financement juste des pouvoirs locaux ;
- l'inscription des projets communaux dans une dimension globale ;
- la formation continuée des agents communaux ;
- le renforcement des collaborations et coopérations entre les communes ainsi qu'entre communes et Régions.

4. LES ENJEUX FUTURS DES COMMUNES.

Lors de l'Assemblée générale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) du 18 mai 2018, la secrétaire générale adjointe, Michèle Boverie a identifié quatre enjeux (19) comme autant de défis que devront relever les villes et communes de Wallonie durant la ou les mandatures à venir :

-un enjeu démocratique :

« Une intégrité absolue doit guider l'élu dans toutes ses actions. La transparence de ses décisions, la transversalité de son information vers le citoyen, l'accessibilité de la maison communale constituent des obligations démocratiques. Le dialogue avec le citoyen qu'il soit natif ou d'origine étrangère s'invitent également au rang du crédo municipal.

(...) La démocratie n'est pas seulement représentative, elle est aujourd'hui, plus que jamais, participative.

-un enjeu de gouvernance et de gestion performante

« Le Plan Stratégique Transversal (PST) (cfr supra) est l'instrument phare de la politique locale, de sa mise en œuvre, de son actualisation par projets, son ajustement annuel et enfin son évaluation.

La gestion performante des pouvoirs locaux passe également par la qualité du binôme que forme l'Autorité politique avec son administration. Elle passe aussi par une fonction publique locale attractive basée sur une réelle gestion des carrières et un alignement des régimes juridiques des agents statutaires et contractuels.

(...) Enfin, la performance peut également être très bien servie par la maxime « l'union fait la force » : les synergies entre commune et CPAS permettent de mieux servir le citoyen fragilisé par les aléas de l'existence »

-un enjeu de transition environnementale pour les communautés et les territoires.

« Derrière cet enjeu, l'on retrouve la transition nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques des Nations Unies. Ici les maîtres mots sont :

- gérer avec parcimonie le sol, l'espèce, les ressources naturelles....
- densifier.
- utiliser rationnellement l'énergie et développer les énergies renouvelables.
- partager l'espace public et «intermodaliser» la mobilité vers les modes de déplacement doux.
- entretenir son patrimoine, ses ressources et infrastructures »
- un enjeu de cohésion sociale

«C'est aux autorités de proximité de lutter en première ligne contre toutes les discriminations et en faveur d'une société inclusive. Il s'agit d'assurer la mixité : sociale, interculturelle, intergénérationnelle, mixité des genres (.....)

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

Les communes s'emploient à assurer la sécurité et la prévention, pour garantir la quiétude dans la cité, dans les quartiers.

Communes et CPAS s'emploient à permettre à tous l'accès à la citoyenneté en évitant les fractures et en favorisant l'intégration, en luttant contre la pauvreté, et en assurant la prise en charge du vieillissement de la population »

CONCLUSION.

« *Penser globalement, agir localement* », tel était le maître –mot de Jacques Gobert, président de l'UVCW, lors de l'assemblée générale de l'organisation le 18 mai 2018.

Assurément, le développement durable pris dans son acceptation la plus scientifique, à savoir en tant que nouvelle conception de l'intérêt général qui prend en compte les aspects économiques, environnementaux et sociaux du développement, sera certainement le credo des villes et communes dans les prochaines années.

Il ne s'agit pas moins d'une orientation idéologique que de consacrer une tendance sociétale lourde, voire une urgence liée notamment au réchauffement climatique et à l'épuisement de nos ressources.

Pour cela, les communes, qui demeurent le premier niveau de la démocratie doivent être garanties quant au respect de leur autonomie juridique et structurelle et quant à un financement juste qui leur permettent d'assurer leurs missions au service du citoyen.

Comme le rappelait Charles Picqué⁽²⁰⁾, « *Les communes ont une grande faculté de réaction. Elles sont là pour répondre à l'urgence. (...) La question n'est donc pas à justifier l'existence et l'importance des missions exercées par les pouvoirs locaux mais bien de trouver le meilleur mode de collaboration, coordination de nos institutions.*

Un préalable à la bonne mise en œuvre des politiques est bien entendu de disposer de moyens financiers suffisants. Il faut que les autorités supérieures tiennent compte du contexte particulier du financement des communes, des contraintes budgétaires qui leur sont imposées et qui sont bien souvent à l'opposé des demandes qui leur sont adressées ».

En tant que niveau zéro de l'exercice de la démocratie, nos villes et communes constituent aussi le premier rempart contre la diffusion d'idées extrêmes, et la tentation d'arbitraires, et c'est pourquoi celles-ci doivent être le laboratoire de la participation citoyenne ou de toute autre initiative qui permette de tisser le maillage entre la commune, les citoyens et le secteur associatif.

Plus que jamais, le CEG considère que les communes sont le pivot de la démocratie et que les enjeux qui sont au cœur de son action future (gouvernance, cohésion sociale, transition énergétique, participation citoyenne) sont les clés de la reconquête de la confiance des citoyens en leurs institutions, dans un contexte de crise à la fois économique et sociale mais également de représentativité.

En aval, la présente note a eu pour finalité de dépasser le simple cadre de la production argumentaire en vue d'un débat ponctuel. Elle se veut synthétique et prospective, et se veut un outil certes de moyen terme pour les mandataires locaux DéFI de Bruxelles et de Wallonie, dans l'exercice quotidien de leur mandat.

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942

- (1) Arrêts CE n°30003 et 30004 du 5 mai 1988.
- (2) Discours de Charles Picqué, Colloque « Les communes au service du citoyen », 24 janvier 2014, Conférence des Bourgmestres de Bruxelles-Capitale, p 7
- (3) Charles Picqué, *ibid.*
- (4) Arrêt Cour constitutionnelle n°89/2010 du 29 juillet 2010
- (5) Mémoire régional de l'AVCB (Association des Villes et Communes Bruxelloises), 2013
- (6) Ch.Havard, Manuel pratique de droit communal en Wallonie, Bruxelles, La Charte, 2017, p259
- (7) Cass, Defays, 6 avril 1922
- (8) Ch.Havard, *ibid.*, p 260
- (9) Arrêt CE n°26238 du 5 mars 1986
- (10) Cass. 17 juillet 1884, Pas., 1884, 276
- (11) Ch.Havard, *ibid.*, p 264
- (12) Ch.Havard, *ibid.*, p261
- (13) Ch.Havard, *ibid.*, p 261
- (14) Ch.Havard, *ibid.*, p 261
- (15) N. Lagasse, « Organisation des compétences entre région et communes à Bruxelles : dépasser l'antagonisme des approches « Tina » et « Nimby », Brussels Studies, 24 septembre 2012
- (16) Colloque « Les communes au service au citoyen », *ibid.*, p 15
- (17) N. Lagasse, *ibid.*,
- (18) Colloque « Les communes au service du citoyen », *ibid.*, p 18-21
- (19) Mouvement Communal, UVCW, n°930, août-septembre 2018, p 24-25
- (20) Ch. Picqué, *ibid.*, p 8

Centre d'Etudes Jacques Georgin

127 chaussée de Charleroi - 1060 Saint-Gilles – Tél. : +32 (0)2 533 30 16

Numéro d'entreprise : 0412.759.942