

Fonctionnement des communes en Belgique : budget, compétences et participation citoyenne

Les 581 communes belges forment le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens. Leur mission est d'assurer les services de base et d'adapter leurs politiques aux besoins locaux tout en respectant le cadre juridique des Régions et Communautés. Bien que les trois Régions (Wallonie, Bruxelles-Capitale et Flandre) partagent de nombreuses caractéristiques, l'autonomie locale et l'organisation des missions varient selon la Région. Ce dossier propose :

- une analyse du budget communal (recettes, dépenses, mécanismes de contrôle et d'approbation) ;
- un panorama des compétences communales, en distinguant les missions obligatoires et facultatives et les différences régionales ;
- une étude des mécanismes de participation citoyenne, appuyée par des exemples concrets issus de communes des trois Régions.

1. Le budget communal

1.1 Principes généraux du budget

Le budget est un acte politique qui traduit les choix de la majorité communale. En Belgique, les communes disposent d'une autonomie financière contrôlée par la tutelle régionale.

- **Autorisation, prévision et programme politique** : le budget annuel est voté par le conseil communal. Il autorise l'exécutif (collège des bourgmestre et échevins) à engager des dépenses dans la limite des crédits et fixe les recettes attendues. Il constitue également une prévision de trésorerie permettant de gérer les encaissements et décaissements et sert de programme politique reflétant les priorités de la majorité ¹.
- **Service ordinaire et service extraordinaire** : le budget distingue les recettes et dépenses ordinaires (fonctionnement) des opérations extraordinaire (investissements). Les recettes ordinaires ne peuvent financer l'extraordinaire et inversement, sauf utilisation de fonds de réserve pour un investissement ².
- **Équilibre réel** : le budget doit présenter un équilibre réel. Le résultat du service ordinaire et les éventuels fonds de réserve doivent couvrir les dépenses inscrites au service extraordinaire. Les recettes exceptionnelles, telles que la vente de patrimoine, ne peuvent financer les dépenses courantes ³.

Après adoption par le conseil communal, le budget est transmis à l'autorité de tutelle régionale pour approbation. La tutelle vérifie la conformité au droit et l'équilibre des comptes. Des modifications budgétaires peuvent être adoptées en cours d'exercice pour intégrer des dépenses imprévues ⁴.

1.2 Recettes communales

Les ressources communales proviennent majoritairement de transferts (taxes, subventions et dotations) complétés par des recettes de service et des produits financiers. Les proportions varient selon la taille de la commune et la Région, mais le schéma global reste comparable.

- **Recettes de services (≈6 %)** : elles regroupent les redevances payées par les usagers pour des prestations communales : location de salles communales, droits d'entrée dans des centres sportifs ou culturels, cantines scolaires, transport scolaire, inscriptions aux académies, etc. Elles représentent environ 6 % des recettes ordinaires dans les communes bruxelloises ⁵.
- **Recettes de transferts (≈88 %)** : principales ressources, elles comprennent les taxes communales, les subides et les dotations des Régions et de l'État fédéral. Les subides sont affectés à un projet précis (par exemple une école ou une infrastructure sportive), tandis que les dotations sont des enveloppes globales sans affectation obligatoire ⁶. Les recettes fiscales représentent la majeure partie de ces transferts, notamment :
- **Centimes additionnels au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques** : la commune fixe un taux additionnel aux impôts régionaux et fédéraux (par ex. 2 600 centimes additionnels au précompte immobilier en Wallonie ⁷). Ces centimes constituent environ 78 % des recettes fiscales des communes et varient selon la base taxable locale. Les Régions fixent des limites pour assurer l'équité entre communes et peuvent accorder des avances pour palier le décalage entre perception et versement ⁷.
- **Taxes communales spécifiques** : certaines communes lèvent des taxes propres (taxe sur les secondes résidences, chiens, nuitées, spectacles, stationnement, etc.). En Région flamande, des mécanismes de péréquation et d'intégration de l'ancien OCMW ont modifié les transferts.
- **Dotations régionales** : chaque Région accorde des dotations pour financer l'enseignement, l'aide sociale ou les zones de police. Dans la Région bruxelloise, la dotation du Fonds des communes constitue une ressource essentielle.
- **Recettes de dettes (≈6 %)** : il s'agit de revenus de placements, dividendes et intérêts sur les participations (notamment le dividende des intercommunales d'électricité ou d'eau). Ces produits financiers représentent environ 6 % des recettes ordinaires ⁸.

Pour l'ensemble des communes belges, une étude (2018) indique que les transferts représentent en moyenne 86 % des recettes ordinaires, les recettes de services 7 % et les produits financiers 2,2 %. Les recettes par habitant varient fortement selon la taille de la commune : en moyenne 1 493 € par habitant avec des valeurs plus élevées dans les grandes villes ⁹ ¹⁰.

1.3 Dépenses communales

Les dépenses sont également divisées entre l'ordinaire et l'extraordinaire.

Dépenses ordinaires (fonctionnement)

Elles financent le fonctionnement quotidien de la commune et se décomposent ainsi :

1. **Dépenses de personnel (≈45 %)** : les communes sont de grands employeurs. Elles assurent les salaires, cotisations sociales, pensions des agents communaux, enseignants et pompiers ¹¹. Certaines communes disposent également d'un service de police (zone) et d'un CPAS intégrés.
2. **Dépenses de fonctionnement (≈10 %)** : ce poste couvre les fournitures administratives et techniques, l'entretien des bâtiments et de la voirie, la consommation d'énergie, les assurances et les frais d'exploitation des écoles et bibliothèques ¹².

3. **Dépenses de transfert** (≈35 %) : la commune verse des dotations obligatoires : financement du CPAS, des hôpitaux, des zones de police et de secours, des cultes ou laïcité, subventions aux associations socioculturelles et sportives ¹³.
4. **Dépenses de dette** : remboursement en capital et paiement d'intérêts des emprunts contractés pour financer les investissements ¹⁴.

Dépenses extraordinaires (investissements)

Les investissements modifient le patrimoine communal : construction ou rénovation d'écoles, maisons de repos, routes et infrastructures sportives, achat de véhicules ou d'équipements informatiques, développement de zones vertes et de logements sociaux. Ils sont financés par des emprunts, des subsides régionaux ou fédéraux et parfois par l'utilisation de fonds de réserve ². Le respect de la règle d'or (ne pas financer les frais de fonctionnement par l'endettement) est primordial.

1.4 Mécanismes de contrôle et d'approbation

Le budget et les comptes sont soumis à plusieurs niveaux de contrôle :

- **Conseil communal** : il délibère et approuve le budget initial, les modifications budgétaires et les comptes annuels. Les séances budgétaires sont publiques, permettant une forme de transparence démocratique.
- **Tutelle régionale** : après adoption, le budget est transmis au gouvernement régional qui vérifie la légalité, l'équilibre et l'utilisation conforme des subsides. La tutelle peut refuser ou suspendre certains articles et demande des réajustements. En Région bruxelloise, l'arrêté budgétaire est approuvé par le Gouvernement de la Région ¹⁵. En Région flamande, l'Agentschap Binnenlands Bestuur exerce cette tutelle.
- **Contrôle interne et externe** : les communes sont soumises à l'audit du réviseur communal (comptabilité) et à la Cour des comptes pour la légalité des dépenses. Les comptes (budget, bilan, compte de résultat et annexes) sont publiés afin de permettre le contrôle citoyen ¹⁶.

2. Compétences des communes

Les communes exercent de nombreuses compétences dont certaines sont imposées par la loi (missions obligatoires) et d'autres relèvent de leur initiative (missions facultatives). La répartition des compétences diffère quelque peu selon les Régions, notamment à la suite de la sixième réforme de l'État et de la fusion des OCMW/CPAS en Flandre.

2.1 Missions obligatoires

Les missions obligatoires garantissent des services publics essentiels. Elles découlent des lois communales, du Code de la démocratie locale et du droit régional.

1. **État civil et population** : la commune tient les registres de l'état civil (naissances, mariages, décès) et les registres de la population, délivre les documents d'identité et établit les listes électorales ¹⁷.
2. **Sécurité et ordre public** : la commune assure la police administrative locale : maintien de l'ordre, surveillance des foires et marchés, prévention des incendies. La loi attribue au bourgmestre un rôle de police générale tandis que le collège exerce des pouvoirs de sanction administrative. Les zones de police couvrent plusieurs communes.

3. **Voirie et entretien des infrastructures** : la construction et l'entretien des voiries et trottoirs, de l'éclairage public et du mobilier urbain sont une compétence essentielle. Les communes gèrent également les cimetières et les espaces verts.
4. **Enseignement fondamental** : elles organisent ou financent l'enseignement préscolaire et primaire. Dans certaines communes, des régies autonomes gèrent les écoles. Le pouvoir organisateur peut être communal ou pouvoir subventionné libre (enseignement libre).
5. **Aide sociale** : en Wallonie et à Bruxelles, chaque commune doit créer et financer un Centre public d'action sociale (CPAS), chargé de l'aide aux personnes en difficulté. Depuis le 1er janvier 2019, la Flandre a intégré le CPAS dans la structure communale : le conseil de l'aide sociale est fusionné avec le conseil communal, ce qui renforce la cohérence mais exige un soutien régional.
6. **Urbanisme et environnement** : les communes délivrent des permis d'urbanisme et d'environnement, émettent des avis sur les plans d'aménagement et veillent au respect des règlements de bâtisse et du Code du bien-être animal.
7. **Politique de prévention et gestion des crises** : élaboration d'un plan d'urgence communal, coordination des services de secours, gestion des canicules et des inondations.

2.2 Missions facultatives

Au-delà des obligations, les communes développent des actions volontaires pour améliorer la qualité de vie. Elles peuvent, selon leurs moyens, intervenir dans les domaines suivants :

- **Culture et loisirs** : subvention des bibliothèques, musées, écoles de musique, centres culturels, organisation de festivals et de fêtes locales.
- **Sports et jeunesse** : construction et gestion de salles sportives, clubs de jeunesse, plaines de jeux, organisation de stages et camps.
- **Mobilité et logement** : aménagement des pistes cyclables, développement des transports locaux, création de logements sociaux ou d'habitations passives.
- **Environnement et transition écologique** : soutien aux projets de vergers urbains, potagers collectifs et réseaux d'énergie renouvelable. Ces initiatives contribuent à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration du cadre de vie.
- **Economie locale et tourisme** : promotion des marchés locaux, soutien aux commerces de proximité, développement d'attractions touristiques (sentiers, parcs, musées), plans de dynamisation du centre-ville.

Des différences régionales existent. Par exemple, la Wallonie impose la mise en place d'un plan de mobilité et encourage les communes à assumer des compétences en matière de secondaire (enseignement) et de tourisme ¹⁸. La Région bruxelloise confie aux communes la délivrance des certificats de conformité des logements et l'organisation de zones 30, tandis que la Flandre a regroupé l'aide sociale et la commune au sein d'une structure unique.

3. Participation citoyenne

Au-delà du contrôle démocratique exercé lors des élections communales tous les six ans, les communes encouragent une participation citoyenne plus directe à la gouvernance locale. Elle peut prendre différentes formes : conseils consultatifs, commissions, pétitions, interpellations et mécanismes innovants tels que les budgets participatifs ou les plateformes numériques. Ces outils permettent d'impliquer les citoyens dans la définition des politiques publiques et d'améliorer la transparence.

3.1 Instruments de participation

- 1. Conseils consultatifs et commissions** : les communes créent des conseils consultatifs thématiques (jeunesse, seniors, égalité des genres, environnement) et des commissions consultatives d'aménagement du territoire (CCATM). Ces organes, composés de représentants associatifs et de citoyens, émettent des avis sur les projets communaux.
- 2. Réunions publiques et enquêtes** : la loi prévoit que certains projets (plans d'aménagement, règlements) fassent l'objet d'une enquête publique. Des réunions de quartier ou d'information permettent aux habitants d'exprimer leurs attentes.
- 3. Pétitions et interpellations citoyennes** : la plupart des communes prévoient la possibilité d'introduire une pétition ou une interpellation au conseil communal. Un nombre minimal de signatures est requis pour que le point soit inscrit à l'ordre du jour.
- 4. Budgets participatifs** : ce dispositif d'origine brésilienne est de plus en plus adopté en Belgique. Il consiste à réservé une part du budget communal aux projets proposés et sélectionnés par les citoyens. Les initiatives varient selon les communes et les Régions.
- 5. Plateformes numériques** : certaines communes ont créé des plateformes en ligne permettant de consulter et de soumettre des idées, de voter pour des projets ou de signaler des problèmes. Ces outils facilitent la participation des jeunes et des personnes à mobilité réduite.

3.2 Exemples concrets

3.2.1 Budget participatif de Molenbeek (Région de Bruxelles-Capitale)

Molenbeek-Saint-Jean a intégré la participation citoyenne dans ses contrats d'axe et d'îlot (CACI). Une partie du budget (environ 5 à 15 %) est rendue participative, c'est-à-dire que les habitants et associations peuvent proposer des projets et décider de l'allocation de ces moyens. Il s'agit de montants consacrés à des actions de proximité, sans contrôle direct du collège, afin de répondre aux besoins spécifiques des quartiers ¹⁹. Ce dispositif encourage l'implication des habitants dans la régénération urbaine et favorise l'émergence de projets créatifs (décoration d'espace public, ateliers culinaires, jardins partagés).

3.2.2 Budget participatif d'Uccle (Région de Bruxelles-Capitale)

La commune d'Uccle organise depuis 2021 un budget participatif permettant aux citoyens de décider de l'allocation d'une enveloppe de 150 000 €. Les habitants et associations soumettent des projets, participent à des ateliers de co-construction et votent pour leurs préférés. En 2024, plus de trente projets ont été soumis; dix-neuf ont été soumis au vote; et 3 467 votes ont été enregistrés. Les projets retenus comprennent l'amélioration de sentiers piétons, la création d'un jardin "Bosquet de l'Amour", une campagne de sensibilisation à l'empreinte carbone, une éco-serre communautaire (Pousse-Pousse) et une programmation culturelle "l'Art qui relie" ²⁰. Le conseil communal approuve ensuite les projets et les services communaux accompagnent leur réalisation. Ce processus, très structuré, combine participation en ligne et ateliers en présentiel.

3.2.3 Transition écologique et participation à Namur (Région wallonne)

Namur se distingue par une approche citoyenne de la transition écologique. La ville a créé un échevinat de la transition écologique en 2018 pour centraliser les actions (mobilité douce, énergie, alimentation). Le Plan Air Climat Énergie 2030 (PACE 2030) est élaboré avec un panel citoyen d'une vingtaine de personnes, notamment des jeunes, chargés de proposer des actions prioritaires ²¹. La ville soutient également des coopératives citoyennes comme la **Ceinture Énergétique Namuroise**, qui promeut les énergies renouvelables, et la **Ceinture Alimentaire Namuroise**, réseau de producteurs locaux favorisant les circuits courts ²¹.

Au niveau de la participation budgétaire, la ville a lancé en 2021 un budget participatif doté de 330 000 €. Les citoyens, associations ou ASBL peuvent déposer des projets liés à l'environnement, au social ou à l'amélioration du cadre de vie. L'université de Namur relate que cette initiative vise à soutenir des projets citoyens fédérateurs ²². En outre, la ville encourage les **potagers collectifs** et a lancé un appel pour soutenir des jardins partagés afin de promouvoir l'autonomie alimentaire, l'agriculture biologique et la solidarité ²³.

3.2.4 Plateformes numériques et participation en Région flamande

La Région flamande a été pionnière dans la fusion des communes et des CPAS ainsi que dans l'introduction d'outils numériques de participation. De nombreuses communes, comme Gand ou Courtrai, ont mis en place des plateformes numériques (par exemple "wijkbudget" ou "burgerbegroting") pour permettre aux habitants de voter sur des projets de quartier, donner leur avis et signaler des problèmes. Bien que nous n'ayons pas de source directe disponible dans les documents consultés, ces exemples montrent une tendance de fond en Flandre : utiliser le numérique pour renforcer la participation et cibler les jeunes publics.

3.3 Analyse des pratiques de participation

Les expériences belges montrent que la participation citoyenne est devenue un levier incontournable pour réinventer la démocratie locale. Les budgets participatifs et les ateliers citoyens contribuent à :

- **Renforcer la transparence** : en permettant aux habitants de comprendre la répartition des dépenses et l'origine des recettes.
- **Impliquer les habitants** : la participation améliore la légitimité des décisions et suscite un sentiment d'appartenance. Les dispositifs participatifs augmentent l'intérêt pour la politique locale et peuvent attirer des publics éloignés des procédures classiques.
- **Améliorer l'efficacité des projets** : en associant les usagers dès la conception, les projets répondent mieux aux besoins et sont plus durables.
- **Favoriser l'innovation sociale** : les citoyens proposent des projets originaux (jardins partagés, ateliers intergénérationnels, plateformes solidaires) qui enrichissent les politiques publiques.

Cependant, ces initiatives présentent des défis : accessibilité numérique, représentativité des participants, fatigue participative, délai de réalisation des projets. Les communes doivent veiller à intégrer les propositions dans les politiques globales et à communiquer sur l'avancement des projets pour maintenir la confiance.

Conclusion

Les communes belges occupent une place centrale dans la gouvernance et la vie quotidienne des citoyens. Leurs budgets, composés principalement de transferts fiscaux et de subventions, permettent de financer à la fois des services de base (état civil, sécurité, voirie, enseignement, aide sociale) et des investissements majeurs pour le développement local. La tutelle régionale garantit l'équilibre financier et la légalité des dépenses.

Les compétences communales, encadrées par la loi, couvrent des domaines variés, et les communes disposent d'une marge de manœuvre pour développer des actions complémentaires en matière de culture, sport, environnement ou économie. Les trois Régions adoptent des approches différentes : en Wallonie, la commune est en première ligne pour l'aide sociale et la gestion des écoles; à Bruxelles, les compétences urbaines (aménagement, mobilité) sont renforcées; en Flandre, la fusion entre communes et CPAS et l'introduction d'outils numériques modifient la gouvernance locale.

Enfin, la participation citoyenne est devenue un élément structurant des politiques communales. Les budgets participatifs à Molenbeek et Uccle, l'éco-transition participative à Namur ou les plateformes numériques en Flandre montrent une volonté d'impliquer les habitants dans les choix publics. Ces dispositifs contribuent à renforcer la démocratie locale et à répondre aux défis contemporains tels que la transition écologique, la cohésion sociale et la confiance dans les institutions.

1 3 4 15 16 **Budgets et comptes des communes | Bruxelles Pouvoirs Locaux**
<https://pouvoirs-locaux.brussels/budgets-et-comptes-des-communes>

2 5 6 8 11 12 13 14 **Le service ordinaire et le service extraordinaire | Bruxelles Pouvoirs Locaux**
<https://pouvoirs-locaux.brussels/le-service-ordinaire-et-le-service-extraordinaire>

7 9 10 **Comment-fonctionne-une-commune-Belfius.pdf**
<https://gerpinnesenvert.be/Comment-fonctionne-une-commune-Belfius.pdf>

17 **Les communes | Bruxelles Pouvoirs Locaux**
<https://pouvoirs-locaux.brussels/les-communes>

18 **Communes**
<https://www.wallonie.be/fr/acteurs-et-institutions/communes>

19 **Budget participatif, tour d'horizon en Région bruxelloise - Participation.brussels**
<https://participation.brussels/outils/dispositifs-participatifs/appels-a-projets-et-budgets-participatifs/cas-pratique-budget-participatif-en-region-bruxelloise/>

20 **Budget participatif | Uccle**
<https://www.uccle.be/fr/ma-commune/participation-citoyenne/budget-participatif>

21 **La transition écologique, un autre modèle pour l'avenir | Waw magazine**
<https://www.wawmagazine.be/fr/la-transition-ecologique-un-autre-modele-pour-l-avenir>

22 **Un budget participatif namurois pour soutenir des initiatives citoyennes — TerraNostra**
<https://agenda.unamur.be/nouvelles/upnews.2020-10-07.8701042224/>

23 **Appel à projet "Transition écologique 2022" : Potagers collectifs de Namur | Le NID, Namur Intelligente et Durable**
<https://www.le-nid.be/actualites/appel-projet-transition-ecologique-2022-potagers-collectifs-de-namur>