

Comment fonctionnent vraiment les communes en Belgique

Les **581 communes belges** constituent le premier échelon démocratique du pays, disposant d'une autonomie étendue pour gérer "tout ce qui est d'intérêt communal" sous la supervision des Régions.

(bruxelles-j +8) Avec des budgets atteignant 7,21 milliards d'euros rien qu'en Wallonie (2024), (DHnet) (La Libre) ces collectivités locales exercent des compétences vastes allant de l'état civil à l'urbanisme, (Belgium.be) tout en faisant face à des défis structurels majeurs : une crise des pensions qui phagocyte leurs finances (753 millions d'euros pour Liège sur 2013-2028), des déficits publics de 4,5% du PIB, (Economy and Finance) et une transition climatique urgente. Depuis la cinquième réforme de l'État (2001), trois cadres juridiques régionaux distincts régissent ces communes, créant des différences marquées entre Flandre, Wallonie et Bruxelles. (Lachambre +3)

Le système communal belge se caractérise par sa complexité institutionnelle héritée du fédéralisme, son innovation démocratique pionnière (modèle Ostbelgien de démocratie délibérative), (OIDP) (Freedom House) et ses tensions financières croissantes qui menacent sa viabilité à moyen terme.

L'ancrage constitutionnel et les trois régimes juridiques régionaux

L'article 41 de la Constitution belge établit le fondement des communes en stipulant que "les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution". (Wikipedia) Ce principe d'**autonomie communale** remonte à l'indépendance de 1831, reconnaissant que les communes existaient avant l'État belge lui-même. (Belgium.be) En 1831, le pays comptait 2.739 communes ; aujourd'hui, après plusieurs vagues de fusions, il en reste **581** : 300 en Flandre, 262 en Wallonie (anciennement 261), et 19 à Bruxelles-Capitale. (Wikipedia +6)

La cinquième réforme de l'État en 2001 a transféré aux Régions la compétence d'organiser les pouvoirs locaux, (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) aboutissant à trois cadres juridiques distincts. (Lachambre +2) En **Wallonie**, le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) du 22 avril 2004 codifie l'ensemble de la législation locale en six livres couvrant l'organisation communale, provinciale, les intercommunales, le régime électoral, la tutelle administrative et les finances. (Wikipedia +2) Des réformes récentes, notamment le décret du 28 mars 2024, ont simplifié les procédures administratives en permettant la publication numérique des règlements communaux plutôt que l'affichage physique obligatoire. (UVCW) En **Flandre**, le Decreet over het Lokaal Bestuur du 22 décembre 2017 a remplacé le décret communal de 2005, introduisant une intégration renforcée entre communes et CPAS (Centres publics d'action sociale) et définissant les compétences communales selon le principe d'**intérêt communal** sans liste prédéfinie. (Lachambre +3) À **Bruxelles**, la Nouvelle Loi Communale de 1988 reste applicable, modifiée par diverses ordonnances régionales dont la dernière date du 12 juillet 2018.

(Lachambre)

L'article 162 de la Constitution encadre les institutions communales en imposant l'élection directe des conseillers, l'attribution des matières d'intérêt communal aux conseils, la décentralisation des

compétences, la publicité des séances et comptes, et l'intervention de l'autorité de tutelle pour prévenir les violations légales. (Wikipedia) Ce cadre constitutionnel garantit l'équilibre entre autonomie locale et contrôle régional, principe fondamental du système belge.

Des compétences étendues entre obligations légales et initiatives facultatives

Les communes belges exercent un éventail remarquablement large de compétences obligatoires et facultatives. (bruxelles-j) Les **compétences obligatoires** comprennent la tenue des registres de population (base de données électroniques liées au Registre national), l'état civil (enregistrement des naissances, mariages, décès, adoptions), le maintien de l'ordre public (sécurité, tranquillité et salubrité publiques), la gestion de la voirie communale, l'enseignement primaire (les communes peuvent agir comme pouvoirs organisateurs via le CECP représentant plus de 1.000 écoles), et la délivrance des permis d'urbanisme et d'environnement. (Brussels Hoofdstedelijk Gewe...

Le système de permis environnementaux illustre bien la répartition des compétences : en Wallonie, les installations sont classées en trois catégories selon leur impact environnemental. La **classe 1** (impact significatif) relève de l'autorité régionale, la **classe 2** (impact moyen, frais de 125€) de l'autorité communale, et la **classe 3** (impact mineur) nécessite une simple déclaration à la commune.

(Bruxelles Environnement) (Bruxelles Environnement) Depuis octobre 2023, le système MyPermit Environnement permet les demandes numériques, avec une plateforme interactive affichant les parcelles, l'inventaire des sols et les zones Natura 2000. (Bruxellesenvironnement)

Les **compétences facultatives** permettent aux communes de développer des politiques adaptées à leurs besoins spécifiques : gestion du logement social via les SLSP (Sociétés de logement de service public), développement économique local, infrastructures culturelles et sportives, programmes climatiques locaux, et espaces verts. (Ciep) Cette flexibilité explique la diversité considérable entre communes : certaines investissent massivement dans la culture (Bruxelles avec ses quatre centres communautaires néerlandophones et multiples partenaires culturels francophones), d'autres priorisent le sport ou l'économie.

Le **CPAS** (Centre public d'action sociale), entité juridiquement distincte mais intrinsèquement liée à la commune, constitue un acteur majeur du paysage social. (Belgium.be) Depuis le 1er février 2025, le revenu d'intégration sociale s'élève à **2.236,45€/mois** pour un ménage avec personnes à charge, 1.314,20€ pour un isolé, et 875,45€ pour un cohabitant. (CPAS d'Evere) (CPAS Info) Le CPAS de Charleroi, le plus important de Wallonie, illustre l'ampleur de cette mission sociale avec une diversification de services incluant hôtel social, médiation de dettes, pôle énergie, et antennes sociales de quartier. Les coûts du CPAS représentent souvent plus de 50% des dépenses communales dans les villes confrontées à une pauvreté significative. (DHnet) (La Libre)

En matière de **sécurité**, la réforme de 2001 a créé un système de police intégré à deux niveaux avec 183 zones de police locale (40 monocommunes, 143 pluricomunes). (Wikipedia)

(Brussels Hoofdstedelijk Gewest) Le bourgmestre préside le collège de police et commande la police locale pour les missions de police administrative, disposant de pouvoirs étendus : fermeture

d'établissements dangereux, interdictions de périmètre, ordonnances d'urgence en cas de circonstances graves. (Belgium.be +3) Cette organisation reflète le double rôle du bourgmestre comme représentant communal et agent de l'État.

Une architecture politique équilibrant démocratie représentative et efficacité exécutive

Le système de gouvernance communale repose sur une structure bicéphale combinant un organe délibérant (conseil communal) et un organe exécutif (collège des bourgmestre et échevins).

(Brussels Hoofdstedelijk Gewest) Le **conseil communal**, élu au suffrage universel direct pour six ans lors du deuxième dimanche d'octobre, compte de 7 à 55 membres selon la population (7 pour moins de 1.000 habitants, 55 pour plus de 300.000). (Wikipedia +5) Les élections de 2024 ont révélé une participation historiquement basse en Flandre (63%) depuis l'abolition du vote obligatoire, tandis que Bruxelles enregistrait 80,6% (le plus bas depuis 2000) malgré l'obligation de vote. (Martens Centre)

Le conseil détient la plénitude des pouvoirs législatifs pour les matières communales. Ses **compétences exclusives non-déléguables** incluent l'adoption des règlements communaux, l'approbation des budgets et comptes, la fixation des taux d'imposition, la création d'entités juridiques, la nomination du directeur général et du directeur financier, et les décisions sur les aliénations immobilières. (Ejustice +2) Les séances sont **publiques** (principe fondamental), se tiennent au minimum 10 fois par an, et requièrent un quorum de la majorité des membres. (dekamer) (Wallex) Les décisions nécessitent une majorité absolue, avec vote secret pour les nominations de personnel et les sanctions disciplinaires. (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) (Wikipedia)

Le **collège des bourgmestre et échevins** forme l'exécutif communal, composé du bourgmestre, d'échevins (de 2 à 10 selon la population), et en Wallonie du président du CPAS. (bruxelles-j +4) La Wallonie impose depuis 2006 un système de **pacte de majorité** : les groupes politiques formant la majorité présentent un pacte avant le deuxième lundi de novembre post-électoral, indiquant bourgmestre, échevins et président du CPAS. Le bourgmestre est automatiquement le candidat ayant obtenu le plus de voix de préférence sur la plus grande liste de la coalition majoritaire. (Wikipedia) (Bruxelles-J) La Flandre a adopté un système similaire en 2021 avec le "droit d'initiative" (initiatiefrecht). Bruxelles maintient un système d'approbation par le gouvernement régional.

Le collège exécute les décisions du conseil, gère l'administration quotidienne, prépare les dossiers pour délibération, ordonne les dépenses, supervise le personnel (sauf police), dirige les travaux publics, et assure la représentation juridique de la commune. (OpenJustice.be) (UVCW) Ses séances ne sont **pas publiques**, contrairement au conseil. Cette confidentialité permet des discussions franches sur les dossiers sensibles avant présentation publique au conseil.

Le **bourgmestre** incarne le double rôle caractéristique du système belge : représentant communal présidant conseil et collège, et agent de l'État exécutant lois, décrets et règlements des niveaux supérieurs. Il commande la police locale, maintient l'ordre public avec pouvoir d'ordonnances d'urgence, et dirige les fonctions d'état civil (sauf délégation). (dekamer +5) Sa **rémunération** en

Wallonie varie selon la population, de 13.785€ annuels (moins de 300 habitants) à 80.492€ (plus de 150.000), avec indexation, pécule de vacances et prime de fin d'année.

Les **échevins**, élus par le conseil parmi ses membres selon le pacte majoritaire, reçoivent chacun des portefeuilles (finances, travaux publics, culture, sports, environnement, urbanisme, affaires sociales). Ils perçoivent 60-75% du salaire du bourgmestre selon la taille communale. Leur ordre dans le pacte détermine la préséance et qui remplace le bourgmestre en son absence. Le système de **motion de méfiance constructive** (Wallonie depuis 2006) permet au conseil de révoquer des échevins individuels ou le collège entier, mais uniquement en proposant simultanément des remplaçants et avec signature de la majorité des conseillers et des 2/3 de chaque groupe politique soutenant la motion.

L'administration permanente est dirigée par le **directeur général** (anciennement secrétaire communal), nommé par le conseil via recrutement par sélection compétitive, bénéficiant d'un statut protégé. Il prépare tous les dossiers pour conseil et collège, assure la légalité des actes, dirige et coordonne tous les services communaux, assiste aux séances (voix consultative), rédige les procès-verbaux, et peut refuser d'exécuter des décisions illégales. Le **directeur financier** gère budget, comptabilité, contrôle financier et conseille les organes politiques sur les finances. Ces deux postes clés garantissent la continuité administrative et la légalité par-delà les alternances politiques.

Un système budgétaire sous pression structurelle croissante

Le fonctionnement budgétaire des communes belges révèle des tensions financières majeures menaçant leur viabilité. Pour les communes wallonnes, les **dépenses ordinaires 2024** atteignent **7,21 milliards d'euros** (1.959€/habitant), avec une croissance annuelle moyenne de **7,1% entre 2019-2024**, largement supérieure à l'inflation. (UVCW) (La Libre) Le déficit à l'exercice propre s'élève à 464 millions d'euros (126,9€/habitant), ramené à un léger excédent de 29,5 millions grâce aux aides régionales exceptionnelles. (La Libre) Cette trajectoire insoutenable contraste avec l'obligation légale d'équilibre budgétaire imposée par l'article 252 de la Nouvelle loi communale.

Les **sources de revenus** se répartissent en quatre catégories principales. Les **recettes fiscales propres** (35,7% des recettes ordinaires wallonnes) incluent les additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP) et au précompte immobilier. (dekamer +3) L'IPP additionnel, représentant 17,3% des recettes ordinaires (1,256 milliard d'euros pour la Wallonie en 2024), affiche un taux moyen wallon de 7,89% en 2024, contre 6,85% en 1990. (L'Avenir) (UVCW) Trente communes wallonnes appliquent le taux maximal recommandé de 8,8%. (L'Avenir) (UVCW) À Bruxelles, les taux varient de 4,6% (Schaerbeek) à 7,5% (Ixelles). (BX1) Le précompte immobilier, basé sur les revenus cadastraux indexés (référence 1975), constitue la principale source fiscale avec des centimes additionnels communaux moyens de 2.534 en Wallonie (2024), atteignant 3.200 à Ath et 3.100 à Huy. (SNPC)

Le **Fonds des communes**, transfert régional représentant 20-25% des recettes ordinaires, s'élève à **1,567 milliard d'euros** en Wallonie (2024), **3,176 milliards** en Flandre, (Vvsg) et une dotation significative à Bruxelles. La réforme wallonne de 2008, actuellement en période transitoire jusqu'en 2028, redistribue progressivement l'enveloppe selon cinq nouvelles dotations (financement général

population-based, densité démographique, pauvreté fiscale, éléments sociaux, fonction de centralité), remplaçant l'ancien système figé. (UVCW) Le système flamand suscite une **controverse majeure** : Anvers et Gand reçoivent 30% du fonds (918 millions d'euros) malgré 12% de la population, avec **1.553€/habitant** pour Anvers et **1.564€/habitant** pour Gand contre une moyenne flamande de 290€/habitant. (VRT +2) Cette distorsion, héritée du système de "voorafnames" (préallocations), fait l'objet d'un débat réformateur intense depuis 2024.

Les **subventions spécifiques** (37% des recettes wallonnes) proviennent des niveaux fédéral, régional et communautaire pour missions déléguées, infrastructures, programmes sociaux. Les **recettes propres** (11% des recettes) incluent frais administratifs, stationnement, services publics, et revenus occasionnels.

Les **dépenses** se concentrent sur trois postes phagocytant les budgets communaux. Les **frais de personnel**, indexés automatiquement, constituent le premier poste avec croissance continue. Les **transferts obligatoires** écrasent les finances : zones de police (coûts imposés fédéralement, financés localement), CPAS (dépassant 50% du budget à Charleroi face aux crises sociale, énergétique et accueil de réfugiés ukrainiens), zones de secours incendie. (DHnet +2) Mais le fardeau le plus lourd concerne les **cotisations de responsabilisation pour pensions** : seules les autorités locales financent les pensions de leurs agents avec fonds propres. Liège a versé **753 millions d'euros de 2013 à 2028**, excédant son budget annuel. Ce poids menace la viabilité financière communale sans solution fédérale malgré décennies de revendications des trois associations communales (UVCW, VVSG, Brulocalis).

Le budget extraordinaire finance les **investissements** : infrastructures scolaires (Liège prévoyait 45+ millions pour écoles/crèches en 2024), équipements culturels et sportifs, développement urbain, mobilité, transition énergétique. Le financement provient d'**emprunts** (60-67% des investissements), subventions régionales en capital, et fonds propres. (UVCW) Liège planifiait 157 millions d'investissements extraordinaires en 2024, (RTBF) tandis que la Province de Liège prévoyait 44,7 millions. (Province de Liège) (Province de Liège)

Le **processus budgétaire** débute en août-septembre avec une circulaire régionale fixant recommandations fiscales et paramètres. Le collège établit le projet budgétaire après consultation du comité de direction et avis de la commission budgétaire. Le conseil vote le budget en séance publique avant le **31 décembre** de l'année précédente. (dekamer) (Liège) Le budget est transmis à la tutelle régionale dans les 15 jours, qui dispose de 30 jours (prolongeables) pour l'approuver, le réformer ou le rejeter. (UVCW +2) Cette **tutelle** (contrôle de légalité principalement) s'est allégée mais reste contraignante.

Des **mécanismes d'aide exceptionnelle** existent pour communes en difficulté. Le **Plan Oxygène** wallon fournit prêts exceptionnels (Liège a reçu 111,5 millions en décembre 2024) sous conditions strictes : plafonds de dépenses, obligations de recettes, réformes structurelles. (RTBF) Le **CRAC** (Centre Régional d'Aide aux Communes) offre prêts sans intérêts et conseils techniques. Le **fonds de**

compensation luxembourgeois redistribue 30 millions d'euros annuels reçus du Luxembourg pour compenser l'IPP perdu des travailleurs frontaliers (4 millions pour Arlon au pic). [Paperjam News](#)

Le système budgétaire communal belge fonctionne mais sous stress sévère, nécessitant réformes structurelles pour assurer sa soutenabilité à moyen terme face à l'inadéquation croissante entre dépenses obligatoires croissantes et recettes contraintes.

La démocratie participative à l'avant-garde européenne malgré les défis systémiques

Les communes belges se positionnent à la pointe de l'innovation démocratique européenne tout en affrontant des défis structurels majeurs. Le **modèle Ostbelgien** (Communauté germanophone, 80.000 habitants) constitue une première mondiale : depuis février 2019, un processus délibératif citoyen permanent est institutionnellement lié au parlement législatif. [Publicdeliberation](#) [Bertelsmann Stiftung](#) Le **Conseil citoyen** (Bürgerrat) de 24 citoyens tirés au sort (mandats rotatifs de 18 mois) définit l'agenda des **Assemblées citoyennes** (Bürgerversammlungen) de 50-75 citoyens délibérant 3-4 mois sur des thématiques spécifiques. [OIDP](#) Le parlement doit débattre deux fois des recommandations, [OIDP](#) et les députés votant contre doivent expliquer leur position. Quatre assemblées ont été complétées (compétences numériques, éducation inclusive, soins, logement), avec participation des citoyens au suivi de mise en œuvre dépassant le décret original. [Publicdeliberation](#) Ce modèle a inspiré Bruxelles, la Wallonie, et le niveau fédéral. [OIDP](#)

La loi fédérale du 9 février 2023 a établi la **base légale pour assemblées citoyennes et comités délibératifs au niveau national** - une première mondiale à cette échelle. [Buergererrat](#) Bruxelles et la Wallonie ont adopté des comités délibératifs mixtes (parlementaires + citoyens tirés au sort) depuis 2019. [ConstitutionNet](#) [Freedom House](#) Bruxelles a lancé en février 2023 sa première assemblée citoyenne permanente au niveau ville pour piloter l'action climatique. [Buergererrat](#)

Les **budgets participatifs** se sont largement diffusés depuis les années 2010. Recherche de 2024 par Jacquet, Minsart et Dodeigne identifie une adoption extensive en Wallonie et Bruxelles.

[Sage Journals +2](#) **Anvers** alloue 10% du budget via décision consensuelle, privilégiant délibération en face-à-face sur plateformes numériques, avec cartes thématiques visuelles, jetons de poker pour tangibilité, et ciblage spécifique des communautés marginalisées. [Netzerocities](#) **Gand** déploie "Het Wijkbudget" dans 25 quartiers : sur deux tours (2020-2024), 943 idées soumises, 150 projets financés totalisant 6,25 millions d'euros. [Go Vocal](#) **Uccle** organise sa troisième édition (2024) avec 150.000€ budget. [Belgium](#) Toutefois, la recherche révèle que derrière le label "participatif", certaines initiatives requalifient simplement anciennes pratiques sans transformer véritablement l'allocation budgétaire.

[Sage Journals](#) [ResearchGate](#)

Les **outils numériques** démocratiques se multiplient. L'**inscription électorale en ligne** (2024) via itsme®, lecteur eID ou cartes électroniques d'autres États UE constitue une innovation majeure facilitant l'accès sans présence physique à la commune. [Commissioner Brussels](#) Les 19 communes bruxelloises utilisent le **vote électronique**, ainsi que 9 communes germanophones et 159 flamandes.

(Wikipedia +4) Les plateformes **Decidim** (MonOpinion Belgium) et **Go Vocal** permettent dépôt de propositions, cartographie interactive, vote en ligne et suivi transparent. Toutefois, **46% de la population belge est considérée numériquement vulnérable**, créant un risque d'exclusion participative. Bruxelles a lancé en octobre 2023 une Politique des Droits numériques avec Charte des Droits numériques pour combattre cette fracture. (Eurocities)

Les **défis actuels** menacent la viabilité du modèle communal. Les **contraintes budgétaires** dominent : déficit public de 4,5% du PIB (2024), projeté à 5,5% (2026), avec dette publique à 104,7% du PIB montant à 109,8% (2026). (United States Department of ...) Le rapport du FMI 2023 critique la décentralisation des responsabilités de dépenses dépassant l'autorité de revenus, créant gaps fiscaux verticaux et dépendance aux transferts. (IMF eLibrary +2) Les coûts du vieillissement augmentent de 0,5% du PIB annuellement. (Economy and Finance) Les communes sont prises entre demandes de services croissantes, coûts de vieillissement, exigences de transition climatique, et autonomie fiscale limitée.

Les **changements démographiques** accentuent les pressions : population active stagnant après 2024, (United States Department of ...) coûts de vieillissement explosifs, tensions migratoires (crise d'accueil août 2023 avec hommes célibataires demandeurs d'asile n'obtenant plus d'hébergement dans structures fédérales), (Freedom House) et défis d'intégration urbains. (Wikipedia) La **transition climatique** s'impose avec urgence : Belgique manquera sa cible 2030 de réduction de 47% (règlement de partage d'effort), (European Parliament) (European Parliament) tribunal bruxellois ayant jugé en novembre 2023 les objectifs climatiques insuffisants. (EU Monitor) (Publyon) Avec 97% d'urbanisation (parmi les plus élevés mondialement), 50% d'émissions CO₂ provenant de bâtiments mal isolés à Bruxelles (85% des logements antérieurs à 1960), (European Commission) (Habitat III) les communes doivent rénover massivement les infrastructures avec ressources limitées. (Mi-is)

La **transformation numérique** exige investissements massifs en infrastructures, formation du personnel, plateformes de services, et programmes d'inclusion alors que près de la moitié de la population reste vulnérable numériquement. (Eurocities) Le **fossé urbain-rural** s'élargit, rapport Eurofound 2023 ("Bridging the rural-urban divide") révélant que résidents ruraux se perçoivent comme négligés par gouvernements, ont moindre confiance institutionnelle, et accès inférieur aux services publics. (European Foundation for the ...) (European Foundation for the ...) En Belgique, polarisation urbaine-rurale s'accroît politiquement avec soutien plus fort aux partis populistes de droite en zones rurales. (Wikipedia)

Les **controverses récentes** (2023-2025) illustrent tensions démocratiques : crise de formation gouvernementale depuis août 2024 après 494 jours déjà en 2019, (Wikipedia) (Wikipedia) taux de participation historiquement bas (63% en Flandre après abolition du vote obligatoire), (Martens Centre) scandale Qatargate minant confiance institutionnelle, (Freedom House) (Wikipedia) tensions autour du plan Good Move à Bruxelles (circulation automobile), controverses sur port du hijab pour élèves, (Freedom House) et débats sur éducation sexuelle vandalisant plusieurs écoles publiques. (Freedom House)

Malgré innovations démocratiques remarquables, le système communal belge fait face à un **test de durabilité triple** : soutenabilité fiscale avec déficits de 5%+, évolution constitutionnelle pour donner force contraignante aux recommandations citoyennes (actuellement impossible car "tout pouvoir émane de la nation" = parlement), [\(THE ALTERNATIVE\)](#) et participation inclusive comblant fractures numériques et géographiques. Les années à venir détermineront si la révolution participative belge s'enracine institutionnellement ou reste confinée aux cas exceptionnels comme Ostbelgien.

Trois modèles régionaux reflétant des cultures politiques distinctes

Les différences entre Flandre, Wallonie et Bruxelles dépassent les simples cadres juridiques pour refléter cultures politiques, réalités économiques et choix institutionnels divergents. En **Flandre** (300 communes, 6,82 millions d'habitants, 504 habitants/km²), le Decreet Lokaal Bestuur de 2017 promeut **efficacité et intégration** : fusion commune-OCMW depuis 2019, directeur général unifié, autonomie organisationnelle élevée. [\(Uclg +5\)](#) Les fusions communales volontaires (15 communes fusionnées en 7 en 2019, nouvelles fusions en 2025) visent économies d'échelle. [\(Wikipedia\)](#) Anvers (530.000 habitants) et Gand (265.000) dominent. [\(Mi-is +2\)](#) La culture politique flamande privilégie modernisation managériale, professionnalisation, autonomie régionale renforcée (courant confédéraliste), et approches fondées sur preuves. Le VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) offre support hautement professionnel avec recherche, formation, lobbying et coopération internationale.

[\(European Social Network +2\)](#)

La réforme électorale flamande de 2021 a **aboli le vote obligatoire** (unique en Belgique) et supprimé le vote de liste, accordant droit exclusif au candidat avec le plus de voix de préférence d'être proposé bourgmestre. [\(Wikipedia +2\)](#) Cette orientation reflète l'accent mis sur responsabilité individuelle et choix personnels plutôt que contrainte collective.

En **Wallonie** (262 communes, 3,69 millions d'habitants, 218 habitants/km²), le CDLD maintient un modèle plus **traditionnel et solidaire**. Communes et CPAS restent entités plus séparées, structure hiérarchique standardisée, rôle provincial plus coordonnateur. [\(belgium +2\)](#) La culture politique wallonne emphasise cohésion sociale, services publics, redistribution, protection de l'État social. Le passage d'une dominance économique (industrie 19e siècle) aux défis économiques actuels (reconversion post-industrielle) marque l'identité régionale. [\(Arl-international\)](#) Charleroi (~200.000) et Liège (~195.000) sont les principales villes. [\(Mi-is +2\)](#) L'UVCW (Union des Villes et Communes de Wallonie) fournit conseil juridique extensif (3.000+ demandes écrites, 6.000+ appels annuels), formations, représentation politique et programmes de coopération au développement. [\(UVCW +2\)](#)

Les communes wallonnes font face à défis structurels aigus : zones industrielles en reconversion, chômage élevé, inondations dévastatrices de 2021 (coût humain et matériel massif), et dépendance accrue aux transferts régionaux. [\(IMF eLibrary\)](#) Leur résilience dépend d'un soutien régional qui lui-même subit pressions fiscales (transferts interrégionaux de ~6 milliards annuels depuis Flandre).

À **Bruxelles** (19 communes, 1,25 million d'habitants, 7.706 habitants/km²), la **fragmentation institutionnelle** crée un cas unique. Les 19 communes n'ont jamais fusionné depuis 1831,

contrairement au reste du pays (fusions 1964, 1970, 1975), résultat du compromis constitutionnel 1988-89 : en échange de la création de la Région bruxelloise, partis flamands obtinrent limitation territoriale aux 19 communes existantes, protection des droits de la minorité flamande, et facilités linguistiques en périphérie. ^(belgium +7) Cette configuration, qualifiée de "19 baronnies", complique coordination politique : mobilité, logement, sécurité nécessitant approches régionales cohérentes butent sur 19 gouvernements communaux séparés avec majorités politiques distinctes.

Le **statut** ^(Wikipedia) **bilingue officiel** (français/néerlandais) ajoute complexité : Bruxelles doit ^(Wikipedia) équilibrer minorité flamande (~15% locuteurs néerlandais à domicile) et majorité francophone (~75%), avec Commission communautaire française (COC ^(Encyclopedia Britannica) ^(Wikipedia) OF), Commission communautaire flamande (VGC), et Commission communautaire commune (COCOM) se partageant compétences communautaires. Le gouvernement régional maintient équilibre linguistique obligatoire (2 ministres francophones, 2 flamands, 1 Ministre-Président). Le parlement compte 89 membres (72 francophones/17 néerlandophones).

Les **disparités socio-économiques** entre communes bruxelloises sont vertigineuses. Woluwe-Saint-Pierre (aisée, espaces verts, grandes superficies) contraste avec Molenbeek-Saint-Jean (ouvrière, attention internationale post-attentats, chômage élevé) ou Saint-Josse-ten-Noode (plus petite 1,2 km², plus dense 23.486 habitants/km², pauvreté significative). Le PIB par habitant bruxellois (71.412€) est 2,5 fois celui de la Wallonie (30.236€), mais distribution inégale et effet navetteurs (nombreux travailleurs résident et paient impôts en Flandre/Wallonie).

Brulocalis, l'association des communes bruxelloises, se concentre sur simplification administrative, services numériques (IRISbox, facturation électronique Mercurius), et défis urbains spécifiques. La position de capitale fédérale, siège UE et OTAN confère dimension internationale unique mais aussi pressions (sécurité, protocole, infrastructure).

Les **différences de financement** sont marquées : Bruxelles collecte 41% de ses recettes via fiscalité régionale (principalement taxes sur opérations immobilières), Wallonie 29%, Flandre 16,5%. Cette asymétrie ne reflète pas nécessairement charge fiscale plus lourde mais structures fiscales différentes et, pour Bruxelles, vulnérabilité aux fluctuations du marché immobilier. La controverse sur le Gemeentefonds flamand (Anvers et Gand recevant 30% pour 12% de la population) versus distribution plus équitable en Wallonie et Bruxelles illustre tensions persistantes sur solidarité territoriale.

Ces trois modèles régionaux n'ont cessé de diverger depuis la régionalisation (1970-présent) sans signe de convergence. Chaque approche répond légitimement à circonstances distinctes, bien que défis de coordination persistent, particulièrement à Bruxelles et dans coopération interrégionale. Comprendre ces variations est essentiel pour saisir la réalité communale belge, qui ne peut être appréhendée via un modèle uniforme mais nécessite reconnaissance de cette diversité fondamentale.

Les relations multiniveaux dans le fédéralisme belge complexe

La position des communes dans l'architecture fédérale belge illustre la complexité institutionnelle du pays. L'article 1er de la Constitution stipule : "La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions". Les communes constituent le cinquième niveau dans une hiérarchie où **aucun ordre juridique n'existe entre lois fédérales et décrets régionaux** - chaque niveau dispose de compétences exclusives définies par matière.

La **structure hiérarchique** comprend : (1) État fédéral, (2) Communautés (3) : flamande, française, germanophone (compétences personnelles/culturelles), (3) Régions (3) : flamande, wallonne, bruxelloise (compétences territoriales), (4) Provinces (10) : 5 flamandes, 5 wallonnes (Bruxelles n'a pas de province), (5) Communes (581). Cette architecture, résultat de six réformes de l'État (1970-2014), a progressivement transféré compétences du fédéral vers entités fédérées.

Les **relations commune-Région** sont primordiales car Régions exercent **tutelle générale** sur tous actes communaux depuis la cinquième réforme (2001). Cette tutelle porte principalement sur la **légalité** plutôt que l'opportunité, évolution majeure allégeant contrôle historique. Trois mécanismes existent : tutelle d'approbation (certaines décisions nécessitent aval préalable : budgets, emprunts majeurs, aliénations immobilières), tutelle d'annulation (décisions annulables a posteriori si illégales), et tutelle de substitution (autorité supérieure agit si commune échoue à remplir obligation légale).

En Wallonie, la tutelle est exercée par le **collège provincial** pour la plupart des matières et le **gouverneur** pour certains actes. En Flandre, autorités provinciales assurent supervision sous délégation du gouvernement flamand. À Bruxelles, le **gouvernement régional** exerce tutelle directement via Bruxelles Pouvoirs Locaux (BPL), absence de provinces créant relation directe région-commune. Les circulaires budgétaires annuelles fixent paramètres, recommandations fiscales, et procédures d'approbation, avec délais stricts (30 jours prolongeables pour examiner budgets transmis dans 15 jours du vote).

Les **relations commune-province** varient dramatiquement. En Flandre et Wallonie, provinces constituent niveau intermédiaire supervisant communes sous autorité régionale. Le gouverneur, nommé par Région, représente autorités régionale et fédérale, exécute fonctions de supervision, approuve certains actes communaux, peut suspendre bourgmestres pour faute grave (avec avis collège provincial). Toutefois, le **rôle provincial décline** : depuis 2018, réforme interne flamande a dessaisi provinces de la plupart des compétences culturelles, transférant budgets au gouvernement flamand et communes. L'article 41 constitutionnel permet aux Régions d'abolir institutions provinciales (par loi à majorité spéciale), perspective évoquée en Flandre. À Bruxelles, absence de provinces signifie que la Région assume toutes fonctions normalement provinciales, créant relation binaire région-commune.

Les **relations commune-Communauté** concernent matières culturelles, éducatives, et personnelles. Communautés supervisent communes uniquement dans leurs champs de compétence : matières culturelles (bibliothèques, centres culturels, patrimoine), enseignement (écoles communales,

infrastructures), matières personnelles (services jeunesse, installations sportives, bien-être). À Bruxelles, complexité maximale : article 163 constitutionnel prévoit que compétences communautaires sont exercées par la Communauté flamande (néerlandophones), Communauté française (francophones), et Commission communautaire commune/Collège réuni (matières bilingues). L'article 136 stipule que groupes linguistiques au Parlement bruxellois traitent matières communautaires.

Les **relations commune-fédéral** sont limitées et spécifiques. L'État fédéral conserve compétence sur communes pour : (1) registres d'état civil (naissances, décès, mariages) - article L1164 CDLD, (2) élections nationales (communes comme bureaux de vote), (3) coordination police fédérale, (4) certains aspects d'ordre public, (5) registre national de population. Le **double rôle du bourgmestre** cristallise cette relation : comme autorité communale, il dirige l'administration locale ; comme représentant fédéral, il exécute lois et règlements fédéraux (article L1123-29 CDLD), commande police locale (sous loi fédérale police), peut réquisitionner police fédérale ou armée si nécessaire.

La **sixième réforme de l'État** (2014) a transféré 17 milliards d'euros de compétences du fédéral vers régions/communautés (économie, emploi, politique familiale, soins aux personnes âgées), impactant communes qui doivent implémenter ces nouvelles politiques régionales/communautaires comme points de prestation de services. Cette dynamique de décentralisation continue impose charges croissantes aux communes sans nécessairement garantir financement adéquat, tension structurelle persistante.

Le principe de **subsidiarité** théoriquement guide répartition des compétences : niveaux inférieurs traitent matières les plus proches des citoyens sauf attribution spécifique à niveaux supérieurs. Toutefois, pratique révèle que communes se plaignent de politiques fédérales/régionales imposant coûts sans financement (principe de "neutralité budgétaire" non respecté selon memorandum conjoint UVCW-VVSG-Brulocalis novembre 2023). Exemples : décisions fédérales sur sécurité (zones de police), politiques sociales (transferts vers CPAS lorsque fédéral réduit allocations chômage), urgences climatiques nécessitant action communale sans moyens régionaux/fédéraux suffisants.

Cette **gouvernance multiniveaux** complexe génère à la fois richesse démocratique (proximité, subsidiarité) et défis de coordination (chevauchements, vides compétentiels, transferts de charges). Le succès du modèle communal belge dépend d'une action coordonnée à travers ces cinq niveaux gouvernementaux - précisément ce que la structure fédérale fragmentée rend difficile. Les communes, premier échelon démocratique, portent in fine le poids des dysfonctionnements systémiques tout en incarnant l'espoir de solutions locales innovantes face aux défis globaux du 21^e siècle.

Conclusion : Un laboratoire démocratique sous haute tension

Les communes belges incarnent un paradoxe fascinant : **laboratoire européen d'innovation démocratique** (modèle Ostbelgien, budgets participatifs généralisés, comités délibératifs) confronté à des **pressions financières insoutenables** (déficits de 5%, crise des pensions phagocytant 753 millions sur 15 ans à Liège seule, croissance des dépenses de 7,1% annuel dépassant largement l'inflation). Le

système fonctionne mais sous stress sévère, révélant tensions entre autonomie locale et supervision régionale, entre innovation participative et contraintes constitutionnelles, entre mandats de transition climatique et moyens budgétaires.

La régionalisation depuis 2001 a créé trois modèles distincts reflétant identités et choix politiques divergents : Flandre intégratrice et efficiente, Wallonie solidaire et traditionnelle, Bruxelles fragmentée et cosmopolite. Cette diversité enrichit le paysage démocratique belge mais complique coordination nationale et équité territoriale, particulièrement visible dans la controverse sur le Gemeentefonds flamand surfinançant Anvers et Gand.

Les défis convergents - démographiques, climatiques, numériques, budgétaires, et polarisation urbain-rural - testent la résilience du modèle communal. Trois questions détermineront l'avenir : (1) La **viabilité fiscale** peut-elle être restaurée via réforme des pensions, redistribution du Gemeentefonds, et respect de la neutralité budgétaire pour décisions fédérales impactant communes ? (2) L'**évolution constitutionnelle** permettra-t-elle de donner force contraignante aux recommandations citoyennes ou le principe "tout pouvoir émane de la nation" restera-t-il obstacle insurmontable ? (3) La **participation inclusive** comblera-t-elle fractures numériques (46% population vulnérable) et géographiques (fossé urbain-rural s'élargissant) ou creusera-t-elle inégalités démocratiques ?

Avec 11,76 millions d'habitants répartis en 581 communes autonomes disposant chacune de budgets substantiels (7,21 milliards rien qu'en Wallonie), structures politiques démocratiques, et compétences étendues de l'état civil à l'urbanisme, le système communal belge reste fondamental pour la démocratie locale européenne. Sa capacité à transformer expérimentations pionnières en institutions pérennes, tout en résolvant contradictions financières structurelles, déterminera si le modèle belge inspire ou alerte le reste de l'Europe. Les élections communales d'octobre 2024 et la crise gouvernementale persistante depuis août révèlent à la fois vitalité démocratique et vulnérabilités systémiques d'un système unique au monde.

Les communes belges demeurent, selon la formulation des trois associations communales, "le premier terrain de l'expérience démocratique individuelle et collective" - terrain fertile mais désormais sous haute tension, nécessitant réformes structurelles urgentes pour préserver ce qui fait leur force tout en assurant leur soutenabilité face aux tempêtes du 21^e siècle.