

ÉTUDES DOCTRINALES

DU NEUF POUR LES COMMUNES ET PROVINCES WALLONNES OU QUAND LA NOUVELLE LOI COMMUNALE DEVINT L'ANCIENNE

PAR

DIANE DÉOM*

ET

THOMAS BOMBOIS**

La régionalisation de la compétence relative aux pouvoirs locaux n'a pas tardé à manifester ses effets. Dès à présent, le droit des pouvoirs locaux diffère singulièrement d'une région à l'autre. La triste actualité politique des derniers mois est venue accélérer le rythme des réformes adoptées en Région wallonne... au grand dam des praticiens, confrontés à la mise en mouvement d'une matière jadis caractérisée par la quiétude d'une confortable stabilité.

L'objectif de la présente étude consiste à présenter les innovations législatives récemment introduites dans le droit wallon des pouvoirs locaux, et à soulever quelques-unes des questions qu'elles suscitent. Pour mémoire, rappelons que le législateur flamand n'est nullement en reste, puisqu'il a revu dans leur ensemble le droit communal (1), le droit provincial (2) et le droit des intercommunales (3). Le législateur bruxellois s'est, jusqu'à présent, contenté d'innovations significatives, mais plus limitées.

Après avoir, en guise d'introduction, évoqué les étapes de l'évolution de la législation wallonne (I), nous examinerons les réformes qui touchent à l'organisation et à l'équilibre des institutions politiques locales elles-mêmes (II). Nous évoquerons ensuite celles qui instaurent ou renforcent des garanties propres à l'éthique et à la déontologie politiques (III).

* Diane Déom est professeur à l'Université Catholique de Louvain.

** Thomas Bombois est assistant à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Décret communal du 15 juillet 2005.

(2) Décret provincial du 9 décembre 2005.

(3) Décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale.



I. — NAISSANCE ET PREMIERS PAS D'UN CODE

A. — *Premières initiatives de réforme*

Il aura fallu attendre peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, le 1^{er} janvier 2002, pour que les premières réformes wallonnes du droit communal et provincial voient le jour.

On sait que l'avenir des provinces wallonnes a pu être discuté (4). Les deux (5) décrets du 21 mars 2002 organisant le partenariat entre la Région wallonne et les provinces wallonnes ont amputé ces dernières de certaines de leurs compétences. Ils ont également réformé leur mode de financement, en introduisant un mécanisme de partenariat qui tend à encadrer les domaines dans lesquels s'exerce l'initiative provinciale (6). Deux décrets du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (7) ont, quant à eux, réformé substantiellement l'institution provinciale elle-même alors qu'un décret du 12 février 2004 modifiait le décret du 1^{er} avril 1999, relatif à la tutelle administrative, pour préciser le régime applicable aux zones de police.

Enfin, par un décret du 27 mai 2004, le législateur wallon revisita les dispositions relatives au droit de regard des conseillers communaux sur les documents des intercommunales; adopté pendant le processus de codification, ce décret autorisait le Gouvernement à insérer ses dispositions dans l'article L 1522-3 du Code (8).

B. — *Le processus de codification*

Avant d'entrer dans une phase de réformes encore plus importantes, le législateur wallon désirait modifier l'enveloppe formelle du droit des pouvoirs locaux, avec l'ambition d'en rationaliser la présentation. Une codification — à «droit constant» — de la législation locale s'avérait donc nécessaire.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation voit le jour. Il est annexé à l'arrêté du Gouvernement du 22 avril 2004, qui précise, en son

(4) Voy. notamment Ph. DE BRUYCKER, «L'avenir des provinces dans la Belgique fédérale», in *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, 1997, pp. 181-237; F. DOMS, «La réforme des provinces en Wallonie», *C.H. CRISP*, 2002.

(5) L'un pour les matières relevant de la compétence régionale proprement dite, l'autre pour les matières relevant de l'article 138 de la Constitution. V. D. DÉOM et Chr. THIEBAUT, «La décentralisation et l'autonomie financière en Belgique», à paraître.

(6) Ce régime a été précisé et modifié par le décret du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon.

(7) L'un pour les matières relevant de la compétence régionale proprement dite, l'autre pour les matières relevant de l'article 138 de la Constitution.

(8) Ce qui ne semble jamais avoir été fait. La réforme opérée par le décret du 19 juillet 2006 rend la question sans intérêt.

article 2, quelles sont les dispositions codifiées (9). Aucune abréviation n'étant prévue officiellement, chacun optera à sa guise pour les initiales (CDDL) ou pour une appellation euphonique (pourrions-nous suggérer CWADEL?) (10).

La codification reprend donc, sans les abroger (11), l'essentiel des dispositions relatives aux communes, provinces et intercommunales, en ce compris les dispositions relatives au financement et aux élections. En revanche, les centres publics d'action sociale restent, pour l'essentiel, étrangers à la codification ainsi entreprise (12); ils demeurent donc régis par la loi du 8 juillet 1976, amendée à de très nombreuses reprises. La commune de Comines-Warneton est visée, mais sous réserve des dispositions particulières qui résultent de son statut linguistique (art. L 5111-1) (13). Les dispositions relatives à la tutelle administrative ont un champ d'application encore plus limité, puisque comme elles le précisent elles-mêmes, elles ne visent ni les communes de langue allemande (14), ni la commune et la zone de police de Comines-Warneton (art. L 3111-1).

Seules les dispositions relevant des compétences régionales pouvaient être intégrées dans le Code, ce qui soulevait des problèmes de légistique qui n'ont sans doute pas toujours été résolus de manière irréprochable (15).

(9) Cet arrêté a été adopté sur le fondement du décret du 29 janvier 2004 et ratifié par le décret du 27 mai 2004, dont la publication a fixé au 22 août 2004 la date d'entrée en vigueur du Code.

(10) Sur le Code en général, v. A. COENEN, *Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. La Région wallonne organise ses pouvoirs locaux*, Bruges, la Charte, 2005.

(11) La codification ne constitue qu'une opération de réécriture, elle inscrit dans une nouvelle présentation des textes législatifs qui conservent leur valeur juridique pleine et entière (C. LAMBOTTE, *Technique légistique et codification*, Story, 1989, p. 188).

(12) Certaines dispositions les visent cependant incidemment. Tel est le cas de l'article L2212-36 (dont l'article L5111-2 précise qu'il est à cet égard adopté en vertu de l'article 138 de la Constitution). D'autres les concernent indirectement, comme les dispositions commentées ci-après concernant la participation du président du C.P.A.S. au collège communal. D'autres encore pourraient les viser, comme les articles L3331, qui reprennent les dispositions de la loi du 14 novembre 1983 sur le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions accordées par les autorités locales; mais, cette partie du Code n'ayant pas été adoptée en vertu de l'article 138 de la Constitution, elle semble inapplicable aux C.P.A.S.

(13) Ce qui implique que les réformes politiques exposées au point I de la contribution lui sont en grande partie inapplicables (v. *infra*). La complexité de la situation juridique de cette commune apparaît par exemple à la lecture de la circulaire ministérielle du 7 juillet 2006 relative aux élections des membres du conseil communal et des membres du conseil de l'aide sociale de la commune de Comines-Warneton (*M.B.*, 27 juillet 2006).

(14) Au moment de la codification, il était déjà acquis que la compétence en matière de tutelle administrative sur les communes de langue allemande serait prochainement transférée à la Communauté germanophone, ce qui a été fait par les décrets du 27 mai 2004 (Région wallonne) et 1^{er} juin 2004 (Communauté germanophone). Le décret du 1^{er} avril 1999 ne visait du reste pas les communes de langue allemande, pour le simple motif qu'au moment de son adoption, ces communes échappaient à la compétence législative régionale et voyaient leur régime de tutelle réglé par la Nouvelle loi communale.

(15) Ainsi, à propos de l'exigence de nationalité dans le chef des mandataires: voy. les observations de la section de législation du Conseil d'Etat (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, pp. 36 et 37.

Dans certains cas, ce précepte a obligé les rédacteurs du Code à délaïsser des morceaux d'articles, voire des bouts de phrases. Certaines dispositions intégrées dans le Code devaient demeurer présentes dans la législation fédérale dans la mesure où elles visent aussi des situations qui échappent à la compétence régionale (16). Il suffit ainsi de lire la liste des dispositions non reprises dans le Code wallon — ou celle des dispositions abrogées par le décret communal flamand du 15 juillet 2005 — pour s'apercevoir de la complexité d'utilisation des textes régissant les matières qui échappent à la compétence régionale. On ne peut que souligner, incidemment, l'opportunité d'une rationalisation de ces textes au niveau fédéral. Les dépouilles de la Nouvelle loi communale continuent d'abriter, entre autres, le socle juridique sur lequel reposent les pouvoirs de police générale de toutes les communes du Royaume. Lui aussi a fait l'objet de modifications successives, concernant les sanctions administratives communales. Il mériterait à coup sûr un environnement légistique plus harmonieux.

La codification opérée frappe par deux innovations, certes formelles mais très visibles.

La première, qui correspond à l'objectif majeur de l'opération, est la restructuration de 22 textes législatifs dans un ordre présentant une certaine logique. Le détour par la table des matières est indispensable, et révèle le souci d'une approche systématique des matières réglées. Les dispositions de la Nouvelle loi communale, en particulier, ont été retravaillées de manière importante pour retrouver une cohérence que les modifications successives avaient fortement mise à mal.

La seconde innovation est le recours à un mode de numérotation inspiré de la pratique française. Chaque article est désigné par un numéro qui commence par quatre chiffres, indiquant l'emplacement de l'article dans la table des matières du Code : les quatre chiffres désignent successivement la partie, le livre, le titre et le chapitre dans lesquels la disposition figure. Après le tiret, figure la numérotation ordinaire de l'article au sein du chapitre. S'agissant d'un vaste ensemble législatif, ce système permet théoriquement d'introduire des modifications à leur emplacement logique sans devoir abuser des *bis*, *ter*, etc., dont l'accumulation met à l'épreuve, à la longue, nos connaissances de la numération latine. En outre, comme l'indique la présence systématique de la lettre L, le Code devrait trouver un jour un répondant réglementaire, dont les articles seraient numérotés R. Les dispositions d'exécution pourraient ainsi recevoir un numéro R identique à celui de la disposition législative L qu'elles exécutent. A terme, si le légis-

(16) Par exemple, l'article 153, §1^{er}, de la Nouvelle loi communale, qui concerne l'interdiction faite aux employés communaux d'exercer un commerce, est intégré dans le Code, sauf en ce qui concerne les pompiers permanents. Ces membres du personnel relèvent en effet de la compétence de l'autorité fédérale.

lateur se tient à cette logique, une meilleure lisibilité de l'ensemble est espérée... même si le passage à ce nouveau système cause, à coup sûr, quelques moments de désespoir aux moins jeunes d'entre nous!

C. — *Le Code en mouvement*

Comme on le prévoyait dès son adoption, le nouveau Code a rapidement fait l'objet de modifications importantes, inscrites dans le décret du 8 décembre 2005. Un second décret daté du même jour modifie parallèlement la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (17). A la suite des difficultés juridiques rencontrées dès les premiers cas d'application du système de responsabilité politique, le législateur a encore modifié ces textes par un décret daté du 8 juin 2006.

Ce sont les principales réformes opérées par ces textes que nous commenterons ci-après (18).

Ultérieurement, le droit électoral communal et provincial fera encore l'objet d'une refonte opérée par le décret du 1^{er} juin 2006, qui remplacera tout le livre Ier de la quatrième partie du Code. Le décret du 19 juillet 2006 adaptera, en conséquence, les dispositions du livre II.

Enfin, un autre décret du 19 juillet 2006 insérera dans le Code des innovations fondamentales concernant le régime des intercommunales.

Le processus ainsi mis en mouvement n'est manifestement pas achevé. Lors des séances des 4 mai et 16 juin 2006, le Gouvernement wallon a adopté les orientations d'une deuxième réforme, s'inscrivant dans la perspective d'une «nouvelle gouvernance au niveau local». Cette réforme devrait étendre les prérogatives des conseillers communaux et provinciaux, en particulier quant au droit de regard sur les organismes d'intérêt public local et sur les associations subsidiées; elle toucherait à la participation citoyenne et créerait un Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux. Ce nouveau train de mesures devrait se traduire en dispositions décrétales dans le courant de l'année 2007. Une réforme de la tutelle est également annoncée.

(17) D'autres modifications moins marquantes ont été introduites par un troisième décret du 8 décembre 2005 (modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les subventions à certains investissements d'intérêt public) ainsi que par les décrets des 15 décembre 2005, 16 mars 2006 et 23 février 2006.

(18) Voy., au sujet de ces textes, D. RENDERS et G. PIJCKE, «Région wallonne: des institutions locales reliftées», *Journ. Jur.*, 2005, liv. 47; p. 4; S. BOLLEN et L. MENDOLA, «Réforme du droit communal: le nouveau paysage institutionnel et éthique wallon», *Mouv. Comm.* 2006, pp. 87 à 95; A. COENEN, «Les décrets du 8 décembre 2005 modifiant le Code wallon de la démocratie locale et la loi organique des CPAS — regard d'un secrétaire communal», *Mouv. Comm.*, 2006, pp. 132-150; M. COLLINGE, *La commune*, Dossier du CRISP, n° 65, 2006, qui intègre ces modifications dans une présentation synthétique et générale de la commune; (dir.) L. le HARDY de BEAULIEU, *Droit de la démocratie provinciale et communale: la désignation et la responsabilité des mandataires*, FUCAM, 2006. Nous n'avons pas pu tenir compte, dans la rédaction de la présente contribution, de l'ouvrage de M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE et J. SAUTOIS, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant, 2006.



Le rythme des modifications successives du Code est tel qu'il semble prendre de vitesse toutes les banques de données... C'est presque le retour au bon vieux temps de la colle et des ciseaux.

II. — LES RÉFORMES RELATIVES AU RÉGIME POLITIQUE

La réforme opérée par le décret du 8 décembre 2005 modifie substantiellement le régime politique des institutions locales. Elle bouleverse le mode de désignation de l'exécutif communal et provincial, et bascule vers un système d'élection du bourgmestre (19). Elle introduit le principe de la responsabilité politique des collèges et de leurs membres devant les conseils. Rompant avec un système presque aussi vieux que la Belgique, elle s'inscrit ainsi dans un mouvement de modernisation et de démocratisation des institutions locales (20).

A. — *Le pacte de majorité*

1. *L'adoption du pacte de majorité*

Le Code modifie le système de désignation de l'exécutif local en recourant au mécanisme du pacte de majorité. Cette innovation, que nous commenterons principalement à propos des institutions communales, est également instaurée à l'échelon provincial (articles L 2212-39 et s.). Elle est inapplicable à Comines-Warneton, en raison de son incompatibilité avec les règles spécifiques prévues par la loi du 9 août 1988 dite de pacification linguistique (21).

Dans le système antérieur, les échevins étaient élus un par un par le conseil communal, leur candidature devant être présentée par écrit par la majorité des membres du groupe politique dont le candidat faisait partie, ou, à défaut, de vive voix (22). Ce mécanisme est désormais remplacé par un seul vote, portant sur le pacte de majorité et sur l'équipe qui y est pré-

(19) Pour un exposé général sur le mode de désignation des exécutifs locaux, v. A. COENEN, *Les communes à la croisée des chemins*, Bruges, La Charte, 2003, pp. 82 et s. Pour une présentation de l'impact des réformes, voy. les avis de V. DE COOREBYTER et de M. NIHOUL rendus à l'occasion de l'élaboration du décret (Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport, *Doc. Parl.*, P. W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, pp. 12 et 22, ainsi que les discussions reprises à la page 64).

(20) Sur l'insertion de ces réformes dans le processus de mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, voy. N. BONBLED, «Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale : bilans et perspectives en droit belge», *Rev. dr. comm.*, 2006/3, pp. 2 à 17.

(21) Dispositions inscrites dans la Nouvelle loi communale, notamment à l'article 15, §2. C'est bien ainsi que le législateur l'entendait (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 4).

(22) Voy. P. LAMBERT et al., *Manuel de droit communal*, Bruxelles, Nemesis, 1992, pp. 36-37.

sentée. L'adoption du pacte par le conseil communal, statuant à la majorité des membres présents (23), emporte en effet élection du bourgmestre et des échevins (articles L1123-4, §1^{er}, et L1123-8, §3) et, pour la région de langue française, du président du conseil de l'action sociale (article 22, §1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976) (24).

Le contenu du pacte de majorité ne va pas au-delà : ce document doit indiquer l'identité du bourgmestre, des échevins et, le cas échéant, du président du conseil de l'action sociale pressenti (25). Il mentionne en outre quels sont les groupes politiques qui sont partie au pacte. Mais il ne doit (et ne peut) comporter ni programme politique (26), ni précisions quant à la répartition des attributions entre les échevins (27).

Le pacte de majorité ne peut être adopté par le conseil que s'il a fait l'objet d'un projet répondant à certaines conditions, précisées par l'article L1123-1. Le projet doit présenter des personnes de sexe différent, sans précision de quota. Il doit être signé par l'ensemble des personnes qui y sont désignées et par la majorité des membres de chaque groupe politique dont au moins un membre est désigné pour participer au collège (28). La notion de groupe politique est définie par référence aux listes électorales (art. L1123-1, §1^{er}). Le conseiller communal, démissionnaire de son groupe politique, sera réputé toujours en faire partie pour l'élaboration et l'adoption du pacte de majorité.

Ces conditions sont imposées à peine de nullité, et le législateur prend soin de préciser en outre qu'est nulle la signature qu'un conseiller apposerait sur un projet de pacte non signé par la majorité des membres de son groupe politique. Cette exigence souligne la persistance du souci, déjà présent dans la législation antérieure, de contrer les pratiques de «migration politique» post-électorales.

(23) Les absences sont donc neutralisées. Mais l'expression reste floue quant au sort des abstentions. Selon nous, il faut comprendre que la majorité absolue des membres présents est requise. Les travaux préparatoires semblent toutefois contester une telle interprétation (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 9 : «les abstentions revêtent un caractère neutre et ne sont prises en considération ni avec les voix positives ni avec les voix négatives»).

(24) Voy. les commentaires relatifs à cette question ci-après, point C.

(25) Sur ce point, voy. *infra*, point C.

(26) C'est par le biais du rapport de politique générale, prévu à l'article L1122-23, que l'équipe élue pourra exprimer ses objectifs et réalisations. Ce rapport doit être établi et débattu à l'occasion du vote du budget.

(27) Question qui reste du ressort du seul collège et constitue une mesure d'ordre intérieur, sauf si elle est motivée par des considérations de type disciplinaire (Sur cette question, voy. notamment D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «Entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave : l'impossible existence des actes de gouvernement», note sous C.E., 12 janvier 2005, n° 139.158, *Reinier*). Cette hypothèse devrait devenir exceptionnelle compte tenu de l'introduction d'un système de motion de méfiance individuelle.

(28) Pour les groupes politiques qui ne compteraient que deux membres, une des deux signatures suffit.

Le législateur a d'ailleurs sanctionné de manière très directe le changement de groupe politique, en prévoyant que «le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique est d'office démissionnaire de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé en raison de sa qualité de conseiller communal» (art. L1123-1, §1^{er}, al. 2). Cette disposition vise les conseillers qui changent de groupe ou qui choisissent de siéger comme indépendants. Elle doit trouver exécution dans le règlement d'ordre intérieur du conseil (L1122-18, al. 5). Ce règlement, dont l'importance ne cesse de croître au fil des réformes, devra énumérer les mandats dérivés en respectant la définition générique qui en est donnée à l'article 54 du décret, et préciser la procédure de démission d'un groupe politique.

Aux termes de l'article L1123-1, §§2 et 3, le projet de pacte doit avoir été déposé, au plus tard le 15 décembre qui suit les élections, entre les mains du secrétaire communal (29), et le conseil communal doit se prononcer au plus tard trois mois après la validation des élections (30). Comme l'a précisé le décret du 8 juin 2006, le pacte de majorité est voté en séance publique et à haute voix. Aussi longtemps que le pacte n'est pas adopté, l'ancien collège continue de siéger pour expédier les affaires courantes (art. L1121-2), notion qui fait ainsi son apparition officielle dans le droit communal. Si le pacte n'a pas été adopté dans les trois mois qui suivent la validation des élections, un commissaire du gouvernement peut — mais ne doit pas — être désigné (31) afin de remplacer l'ancien collège dans la gestion des affaires courantes. Quant au conseil, il reste présidé dans cette hypothèse par l'ancien bourgmestre ou, à défaut, par un ancien échevin ou conseiller (art. L1122-15).

L'actualité politique montre en effet que l'installation des nouvelles majorités ne se fait pas toujours en toute simplicité. Rien n'empêche le dépôt de plusieurs projets de pacte, ni même le dépôt de plusieurs projets impliquant un ou plusieurs groupes politiques identiques (32). Le législateur

(29) Le législateur n'a prévu aucune procédure à cet égard, mais le secrétaire communal ferait bien d'établir un accusé de réception du ou des projets de pacte qui lui sont remis, et de le soumettre à la signature de la personne qui effectue cette démarche. Ce document devrait aussi mentionner ses éventuelles observations concernant le contenu ou la régularité du projet de pacte. Voy. B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, art. cité, n° 17.

(30) Validation qui, à défaut de réclamation, intervient 45 jours après les élections (art. L4146-4, tel que modifié par le décret du 1^{er} juin 2006).

(31) Le Conseil supérieur des Villes et communes s'est interrogé sur le point de savoir si une telle désignation relève de la tutelle administrative et doit être précédée, dès lors, des avertissements prévus par la législation y relative (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 102). A notre avis, ce n'est pas le cas : le commissaire du gouvernement ne pourvoit pas ici à l'exécution d'une obligation légale, et son intervention ne relève pas de la tutelle de substitution proprement dite. Une disposition réglementaire précisant la procédure à suivre serait dès lors souhaitable.

(32) On peut concevoir, par exemple, qu'un candidat repris dans un premier projet de pacte ait décidé de retirer sa candidature. Sous le régime antérieur, le retrait de candidature était jugé régulier : C.E., n° 35 055, *Devilde*, du 6 juin 1990. On peut aussi imaginer qu'un groupe politique X, qui avait décidé initialement de s'accorder avec le groupe politique Y, change d'avis et constitue finalement une coalition avec le groupe politique Z.

n'a pas interdit aux conseillers de signer plusieurs projets (33). Ce sera alors au conseil communal de trancher. On ne peut, en revanche, imaginer le vote de plusieurs pactes de majorité, puisque le premier vote à intervenir emportera désignation du bourgmestre et des échevins. Les modifications qui se révéleraient nécessaires après un tel vote devraient prendre la forme d'avenants (v. le point B ci-après).

Aucun délai minimal n'est prévu; il semble donc que le conseil communal puisse voter dès avant le 15 décembre, si un projet de pacte a été déposé avant cette date (34). A l'inverse, il est possible qu'aucun pacte ne soit adopté dans le délai prévu, soit à défaut de projet dûment déposé, soit en présence d'un ou de plusieurs projets dont aucun n'est voté par le conseil. On peut se demander quelle sera l'issue d'une telle situation. L'échéance du 15 décembre, qui semble imposée à peine de nullité pour le dépôt des projets de pacte de majorité (art. L1123-1, §2, al. 5), sera forcément dépassée au moment où on constatera l'impasse. Pourtant, il semble évident que la seule issue à un blocage politique est le dépôt d'un nouveau projet de pacte susceptible de rallier les suffrages de la majorité. Faut-il considérer, au nom de la continuité du service public, que de nouveaux projets peuvent être déposés après l'échéance des trois mois? Ou bien admettre, fût-ce au prix d'une interprétation laxiste du texte, que le délai du 15 décembre n'est qu'indicatif? Nous penchons pour cette seconde solution (35).

A l'échelon provincial, le régime applicable est similaire. On note cependant que le délai de dépôt pour les projets de pacte de majorité est fixé au 15 novembre, donc antérieurement aux projets communaux, ce qui est logique puisque les élections sont, en principe, validées par la vérification des pouvoirs opérée par le conseil provincial lui-même.

En revanche, le régime applicable à la désignation des bureaux de districts, ou plutôt de secteurs, selon la nouvelle appellation (36) instaurée par l'article 4 du décret du 8 juin 2006, n'a été modifié qu'en vue d'assurer la présence de personnes de sexe différent. Il reste calqué sur le mécanisme de présentation et d'élection individuelle, antérieurement applicable à l'élection des échevins.

(33) B. LOMBAERT et V. RIGODANZO, art. cité, n° 16.

(34) L'installation des conseils communaux aura lieu, désormais, le premier lundi de décembre qui suit les élections. Il a été précisé que «rien n'interdit le dépôt d'un projet de pacte dès le lendemain des élections» (*Doc. Parl., P.W.*, sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 9). C'est ce que confirme d'ailleurs la circulaire du 13 juillet 2006 relative à l'installation du conseil provincial et du collège provincial à la suite des élections du 8 octobre 2006, *M.B.*, 8 août 2006.

(35) Qui peut être réconciliée avec le texte si l'on considère que l'alinéa 5 de la disposition renvoie seulement aux alinéas 2 et 3, régissant le contenu du pacte, et non à l'alinéa 1^{er} qui est une disposition de procédure.

(36) Assez malheureuse, selon nous, parce qu'elle prête à confusion avec les secteurs qui distinguent les diverses activités des intercommunales.

2. *La modification du pacte de majorité*

En cours de législature, le pacte de majorité peut faire l'objet de modifications dans deux types de situations. Il s'agit, d'une part, de changements liés à la mise en œuvre de la responsabilité politique des membres de l'exécutif, et, d'autre part, de modifications apportées par la voie d'avenants.

Les changements liés à la responsabilité politique empruntent la voie de motions de méfiance, soit individuelles, soit collectives. Le processus de mise en œuvre de la responsabilité politique sera examiné ci-après. L'adoption d'un avenant est, quant à elle, destinée à pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège dans un certain nombre d'autres situations, visées par l'article L1123-1, §2.

Il s'agit des hypothèses dans lesquelles le mandataire a perdu la qualité de conseiller communal (et, par voie de conséquence, ne peut poursuivre son mandat au sein du collège), ou se trouve dans une situation d'incompatibilité définitive (37). Pour le bourgmestre, les cas de démission et de révocation sont également visés.

Curieusement, aucune autre situation n'est expressément visée par le législateur. Ainsi en va-t-il du décès d'un membre du collège, ainsi que de la démission ou de la révocation d'un échevin. Comme aucun autre procédé n'est de nature à permettre de pourvoir au mandat ainsi devenu vacant, le vote d'un avenant semble toutefois s'imposer également dans ces circonstances (38).

L'avenant désigne un nouveau membre du collège, qui achèvera le mandat de son prédécesseur. Il est adopté à la majorité simple des membres présents du conseil communal et peut être l'occasion d'un réajustement du nombre des échevins entre les groupes politiques de la majorité.

L'adoption de l'avenant n'est pas entourée des mêmes garanties politiques que celle du pacte de majorité, puisqu'aucune exigence n'est formulée quant à l'accord de la majorité des membres du groupe politique auquel appartient soit l'ancien échevin, soit le nouveau. Une «migration politique» entre les groupes de la majorité peut même être récompensée par cette voie : si les groupes A et B sont parties au pacte de majorité, un conseiller élu sur la liste A et passé ensuite au groupe politique B pourra être élu échevin à la faveur d'un avenant, même si cette opération ne recueille pas l'accord de la majorité des membres de chaque groupe. En pratique toutefois, la coalition ne pourra se maintenir que si chacune de ses composantes marque son accord à un tel rééquilibrage (39).

(37) Voy. l'article L1125-2, qui énonce des incompatibilités propres aux membres du collège.

(38) Ce point de vue est conforté par les travaux préparatoires, qui évoquent clairement la démission des échevins (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 9).

(39) Il est curieux de constater qu'un groupe politique participant au pacte de majorité, sans que son concours ne soit indispensable à la formation d'une majorité au sein du conseil, ne pourra quitter la coalition que de l'accord de ses partenaires.

On peut aussi se demander s'il est possible qu'un membre d'un groupe politique de l'opposition, ayant changé d'orientation politique, soit élu échevin en de telles circonstances. La lettre du texte ne l'exclut pas. A notre avis, pareille hypothèse doit cependant être écartée : l'avenant est destiné à modifier la liste des membres du collège, non l'indication des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité. Or, quelles que soient les vicissitudes politiques, l'article L1123-1, §1^{er}, précise que les conseillers sont censés rester membres de leur groupe politique d'origine pendant toute la législature. Certes, cette règle n'est énoncée que pour les besoins de l'application des articles L1123-1, §1^{er} (l'élaboration du pacte de majorité) et L1123-14 (l'élaboration des motions de méfiance). Néanmoins, on doit raisonnablement suppléer ici aussi à l'omission du législateur. Il serait incohérent d'admettre qu'un élu de l'opposition puisse entrer à la dérobée dans le collège communal à la faveur d'un avenant, dès lors que même une motion de méfiance doit rassembler la signature de la moitié des membres des groupes politiques concernés. Pareille interprétation est encore confortée par le fait que, dans le régime applicable aux provinces, la règle du rattachement au groupe politique d'origine est explicitement étendue à la procédure d'adoption d'un avenant, laquelle est ici réglée par le même article du Code (40).

3. Nature et effets du pacte de majorité

Le pacte de majorité, régi par les articles L1123-1 et L1123-2 du Code, constitue un élément clé du nouvel équilibre introduit dans les institutions provinciales et communales. Il concrétise l'appartenance à la majorité politique, notion qui était jusqu'à présent privée d'expression juridique.

Le terme «pacte» évoque de prime abord l'idée d'un contrat ou d'un accord; cette idée correspond à une réalité politique dans le cas où une coalition est mise sur pied, mais elle ne revêt aucune signification juridique. Le pacte de majorité ne lie personne et n'a nullement la valeur d'une convention.

Toutefois, certains effets juridiques s'attachent au pacte de majorité voté par le conseil. Le plus flagrant est la désignation du bourgmestre et des échevins. Les articles L1123-4, §1^{er}, et L1123-8, §3, prévoient en effet leur élection «de plein droit». Si le pacte de majorité n'est pas présenté comme une élection proprement dite, son adoption emporte pourtant élection immédiate des candidats qu'il désigne.

D'autres effets juridiques sont à souligner. Un certain nombre de dispositions, touchant aux équilibres politiques, se réfèrent en effet aux groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité. Cette notion intervient,

(40) Art. L2212-39.

par exemple, dans les règles relatives au remplacement d'un échevin empêché ou à l'adoption d'une motion de méfiance (41). Elle pourrait trouver d'autres prolongements dans les dispositions de règlements d'ordre intérieur ou dans la jurisprudence.

Le pacte de majorité apparaît comme un acte administratif unilatéral. A ce titre, il est soumis à l'obligation de motivation formelle. Celle-ci doit se borner, nous semble-t-il, à constater le dépôt d'un projet régulier et le vote du conseil. Il n'est pas envisageable de justifier juridiquement l'opportunité de former telle ou telle coalition.

Le pacte apparaît également comme un acte soumis à la tutelle administrative générale. Le contrôle de légalité trouve là un terrain naturel, puisqu'il y a lieu de veiller au respect des conditions exposées ci-avant. On s'interroge, en revanche, sur l'éventualité d'un contrôle de conformité à l'intérêt général. Il nous semble difficile d'admettre que l'autorité de tutelle puisse censurer au nom de l'intérêt général le choix politique régulièrement posé par le conseil communal (42).

Le pacte constitue encore un acte susceptible de recours auprès du Conseil d'Etat, comme l'étaient antérieurement l'élection des échevins et la nomination du bourgmestre.

En cas d'annulation totale du pacte de majorité, l'ancien collège sera rappelé afin de pourvoir aux affaires courantes, à moins que, le délai de trois mois étant expiré, le gouvernement ne désigne un commissaire pour ce faire. Et on attendra le dépôt d'un nouveau projet de pacte. En cas d'annulation partielle, portant uniquement sur l'identité de certains des candidats, l'autorité amenée à prononcer l'annulation devra apprécier si on peut considérer que l'élection d'un des candidats est dissociable de celle des autres, ou si le pacte de majorité concrétise un équilibre politique global dont on ne peut annuler un élément isolément; cette seconde approche semble, en règle générale, plus raisonnable.

B. — *La désignation du bourgmestre (43)*

Désormais, le bourgmestre n'est plus nommé ni par le Roi, ni par le Gouvernement régional. Il est élu par le conseil lors de l'adoption du pacte de majorité. En effet, l'article L1123-4, §1^{er}, dispose : « *Est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de*

(41) Voy. *infra*, p.

(42) A moins que l'on admette la possibilité d'une vérification de l'honorabilité des candidats échevins. Une telle vérification était jadis opérée à l'occasion de la nomination du bourgmestre. Désormais, il ne pourrait toutefois plus en être question (v. *infra*, point II).

(43) Voy., à cet égard, F. DELPÉRÉE et M. JOASSART, *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002; J.-M. VAN BOL, «Requiem pour une désignation royale : comment élire un bourgmestre», *A.P.T.*, 2002, p. 195.

préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité». Le projet de pacte doit donc nécessairement désigner comme candidat bourgmestre la personne qui remplit ces conditions.

Outre sa portée purement politique, le passage d'un régime de nomination à un régime d'élection emporte certaines conséquences. Sur le plan institutionnel, il conforte l'ancrage local du bourgmestre et rend plus artificiel le «dédoublement fonctionnel» dont on le crédite traditionnellement (44). Sur le plan juridique, il implique la disparition de toute vérification d'honorabilité (45) ainsi que de la possibilité de nommer un bourgmestre qui ne soit pas conseiller communal (46).

Le mécanisme choisi par le législateur constitue un arbitrage original entre un système d'élection directe et un système d'élection indirecte. La désignation du bourgmestre repose en effet à la fois sur les résultats du scrutin et sur les alliances politiques conclues au sein du conseil; la popularité personnelle, les résultats électoraux des listes et le choix des partis se combinent selon une règle assez rigide.

Certaines conséquences paradoxales sont néanmoins prévisibles. Imaginons un parti A, rassemblant 35 % des suffrages, et dont le champion en voix de préférence, Mr X, a réalisé le meilleur score personnel dans la commune (47). Si le parti A fait alliance avec le parti B qui a réuni 36 % des voix, Mr X ne pourra pas être bourgmestre et devra céder la place à Mme Y, championne du parti B, même si cette dernière n'a obtenu qu'un score

(44) Voy. notamment C. CAMBIER, *Précis de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 96 à 100; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, n° 90.

(45) Jadis, la désignation par le Roi donnait lieu à une appréciation à cet égard. Le Conseil supérieur des Villes et communes ayant évoqué le problème (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/1, p. 76), le Ministre a précisé qu'il n'y avait plus lieu à aucune démarche de cette nature (*ibid.*, n° 64, p. 65).

(46) Cette hypothèse, jadis prévue par l'article 13 de la Nouvelle loi communale, est exclue par l'article L1123-4. Le bourgmestre perd d'office cette qualité s'il cesse de faire partie du conseil (art. L1123-7, al. 3). En revanche, il devient possible qu'un échevin soit étranger au conseil communal, si ce choix est nécessaire pour assurer la présence de personnes de chaque sexe au sein du collège communal.

(47) C'est ici l'occasion de rappeler que le législateur wallon n'a pas totalement abandonné le principe de l'effet dévolutif de la case de tête lors des élections communales. Les voix portées en case de tête serviront, pour moitié, à désigner les conseillers effectifs. En revanche, il ne sera pas tenu compte de ces votes en case de tête pour la désignation des conseillers suppléants parmi les candidats de la liste non élus conseillers effectifs (art. L4145-13 et L4145-14). Il n'est donc pas tout à fait exclu qu'un candidat largement plébiscité par l'électeur ne soit pas élu au conseil communal à cause de cet effet dévolutif. Il perd, de ce fait, toute chance de devenir bourgmestre. On notera, par ailleurs, que la Cour d'arbitrage a suspendu, dans un arrêt du 24 mai 2006 (n° 90/2006), la partie du décret flamand du 10 février 2006 qui prévoyait un même principe, mais inversé. La désignation des membres élus effectifs ne tenait pas compte des votes émis en case de tête. Ceux-ci jouaient, en revanche, pour moitié, lors de la désignation des suppléants. La Cour d'arbitrage a estimé qu'il n'existait pas de justification objective et raisonnable à cette différence de traitement entre candidats. Le législateur wallon serait, sans doute, avisé de s'interroger sur la portée d'un tel arrêt quant à la régularité de sa propre législation.

personnel médiocre. Mr X sera sans doute davantage tenté par une alliance avec le parti C, qui n'a réuni que 16 % des voix, et dont aucun membre ne peut donc prétendre au mayorat.

Le législateur a veillé à éviter que cette règle de désignation du bourgmestre puisse être contournée par des accords politiques reposant sur la démission de l'élu. Lorsqu'un conseiller répondant aux conditions requises pour devenir bourgmestre renonce à exercer cette fonction, il est en effet remplacé par le conseiller belge du même groupe politique qui a obtenu le nombre immédiatement inférieur de voix de préférence. Dans l'exemple choisi, cela signifie que les partis A et B ne peuvent pas conclure un accord qui permettrait à Mr X de siéger comme bourgmestre en raison de la renonciation de Mme Y. Certes, si tous les membres d'un groupe politique renoncent à être bourgmestre, sera élu bourgmestre du second groupe politique de la majorité qui a obtenu le plus de voix de préférence. Un tel scénario restera néanmoins exceptionnel, puisque la renonciation aux fonctions de bourgmestre emporte l'interdiction de participer au collège communal pendant toute la législature (article L1123-4, §3).

On peut se demander comment la désignation de plein droit aux fonctions de bourgmestre et, le cas échéant, la renonciation à ces fonctions, se combinent avec le mécanisme du pacte de majorité. Tout est clair si la personne en état d'assumer la fonction de bourgmestre accepte ce mandat. Mais plusieurs questions surgissent à propos de l'hypothèse où celle-ci ne souhaite pas devenir bourgmestre. Quand et comment sa renonciation doit-elle être actée (48)? Est-elle définitive, ou bien l'intéressé peut-il encore se raviser avant le délai fatidique du 15 décembre, voire après ce délai (49)? Quel est le sort du pacte de majorité fraîchement voté, si le bourgmestre renonce à sa fonction après le vote, mais avant sa prestation de serment : un second pacte peut-il être adopté, ou bien n'a-t-on que la possibilité d'un avenant, qui s'inscrira nécessairement dans la même orientation politique (50)?

Les règles énoncées par l'article L1123-4 à propos de la renonciation aux fonctions de bourgmestre s'appliquent-elles également en cas de démission, de révocation ou de perte de la qualité de conseiller communal, ainsi qu'en cas de décès? S'agissant de la démission, la réponse est claire : l'article L1123-4 vise expressément l'hypothèse d'une renonciation qui intervient

(48) Il semble logique que l'intéressé doive la notifier au conseil communal, et cela avant l'adoption du pacte de majorité; cette renonciation est en effet la condition de validité de la désignation d'un autre candidat comme bourgmestre. En revanche, le conseil ne doit pas l'accepter, mais simplement en prendre acte, comme il est prévu dans le nouvel article L1122-4 lorsqu'un élu renonce à siéger comme conseiller.

(49) Il nous semble normal de créditer cet acte important d'une valeur définitive, et de refuser les revirements d'attitude.

(50) L'élection du bourgmestre ayant lieu de plein droit dès l'adoption du pacte de majorité, la réponse la plus logique semble être l'adoption d'un avenant.

après que la fonction ait été exercée, ce qui semble bien se confondre avec une démission (51). Dans les trois autres cas, c'est plutôt un raisonnement par analogie qui amène à répondre par l'affirmative; on n'aperçoit pas pourquoi, dans ces hypothèses, le conseil communal disposerait pour le choix du bourgmestre d'une liberté plus étendue qu'au lendemain des élections. A l'appui de cette interprétation, on relève que ces règles sont rendues applicables lorsqu'une motion de méfiance renverse le bourgmestre (52).

C. — *La composition des collèges*

L'article 11*bis*, alinéa 3, de la Constitution impose notamment au législateur wallon d'organiser la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes, des collèges des bourgmestre et échevins, et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal. Pour assurer le respect de cette obligation, le législateur a permis la désignation d'un membre du collège hors conseil (53).

D'autres modifications sont propres au collège provincial. La règle qui voulait que la députation permanente compte au moins un membre domicilié dans chacun des arrondissements judiciaires de la province est supprimée (54). Par ailleurs, le législateur wallon permet désormais au collège provincial de désigner lui-même son président : contrairement au bourgmestre (désormais élu), qui a été conforté dans son rôle traditionnel de président du conseil communal (55), le gouverneur perd cette prérogative et voit ainsi son rôle plus clairement limité à la fonction de commissaire du gouvernement (56).

Mais les modifications les plus importantes concernent l'élargissement du collège communal au président du conseil de l'action sociale.

(51) La démission doit être acceptée par le conseil communal (article L1123-7), ce qui n'est pas prévu à propos de la renonciation. L'intention du législateur ne semble pourtant pas avoir été de créer un nouveau système de «renonciation *a posteriori*», distinct de la démission. Nous pensons donc que la renonciation après exercice des fonctions, visée à l'article L1123-4, §3, se confond avec la démission.

(52) Article L 1123-14, §2 *in fine*. Ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés (voy. *infra*, point D).

(53) Voy. *infra*, partie III.

(54) La référence à un découpage territorial relevant des compétences fédérales a été jugé inopportune, et une référence aux arrondissements administratifs posait des problèmes pratiques (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 13).

(55) Contrairement aux suggestions formulées, par exemple, par J.-M. VAN BOL, «De la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et la collége», *Rev. dr. comm.*, 1996, pp. 179 et s.

(56) Voy. à ce sujet la circulaire ministérielle du 13 juillet 2006 «relative à l'installation du conseil provincial et du collège provincial à la suite des élections du 8 octobre 2006. — Rôle du gouverneur», *M.B.*, 8 août 2006.

Etudiants, journalistes et citoyens sont désormais à l'abri des erreurs d'orthographe ou de diction qui entachaient si souvent l'appellation de «collège des bourgmestre et échevins» : on parle désormais de collège communal. Ce changement terminologique fait écho à l'élargissement du collège, qui est désormais composé du bourgmestre, des échevins et du président du conseil de l'action sociale (57). Le décret du 8 décembre 2005 introduit en effet une innovation significative en prévoyant la participation au collège communal du président du C.P.A.S. S'il n'est pas membre du conseil communal, sa qualité lui permet également d'y siéger avec voix consultative.

Le législateur a voulu améliorer ainsi la synergie entre la commune et le centre public d'action sociale. Cette intention se traduit également par la possibilité désormais ouverte d'organiser des séances conjointes du conseil communal et du conseil de l'aide sociale (58). Toutefois, il s'agit de réunions destinées à des débats et non à des décisions communes (59).

L'innovation introduite dans la région de langue française va cependant bien au-delà d'un simple renforcement des synergies. Elle implique une modification fondamentale dans le mode de désignation du président du conseil de l'action sociale. En effet, désormais, ce conseil n'élit plus son président : il doit être présidé par le conseiller (de l'action sociale) qui est désigné comme tel dans le pacte de majorité. C'est donc le conseil communal qui désignera le président du conseil de l'action sociale. Cette solution ressort du nouvel article 22 de la loi du 8 juillet 1976. Elle consacre sans doute une pratique déjà ancrée dans les mœurs politiques. Néanmoins, on constate que le législateur a ainsi limité l'autonomie institutionnelle du centre public d'action sociale par rapport à la commune.

Comment coordonner le mécanisme du pacte de majorité, et l'élection des membres du conseil de l'action sociale ? L'article L1123-1, §2, prévoit que le pacte de majorité doit désigner l'identité du «président du conseil de l'action sociale *pressenti*». En effet, le président du C.P.A.S. doit être membre du conseil de l'action sociale. Or, l'élection des membres du conseil de l'action sociale n'a pas nécessairement eu lieu au moment où le pacte de majorité est adopté, ni surtout au moment où le projet de pacte est

(57) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord., 2004-2005, n° 204/1, p. 3. Le Conseil d'Etat a fait observer (*ibid.*, p. 40) que cette modification n'était peut-être pas opportune dès lors que l'article 11bis de la Constitution vise expressément le collège des bourgmestre et échevins.

(58) Article L1122-11, *in fine*. Cette possibilité n'est effective que pour les CPAS de la région de langue française, pour lesquels le nouvel article 34bis de la loi du 8 juillet 1976 a été modifié en ce sens.

(59) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 8. Comme on l'a fait observer à diverses reprises au cours des travaux parlementaires, la portée et l'utilité de ces réunions communes sont dès lors difficiles à déterminer. Il a été précisé, par ailleurs, que ces réunions communes n'entrent pas en ligne de compte pour le nombre légalement obligatoire de séances du conseil communal.

déposé. Si le président ainsi désigné comme «pressenti» n'est pas élu au conseil de l'action sociale, le pacte de majorité devra faire l'objet d'un avenant (60).

Le lien entre présidence du C.P.A.S. et institution communale est confirmé par les dispositions relatives à la fin du mandat du président : sa démission doit être acceptée par le conseil communal et non par le conseil de l'aide sociale (61); en cas de démission, il appartient au conseil communal de désigner un nouveau président, par la voie d'un avenant au pacte de majorité. Par ailleurs, le président du C.P.A.S. peut voir son mandat écourté à la suite du vote, par le conseil communal, d'une motion de méfiance soit collective, soit individuelle (62); si elle repose sur des griefs individuels, la motivation de cette motion posera toutefois des problèmes délicats (63).

Le président siège avec voix délibérative au sein du collège, sauf pour les matières relevant de la tutelle sur les C.P.A.S. (art. L1123-8). A partir de 2012, il participera en outre à la répartition des attributions au sein du collège (64). C'est donc bien un dédoublement fonctionnel qui est instauré. Pourtant, le président du C.P.A.S. conserve un statut particulier, puisqu'il n'est pas échevin à proprement parler, mais plutôt membre de droit du collège. Pour cette raison, il nous semble qu'il échappe, par exemple, au régime disciplinaire applicable aux échevins (art. L1123-13) (65), et qu'il n'est pas visé par les incompatibilités propres au bourgmestre et aux échevins (art. L1125-2 et s.).

Ces innovations soulevaient un problème important en termes de compétence régionale. Elles sont tout d'abord inapplicables à Comines-Warneton, en raison de leur incompatibilité avec les règles de désignation des échevins

(60) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 9.

(61) Article 22, §4, de la loi du 8 juillet 1976. C'est également le conseil communal qui est compétent pour accepter la démission des conseillers (art. 19). On notera que le président du C.P.A.S. ne peut démissionner de ses fonctions scabinales sans renoncer simultanément à son mandat de président.

(62) Article 22, §4, de la loi du 8 juillet 1976.

(63) Les motifs admissibles sont-ils exclusivement ceux qui se rapportent aux compétences scabinales, ou bien s'étendent-ils aux fonctions de président du C.P.A.S.? La seconde solution semble raisonnable, vu le nouvel équilibre institutionnel, mais difficilement praticable dans la mesure où le conseil communal n'a pas de contrôle politique direct sur l'exercice des attributions du C.P.A.S.

(64) L'article L1123, al. 5, voit son entrée en vigueur postposée au 1^{er} octobre 2012, afin que l'on puisse évaluer d'ici là le fonctionnement du système (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 72).

(65) Aucun régime disciplinaire n'est prévu spécifiquement pour le président du C.P.A.S. Le nouvel article 20 de la loi du 8 juillet 1976 prévoit en revanche un régime disciplinaire à l'encontre des conseillers de l'action sociale; le conseiller révoqué ne pourrait plus siéger comme président, ni, partant, siéger au collège communal. Mais il nous paraît douteux que des manquements commis dans le cadre des compétences scabinales du président puissent motiver une sanction disciplinaire le frappant en qualité de membre du conseil de l'action sociale.

propres à cette commune (66). Mais, surtout, la Région wallonne ne peut légiférer au titre des matières régionales pour imposer la présence du président du C.P.A.S. au sein du collège communal. Pareille obligation empièterait sur une compétence communautaire que la région peut certes exercer, en ce qui concerne les C.P.A.S. de la région de langue française, au titre de l'article 138 de la Constitution, mais qui lui échappe en ce qui concerne les C.P.A.S. de la région de langue allemande.

Pour rencontrer ce problème, la section de législation du Conseil d'Etat avait proposé d'inscrire plutôt dans la législation organique des C.P.A.S. la règle selon laquelle le conseil de l'action sociale est présidé par un membre du collège communal, désigné par ce dernier (67). Le législateur n'a pas suivi cette suggestion, qu'il a jugée inopportune notamment en termes de lisibilité (68). Il a préféré organiser ce régime dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, mais en prévoyant que le président participe au collège communal «*si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal*» (69).

Le législateur wallon a logiquement introduit une telle règle au sein la loi organique des centres publics d'aide sociale. A défaut d'initiative parallèle de la part du législateur germanophone, le régime établi est inapplicable dans les communes de la région de langue allemande. Dans les communes de cette région, le président du C.P.A.S. reste donc élu par le conseil de l'action sociale, il ne peut être «renversé» par une motion de méfiance, et il ne participe pas au collège communal. Le législateur wallon pourrait toutefois parfaitement se borner à l'autoriser à faire partie du collège communal, sans modifier son mode de désignation ni son statut.

Se pose alors la question de savoir si la différence de régime ainsi instaurée demeure compatible avec l'article 7*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui oblige le législateur régional à traiter toutes les communes de son territoire de manière «identique». A notre avis, la différence ici observée ne provient cependant pas de la législation régionale elle-même, mais constitue une conséquence directe de la répartition consti-

(66) Les observations formulées *supra*, à propos du pacte de majorité, sont à transposer ici. La présence du président du C.P.A.S. au sein du collège communal perturberait l'équilibre politique propre au régime des communes à statut linguistique spécial. Voy. en ce sens les observations de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. Parl.*, P.W. sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p.).

(67) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 38.

(68) *Ibid.*, p. 4. La formule proposée par le Conseil d'Etat aboutissait à peu près au même résultat, mais elle ne permettait pas d'imposer d'indiquer l'identité du président du conseil de l'aide sociale dans le pacte de majorité lui-même.

(69) Comme l'a fait observer M. NIHOUL dans son audition (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 23) cette formule pourrait être critiquée, car on peut se demander à quel titre le législateur communautaire pourra autoriser le président du C.P.A.S. à faire partie du collège communal.

tutionnelle des compétences, et plus précisément du fait que les C.P.A.S. relèvent de législateurs communautaires différents.

D. — *La responsabilité politique au niveau local*

1. *Le principe d'une responsabilité politique locale*

Jusqu'il y a peu, l'organisation des pouvoirs locaux était considérée comme incompatible avec la mise sur pied d'un régime parlementaire. Cette méfiance vis-à-vis d'un mode de fonctionnement politique — pourtant largement diffusé internationalement (70) et appliqué tant au niveau fédéral qu'à l'échelon communautaire et régional — se justifiait en raison de la spécificité des structures politiques locales (71).

La régionalisation des compétences relatives aux pouvoirs locaux a fourni l'occasion de remettre en cause ce principe bien établi tant que la législation locale dépendait de l'Etat fédéral.

Une première brèche fut ouverte par l'article 60 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (72). Celui-ci prévoyait qu'à tout moment, le conseil provincial pouvait adopter une motion de méfiance à l'égard du collège provincial ou d'un ou de plusieurs de ses membres (73). Inversement, le collège provincial pouvait décider, à tout moment, de poser la question de confiance au conseil (74). Cet article n'est cependant jamais entré en vigueur alors qu'aucune disposition similaire ne fut adoptée au niveau communal.

(70) On rappellera à cet égard que l'article 3, §1^{er}, de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que l'autonomie locale est exercée par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et *pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux*. Conformément à l'article 12, §2, de la Charte, le Royaume de Belgique a toutefois déclaré qu'il ne se considérait pas lié par cette disposition.

(71) C'est que l'article 1^{er} de la Nouvelle loi communale (art. L1121-1 du Code) considère que, dans chaque commune, existe «un corps communal» composé des conseillers, du bourgmestre et des échevins. En vertu de ce principe d'unicité, «les conseillers, d'une part, le bourgmestre et les échevins, d'autre part, vivent sous le signe de l'irrévocabilité mutuelle. L'un ne peut renverser l'autre. L'autre ne peut dissoudre l'un. Ils sont voués à coexister et si, possible, à collaborer pendant une période immuable de six ans» (F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 341). L'irrévocabilité des mandataires provinciaux ne pouvait se justifier de la même manière. Au contraire, tant le mode de désignation des autorités provinciales que la spécificité des fonctions assumées par chacune d'entre elles empêchent de les considérer comme un corps unifié, à l'image des autorités communales (*Ibid.*, pp. 346-347). C'est toutefois précisément en raison de ces spécificités — l'absence de lien de confiance entre le gouverneur et le conseil provincial, d'une part, et les fonctions juridictionnelles assumées par la députation permanente, d'autre part — que l'émergence d'un régime parlementaire à ce niveau de pouvoir paraissait difficilement concevable.

(72) Sur cette question, voy. notamment A. COENEN, *Le Code wallon o.c.*, pp. 213 et s.

(73) A ce moment, le gouverneur faisait encore partie du collège provincial (art. L2212-40, §1^{er}).

(74) Seul le collège pouvait poser la question de confiance, à l'exclusion d'un de ses membres. En outre, le rejet de la question de confiance n'était pas assorti de la présentation d'un successeur.

Le décret du 8 décembre 2005 vient mettre un terme à une pareille différence de traitement. Un régime de responsabilité politique uniformisé est imaginé au niveau communal (75) et provincial. Il est cependant nettement en retrait par rapport au système mis en place originairement par le décret provincial. En effet, le législateur wallon abandonne le recours à la question de confiance. Par ailleurs, l'adoption d'une motion de méfiance constructive est entourée de plus amples garanties. En réalité, le décret du 8 décembre 2005 instaure un régime semi-parlementaire et «ultra-rationalisé».

Le législateur s'inspire, tout d'abord, du régime «semi-parlementaire» connu des collectivités fédérées (76), et qui prévoit la possibilité, pour le Parlement régional ou communautaire, de renverser le Gouvernement — ou un ou plusieurs de ses membres —, sans pour autant permettre la dissolution anticipée du Parlement fédéré (77). À l'inverse, le Roi est nanti d'un tel pouvoir de dissolution, pour autant que certaines conditions, énumérées à l'article 46 de la Constitution, se trouvent réunies.

La réforme entreprise par le législateur wallon s'inscrit aussi dans le prolongement du «parlementarisme rationalisé» (78), déjà pratiqué à l'échelon communautaire et régional ainsi qu'au niveau fédéral (79). La motion de

(75) Sauf à Comines-Warneton où les échevins sont élus directement par la population et le bourgmestre nommé par le Gouvernement. Voy., à cet égard, la circulaire du 7 juillet 2006 relative aux élections des membres du conseil communal et des membres du conseil de l'aide sociale de la commune de Comines-Warneton (*M.B.*, 27 juillet 2006).

(76) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 11.

(77) Art. 71 de la loi spéciale du 8 août 1980. Ce régime semi-parlementaire trouve probablement sa source historique dans la composition originiaire des conseils communautaires et régionaux. Ceux-ci étant formés de députés et de sénateurs fédéraux, la dissolution d'une seule assemblée fédérée eût supposé de mettre fin à la législature nationale. La redéfinition de la composition des assemblées fédérées, lors de la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, a élargi à l'ensemble des collectivités fédérées le principe de non-confusion entre les mandats de parlementaire national et ceux de parlementaire communautaire ou régional. Aucune adaptation du régime parlementaire fédéré ne s'en est cependant suivie. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence d'une réforme qui prend appui sur une telle contingence historique. L'absence de faculté de dissolution fausse l'équilibre des pouvoirs en permettant aux conseillers provinciaux et communaux de bloquer la politique menée par le collège tandis que ce dernier demeure sans pouvoir à leur encontre. Sans doute, les conseillers ne pourraient-ils renverser le collège que dans les conditions prévues pour l'adoption d'une motion de méfiance constructive. On notera cependant que le contrôle de l'activité du collège ne se résume pas, loin de là, à cette seule technique de renvoi.

(78) Selon l'expression désormais consacrée de B. MIRKINE-GUETZEVITCH («L'échec du parlementarisme rationalisé», *Rev. int. d'hist. pol. et const.*, 1954, p. 401). L'exigence d'une censure constructive paraît être l'élément central d'un tel régime. L'assemblée ne peut renverser l'exécutif qu'elle supportait jusqu'alors que pour autant qu'elle ne le fasse pas «gratuitement», qu'elle soit en mesure de proposer une alternative viable à la poursuite des tâches exécutives (M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 189). De même, le renvoi successif et à intervalles rapprochés de gouvernements, parce qu'il nuirait gravement à la continuité de la fonction exécutive, est incompatible avec un parlementarisme rationalisé.

(79) Et ce, depuis la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (art. 96, alinéa 2, de la Constitution). Sur cette révision, voy. notam. A. ALEN et J. CLEMENT, «Legislatureregering en legislatuurparlement: politieke gadgets of een wezenlijke innovatie» in *Het federale België na de vierde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1993, p. 203; F. DELPÉRÉE, «Les autorités fédérales»

méfiance n'est recevable que si elle indique le nom du ou des successeurs pressentis aux mandataires locaux mis en cause. Par ailleurs, aucune motion de méfiance collective ne peut être déposée dans l'année qui suit l'adoption d'une motion visant l'ensemble du collège (80).

Si elle s'inspire, dans son principe, des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, la réforme envisagée ne va toutefois pas jusqu'à offrir au collège la possibilité de poser la question de confiance (81). Selon les travaux préparatoires, le législateur wallon a voulu préserver la stabilité de l'exécutif local. En effet, le collège aurait été tenu de démissionner en cas de rejet de la question de confiance sans pour autant disposer de l'arme de la dissolution (82). En ce sens, le régime mis en place peut être qualifié d'«ultra-rationalisé».

Le risque de voir l'exécutif renvoyé à la suite du rejet d'une question de confiance demeure néanmoins essentiellement théorique. Dès lors que seul l'exécutif peut entamer cette procédure, il paraît évident qu'il ne l'utilisera que dans la mesure de l'efficace. La question de confiance apparaît alors plus comme un moyen «de contraindre à plus de cohérence une majorité indisciplinée» (83) que comme une véritable technique de contrôle politique.

2. La mise en œuvre du système de responsabilité politique locale

a) Les types de motions de méfiance

Le décret du 8 décembre 2005 établit une distinction claire entre les motions de méfiance «individuelles» et «collectives». La motion est dite «individuelle» lorsqu'elle concerne un ou plusieurs membres du collège. Elle est regardée comme «collective» si elle met en cause l'ensemble de celui-ci.

Bien qu'elle soit la plus explicite, la différence quant aux destinataires de la motion n'est sans doute pas la plus importante. C'est qu'elle traduit, en

in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 23. Voy. égal. H. VUYE, «Quelle révision de la Constitution? A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif: les articles 46 et 96 de la Constitution», *R.B.D.C.*, 1999, p. 44.

(80) Art. L1123-14, §3, alinéa 2 et L2212-44, §2, alinéa 2.

(81) Une telle faculté existe au niveau fédéré (art. 71 de la loi spéciale du 8 août 1980) et au niveau fédéral (art. 96, alinéa 2, de la Constitution). On notera toutefois que le collège provincial est toujours tenu de soumettre au conseil une déclaration de politique générale dans les trois mois de son élection (art. L2212-47 du Code). Cette déclaration doit être approuvée par le conseil. Une telle démarche s'apparente au dépôt forcé d'une question de confiance. On conçoit mal en effet que le collège continue d'exercer ses fonctions si son programme venait à être rejeté par le conseil provincial. Voy. également l'article L1122-23 du Code, qui prévoit une déclaration de politique générale lors de l'examen du budget.

(82) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/ 1, p. 12.

(83) Ph. SEGUR, *La responsabilité politique*, Paris, P.U.F., coll. «Que sais-je?», 1998, pp. 47-48.



réalité, une distinction bien plus substantielle et relative, celle-là, aux motifs qui sous-tendent l'adoption d'une motion de méfiance (84).

La perte de confiance de l'assemblée peut, en effet, être engendrée tantôt par un désaccord politique — qui redessine les contours de la majorité, sans être nécessairement lié à un comportement d'un membre de l'exécutif — tantôt par l'attitude d'un ou de plusieurs d'entre eux, sans que la cohésion de la majorité soit mise à mal (85).

Or, seule l'adoption d'une motion de méfiance collective peut matérialiser un tel désaccord entre les partis de la coalition, même lorsque la défiance du conseil ne concerne qu'un membre du collège communal, seul représentant de sa formation politique en son sein. Dans cette hypothèse, il y a, en effet, lieu de revoir le pacte de majorité en fonction du nouveau rapport de force politique, ce que permet, mais permet uniquement, le vote d'une motion de méfiance collective (86). Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par le fait que la motion de méfiance collective doit être signée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative, et non par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité (sous-entendu : actuel), comme c'est le cas pour la motion de méfiance individuelle (87).

Il s'ensuit que, lorsqu'une nouvelle coalition politique voit le jour, l'ensemble du collège doit être renvoyé, même si certains groupes politiques, représentés en son sein, composent la nouvelle majorité. Certains membres de l'exécutif local peuvent donc être renversés tout en étant présentés comme leurs propres successeurs.

Conformément à l'article L1123-14, §1^{er}, le successeur de l'échevin ou du président du conseil de l'aide sociale est la personne qui est désignée comme telle dans la motion de méfiance. Mais qui succède au bourgmestre renvoyé par une motion de méfiance collective? L'article L1123-4 du Code, qui définit la procédure de désignation du bourgmestre, précise que ses dispositions s'appliquent sans préjudice des règles propres à l'adoption des motions de

(84) L'entrée en vigueur de ces mécanismes de responsabilité politique diffère aussi. Seule la motion de méfiance individuelle est déjà susceptible d'être mise en œuvre. En revanche, l'adoption d'une motion de méfiance collective ne pourra intervenir, au plus tôt, que dix-mois après l'installation des collèges issus des élections du 8 octobre 2006.

(85) Le comportement en cause — qu'il s'agisse d'une action ou d'une abstention — est alors regardé comme une «faute» politique. Il faut néanmoins se garder de cantonner les «fautes» politiques aux seuls actes irréguliers ou posés dans l'exercice des fonctions mayorales ou scabinales. En effet, *tout* comportement, qu'il soit ou non régulier d'un point de vue juridique, peut entraîner une «frustration politique» dans le chef des conseillers communaux. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas lieu de s'émouvoir d'une responsabilité individuelle des membres du collège, alors même que les fonctions attribuées à cet organe sont essentiellement collégiales (*Compar. Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 98).

(86) Art. L1123-14, §1^{er}, alinéa 5 et L2212-44, §1^{er}, alinéa 5.

(87) Art. L1123-14, §1^{er}, alinéa 4 et 6 et L2212-44, §1^{er}, alinéa 4 et 6. Voy. encore, à cet égard, *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, pp. 10, 11 et 74.

méfiance, contenues à l'article L1123-14 du même Code. Appliqué au bourgmestre, ce dernier article est, quant à lui, sujet à deux interprétations.

Dans une première acception, on applique, *dans tous les cas de renvoi*, l'article L1123-14, §2, du Code, qui vise expressément la situation d'une motion de méfiance dirigée contre le bourgmestre. Selon ce paragraphe 2, le remplacement du bourgmestre renversé a lieu conformément aux règles contenues à l'article L1123-4 du Code, étant entendu que le bourgmestre renvoyé n'entre plus en ligne de compte. En d'autres termes, est désigné bourgmestre le conseiller qui, hormis le bourgmestre sortant, a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui composent la majorité alternative (88). L'exclusion du bourgmestre sortant risque dès lors de freiner l'émergence d'une nouvelle coalition, lorsque le groupe politique auquel il appartient est nécessaire à la réalisation d'un nouveau pacte de majorité.

Dans une seconde interprétation, on considère, en revanche, que la motion n'est pas *dirigée* contre le bourgmestre lorsque les signataires de cette motion entendent le confirmer dans ses fonctions (89). Dans ce cas, l'article L1123-14, §2, ne trouverait pas à s'appliquer. Il conviendrait dès lors de pourvoir au remplacement du bourgmestre conformément à l'article L1123-14, §1^{er}, du Code. Puisque le bourgmestre sortant a été présenté comme son propre successeur par la motion, son adoption entraînerait sa désignation en tant que nouveau bourgmestre. La coalition gouvernementale a cependant été modifiée. Il n'est donc pas exclu que le groupe politique dont est issu le bourgmestre ne soit plus le plus important des groupes composant le nouveau pacte de majorité. Dans cette hypothèse, la procédure de remplacement qui vient d'être décrite se distancie du mécanisme d'élection de plein droit du bourgmestre et de l'objectif qu'il poursuit.

La motion de méfiance individuelle, adoptée contre un ou plusieurs membres de l'exécutif local, doit, en revanche, être considérée *de facto* comme un avenant au pacte de majorité, au sens qu'en donne l'article L1123-2 du Code (90). L'échevin ou le président du CPAS renvoyé est remplacé par la

(88) Lors des travaux préparatoires, le ministre a rappelé que si le second meilleur score électoral était celui d'un échevin, celui-ci devrait assumer la fonction de bourgmestre ou démissionner (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 65).

(89) Dans cette interprétation, toute motion individuelle visant le bourgmestre est nécessairement dirigée contre lui. Mais une motion collective peut aussi avoir le même objectif. Il suffit, en effet, que la nouvelle majorité n'entende pas présenter le bourgmestre sortant comme son propre successeur.

(90) Dans l'avant-projet de décret, l'article L1123-2 proposé visait expressément l'hypothèse où un membre du collège devait être remplacé en raison d'une motion de méfiance introduite à son endroit. De manière tout à fait légitime, la section de législation du Conseil d'Etat avait cependant attiré l'attention du législateur sur le fait qu'un avenant au pacte de majorité était adopté, en vertu de l'article L1123-2, à la simple majorité des membres présents du conseil et sans aucune des garanties encadrant la mise en cause de la responsabilité politique de l'échevin

personne visée par la motion de méfiance. Quant au bourgmestre, son remplacement a lieu conformément à l'article L1123-14, §2, du Code.

b) *Les garanties encadrant l'adoption d'une motion de méfiance*

La mise en cause de la responsabilité politique des mandataires locaux est entourée de garanties procédurales.

C'est ainsi que pour être recevable, la motion doit être signée par la moitié au moins des membres de chacun des groupes politiques qui participent au pacte de majorité⁽⁹¹⁾ ou qui sont susceptibles de constituer une majorité alternative. On rappellera qu'à cette occasion, les conseillers démissionnaires de leur groupe politique sont toujours réputés en faire partie.

Le quorum exigé par le Code de la démocratie locale est inédit. Traditionnellement, en effet, on distingue entre deux tendances au sein des règlements d'assemblée. Il y a ceux qui, comme à la Chambre des représentants ou au Parlement wallon, se contentent d'exiger que la motion soit signée par un certain nombre de parlementaires de l'opposition (un tiers des membres à la Chambre⁽⁹²⁾, huit parlementaires wallons⁽⁹³⁾). Inversement, il est des règlements qui imposent que la motion soit soutenue par la majorité des membres de l'assemblée. Tel est le cas en Région bruxelloise⁽⁹⁴⁾.

Le système retenu au niveau local paraît s'inscrire plutôt dans cette dernière tendance, sans s'y assimiler parfaitement. En impliquant l'ensemble des groupes politiques de la majorité actuelle ou tous ceux qui, par leur union, sont en mesure de constituer une majorité alternative, le législateur wallon vise en effet clairement à ce que le dépôt de la motion de méfiance

ou du bourgmestre par le biais de la motion de méfiance constructive (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, pp. 43 et 44). Il y avait donc une incohérence à prévoir dans ce cas que l'adoption d'un avenant au pacte de majorité pouvait se réaliser selon les conditions générales prévues à l'article L1123-2, raison pour laquelle le renvoi à l'article L1123-14 fut supprimé de l'article L1123-2. On notera que le législateur wallon a omis d'agir de même à l'égard du niveau provincial (l'article L2212-39, §5 renvoyant toujours à l'article L2212-44). Quoiqu'il en soit, il n'en demeure pas moins que, par l'adoption de la motion de méfiance, aux conditions qui lui sont propres, le pacte de majorité est complété, *de facto*, par un avenant qui, sans affecter la composition de la majorité parlementaire, modifie le nom d'un ou de plusieurs membres de l'équipe exécutive.

(91) Ce qui paraît exclure la mise en cause, par une motion de méfiance individuelle, d'un échevin ou d'un député provincial qui serait le seul membre de son groupe politique (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 89). Il ne s'agit pas réellement d'une anomalie. En effet, dans cette hypothèse, tout laisse supposer qu'une révision du pacte de majorité s'avère nécessaire, ce qui requiert l'adoption d'une motion de méfiance collective.

(92) Art. 137, alinéa 2, du Règlement de la Chambre,

(93) Art. 65 du Règlement du Parlement wallon. Voy. également l'article 79 du Règlement du Parlement flamand.

(94) Art. 111 du Règlement du Parlement bruxellois. Sans doute, le délicat équilibre au sein de cette collectivité fédérée a-t-il poussé les auteurs du Règlement de l'assemblée à plus de prudence. La motion de méfiance ne peut dès lors y être utilisée comme une simple arme symbolique, qui risque de contribuer au blocage des institutions régionales et à l'affaiblissement chronique de leur légitimité.

soit, non une arme de blocage des institutions, mais une arme de destitution qui, si elle est déposée, ne laisse plus guère planer de doute sur le maintien du ou des mandataires visés.

Toutefois, le décret n'exige pas que la motion soit signée par la majorité des membres du conseil communal ou provincial. Il n'impose même pas qu'elle soit signée par la majorité des membres des groupes politiques qui ont souscrit au pacte de majorité existant ou qui constituent une majorité alternative, supposant par ailleurs que la discipline de partis contraindra les autres membres de ces groupes à s'aligner sur la position défendue par la majorité de leurs collègues. A dire vrai, on ne comprend pas bien pourquoi le législateur a cru bon de ne recourir qu'à un quorum de moitié. Peut-être avait-il à l'esprit, comme lorsqu'il rédigea d'autres dispositions du Code, l'éventualité d'un groupe politique composé uniquement de deux conseillers ? Il est toutefois regrettable qu'il ait pris appui sur un cas aussi particulier pour libeller une règle générale d'une telle importance.

Pour être recevable, la motion doit encore être déposée entre les mains du secrétaire communal ou du greffier provincial (95), qui agit comme un notaire des volontés politiques (96).

Lorsqu'elle est collective, la motion de méfiance ne peut, enfin, être déposée qu'entre le dix-huitième mois qui suit l'installation du collège et le 30 juin de l'année qui précède les élections communales et provinciales. En d'autres termes, le collège est irrévocable pendant au moins un tiers de la législature. Si on comprend le souci de stabilité qui anime le législateur wallon, la disposition paraît toutefois excessive, d'autant plus qu'une autre mesure est instaurée par le décret qui, à elle seule, devrait permettre d'éviter l'instabilité chronique des exécutifs locaux. En effet, aucune motion de méfiance collective ne peut être adoptée durant l'année qui suit le renvoi du collège précédent.

Qu'elle soit collective ou individuelle, la motion de méfiance ne peut être soumise au vote qu'au plus tôt sept jours francs après son dépôt. Il s'agit d'un délai de réflexion accordée aux conseillers ainsi qu'aux membres du collège mis en cause, pour préparer leur défense. Lorsque la motion est col-

(95) L'article 3 du décret wallon du 8 juin 2006 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation complète en effet l'article L2212-44, §1^{er}, dudit Code d'un alinéa 7 en vertu duquel : «le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil provincial suivant son dépôt entre les mains du greffier provincial».

(96) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 12. A la différence du Règlement du Parlement bruxellois, le Code de la démocratie locale ne prévoit pas la suspension des travaux du conseil communal dès le dépôt de la motion. On comprend le souci des autorités bruxelloises. Dans la mesure où elle réunit un tel nombre de signatures, il fait en effet peu de doute que la motion sera adoptée et qu'une nouvelle équipe exécutive verra le jour. Il est dès lors prudent de suspendre les travaux de l'assemblée durant cette courte période d'incertitude sur la politique à suivre.

lective, ce délai peut aussi être utilisé comme une médiation temporelle dans la crise que doit affronter la majorité actuelle. Il lui donne une dernière chance d'aplanir ses différends internes. Sans préjudice de ce délai, le débat et le vote sur la motion sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil.

Parce qu'elle met en cause un ou plusieurs membres du collège communal ou provincial, en raison de leur comportement, le dépôt d'une motion de méfiance individuelle doit, en vertu du principe *audi alteram partem*, permettre à ces derniers d'être entendus par le conseil préalablement au vote (97). Cette garantie est désormais consacrée par le décret du 8 juin 2006. Le législateur wallon ne leur offre cependant pas la faculté de se faire assister d'un avocat (98).

Après avoir entendu, le cas échéant, le membre du collège, le conseil statue sur la motion de méfiance à la majorité de ses membres. La motion est examinée en séance publique et le vote a lieu à haute voix. L'adoption de la motion — qui doit être motivée (99) — emporte la démission d'office de la personne qui l'essuie et l'élection de son successeur (100).

c) *Le contrôle de la motion de méfiance*

Le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour contrôler la régularité des motions de méfiance adoptées par les conseils communaux. Ecartant la théorie des actes de gouvernement, la haute juridiction administrative constate qu'il s'agit d'actes administratifs unilatéraux faisant grief et qui

(97) C.E., 28 mars 2006, *Van Bergen*, *J.T.*, 2006, p. 324. Sur le délai qui doit être reconnu au mandataire pour préparer sa défense, C.E., 8 mars 2006, *Brynaert*, *J.T.*, 2006, p. 326 ainsi que D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'Etat», *J.T.*, 2006, pp. 317 et s.

(98) «Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, *en personne*, leurs observations devant le conseil et, en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote» (art. 2 et 3 du décret du 8 juin 2006 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. *Adde Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/1, p. 3). Sans doute, le principe *audi alteram partem* ne trouve-t-il à s'appliquer que pour autant que le législateur n'ait pas établi une réglementation contraire. Il faut toutefois encore s'interroger sur la compatibilité d'une telle norme privative d'une garantie procédurale avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Constatons, à cet égard, que le législateur permet explicitement au mandataire local de se faire assister de son avocat dans d'autres hypothèses qui s'apparentent, elles aussi, à des mesures graves prises en raison du comportement de l'intéressé (notamment en matière de déchéance de mandats ou de réduction de traitement. Dans le même sens, D. RENDERS et Th. BOMBOIS, *o.c.*, pp. 323-324). Dans son second arrêt *Vanbergen*, le Conseil d'Etat n'a toutefois pas relevé cette difficulté (C.E., 11 juillet 2006, n° 161.253).

(99) Voy. *infra*.

(100) Aucune période d'affaires courantes n'est donc aménagée. Voy. toutefois, au niveau provincial, l'article L2212-43 du Code. Il semble qu'il s'agisse là d'un héritage du décret du 12 février 2004 en vertu duquel aucune procédure particulière n'était aménagée afin de remplacer le collège provincial qui aurait essuyé un rejet de la question de confiance.

ressortissent, de ce fait, à sa compétence de contrôle, en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (101).

Le contrôle de la juridiction administrative devrait porter, non seulement sur la légalité externe de la motion de méfiance — et notamment sur sa motivation formelle (102) —, mais aussi sur sa légalité interne — en ce compris sa motivation matérielle. Tout acte administratif unilatéral doit, en effet, reposer sur des causes et des motifs légalement admissibles (103). Certes, il ne saurait être question, pour le Conseil d'Etat, de substituer son appréciation à celle, purement politique, de l'assemblée locale. Le juge administratif pourrait toutefois estimer, sur la base d'un contrôle tout à fait marginal, que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation, notamment en sanctionnant un collège en raison d'une décision prise sur le pied de ses compétences juridictionnelles (104).

Dans ses arrêts *Maniscalco* (105) et *Vanbergen II* (106), le Conseil d'Etat a toutefois estimé «que les motifs de la confiance ou de la méfiance qui peut régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil communal ou un collège des bourgmestre et échevins, paraissent relever exclusivement de l'appréciation de ses membres; que l'examen des motifs de cette confiance ou de cette méfiance est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'Etat peut exercer sur la base de l'article 14, §1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973». La position de la haute juridiction administrative est d'autant plus étonnante qu'elle reconnaît, par ailleurs, que la motion doit être suffisamment et adéquatement motivée en la forme. Or, l'exigence de motivation formelle adéquate aboutit, en principe, à ce que l'autorité administrative soit contrainte de dévoiler la motivation matérielle qui sous-tend sa déci-

(101) C.E., 8 mars 2006, n° 156.078, *Brynaert*; C.E., 28 mars 2006, n° 157.044, *Vanbergen*; C.E., 17 mai 2006, n° 158.939, *Maniscalco*; C.E., 11 juillet 2006, n° 161.253, *Vanbergen*. On notera qu'une telle position pourrait, en partie, remettre en cause la jurisprudence de la haute juridiction administrative relative au retrait d'attributions d'un échevin ou d'un bourgmestre. A ce sujet, voy., notamment, C.E., 12 janvier 2005, n° 139.158, *Reinier*, obs. D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «Entre la sanction disciplinaire déguisée et la mesure grave : l'impossible existence des actes de gouvernement», *J.T.*, 2005, pp. 694 et s.

(102) En effet, conformément à la loi du 29 juillet 1991, une telle décision doit recevoir une motivation formelle adéquate, même si cette dernière pourra, dans certains cas, se résumer à une formule «stéréotypée», selon les termes mêmes du Conseil d'Etat (C.E., 17 mai 2006, n° 158.939, *Maniscalco*; C.E., 11 juillet 2006, n° 161.253, *Vanbergen*. Voy., dans le même sens, D. RENDERS et Th. BOMBOIS, *o.c.*, p. 321).

(103) Il s'agit d'un principe général de droit administratif (voy. J. JAUMOTTE, «Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative», in *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 636 à 638).

(104) Voy. D. RENDERS et Th. BOMBOIS, *o.c.*, p. 321. Tel serait encore le cas si le conseil renvoyait un membre du collège en se fondant, par exemple, sur ses convictions religieuses.

(105) C.E., 17 mai 2006, n° 158.939.

(106) C.E., 11 juillet 2006, n° 161.253.



sion (107). Si le Conseil d'Etat entendait limiter sa jurisprudence antérieure, il aurait été plus souhaitable qu'il renonce à contrôler la motivation tant formelle que matérielle des motions de méfiance.

L'exigence de motivation de la motion de méfiance, de même que le contrôle opéré par le Conseil d'Etat, sont-ils remis en cause par l'adoption du décret du 8 juin 2006 ? Celui-ci dispose en effet que le conseil communal ou provincial apprécie *souverainement*, par son vote sur la motion de méfiance, les motifs qui le fondent. Les travaux préparatoires ne déterminent pas clairement ce que recouvre le terme «souverainement». A vrai dire, ils laissent place à trois interprétations.

Dans une première conception, le législateur décrétoal aurait eu l'intention de supprimer l'obligation de motiver formellement les motions de méfiance communales et provinciales (108). Selon les travaux préparatoires, la Cour d'arbitrage aurait en effet reconnu aux régions le pouvoir de limiter, dans leur sphère de compétences, la protection offerte à l'administré par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Cette interprétation est toutefois sujette à caution. Certes, le juge constitutionnel reconnaît qu'en adoptant la loi du 29 juillet 1991, le législateur fédéral ne pouvait rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences des communautés et des régions, notamment en matière d'organisation et de fonctionnement des autorités administratives qui en dépendent. La juridiction constitutionnelle estime cependant que la loi du 29 juillet 1991 se limite à ce qui peut être considéré comme *nécessaire* en vue d'offrir un *minimum* de protection à tout administré et que, dès lors, cette loi ne viole pas le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences. L'Etat fédéral est donc demeuré dans les limites de ses attributions. Il s'ensuit que les régions sont privées de toute compétence pour restreindre la protection accordée à l'administré par le législateur fédéral. Le seul pouvoir qui leur est reconnu par la Cour d'arbitrage consiste à «compléter» ou à «préciser» — et non à diminuer — une telle protection (109).

(107) Sur la base de cette exigence de motivation adéquate, «s'est développée, dans les domaines les plus variés, une jurisprudence fort contraignante pour les autorités administratives, qui touche à la justification même de leurs décisions» (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2002, p. 160 et références citées). Compar., à ce sujet, la position de N. BOURTEMBOURG et A. VEULEMANS, «La responsabilité disciplinaire et politique des mandataires locaux» in *Droit de la démocratie provinciale...*, o.c., p. 80.

(108) Voy. l'intervention d'un des co-auteurs de la proposition : «Dans la présente proposition de décret, il est stipulé que l'on soustrait de manière évidente l'acte politique qu'est la motion de méfiance à l'application de la loi de 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs» (Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport, *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/2, p. 7).

(109) C.A., 8 mai 2001, n° 55/2001; C.A., 18 octobre 2001, n° 128/2001. *Adde* l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la proposition de loi «modifiant, en ce qui concerne les scrutins secrets, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs», *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2002-2003, n° 2336/2, pp. 4 et 5.

Dans une deuxième interprétation, le Conseil d'Etat, tout comme l'autorité de tutelle, seraient dorénavant incompétents pour contrôler la validité de la motivation formelle apportée aux motions de méfiance adoptées «souverainement» par le conseil communal ou provincial (110).

On sait toutefois que, selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, seul le législateur fédéral peut définir les attributions du Conseil d'Etat (111). En principe, le législateur régional n'est donc pas en mesure d'empêcher la juridiction administrative de se prononcer sur la régularité de la motivation formelle d'une motion de méfiance communale ou provinciale.

A titre exceptionnel, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet cependant au décret et à l'ordonnance de porter sur des matières pour lesquelles les communautés et les régions ne sont pas compétentes (112).

Cette faculté d'empiéter sur les attributions de l'Etat fédéral — en ce compris celles qui lui sont réservées — ne peut être exercée que moyennant le respect de trois conditions. La réglementation adoptée par la collectivité fédérée doit être nécessaire à l'exercice de ses compétences, la matière doit se prêter à un régime différencié et l'incidence des dispositions en cause sur la compétence fédérale ne peut être que marginale (113).

On peut admettre que l'intervention décrétable ne porte qu'une atteinte marginale aux compétences de l'Etat fédéral en la matière. Il n'est en effet pas question de supprimer la totalité du contrôle du Conseil d'Etat sur les motions de méfiance. En outre, le contrôle de leur motivation formelle est, par essence, particulièrement limité (114).

En revanche, on ne voit pas en quoi une telle modification des compétences du Conseil d'Etat est nécessaire à l'exercice des attributions qui reviennent à la Région wallonne (115). On conçoit tout aussi difficilement que le contrôle juridictionnel de la motivation formelle des actes adminis-

(110) «Le conseil communal est souverain dans la manière de motiver sa décision. Certes, il peut se contenter de motiver celle-ci par la seule considération que le ou les intéressés ont perdu la confiance d'une majorité des membres du conseil. Ils (sic) peuvent néanmoins aussi, sans devoir craindre un contrôle de tutelle ou un contrôle juridictionnel sur les motifs retenus, indiquer à l'attention des citoyens — qui peuvent ainsi exercer leur contrôle démocratique sur l'action de la majorité — les raisons pour lesquelles ils manifestent leur méfiance à l'égard d'un ou plusieurs membres du collège» (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/1, p. 2 et n° 369/2, p. 14).

(111) Les articles 146 et 161 de la Constitution réservent en effet à l'autorité fédérale la compétence d'établir les juridictions administratives et de définir leurs attributions (C.A., 30 avril 2003, n° 49/2003). Dans le même sens, voy. C.A., 2 juillet 2003, n° 94/2003; C.A., 13 mai 1992, n° 40/92; C.A., 21 décembre 1990, n° 41/90.

(112) Sur cette question, voy., pour plus de détails, D. RENDERS et Th. BOMBOIS, *o.c.*, pp. 322 et s.

(113) Voy., à cet égard, C.A., arrêt n° 44 du 23 décembre 1987 et la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage depuis cet arrêt.

(114) Voy. *supra*.

(115) Voy., à cet égard, D. RENDERS et Th. BOMBOIS, *o.c.*, p. 322.

tratifs se prête à une réglementation différenciée. En effet, ce contrôle constitue l'une des raisons essentielles de l'obligation de motivation formelle (116). Or, comme la Cour d'arbitrage l'a rappelé, cette exigence de motivation constitue une garantie *minimale* contre l'arbitraire de l'administration qui, pour cette raison, doit être reconnue à *tout* individu.

La section d'administration du Conseil d'Etat souscrit à une troisième interprétation du décret du 8 juin 2006. Dans son second arrêt *Vanbergen*, la haute juridiction estime que l'ajout opéré par le législateur wallon «porte sur la motivation matérielle de l'adoption de la motion de méfiance, soit sur ces motifs, de sorte que cette modification décrétable n'exonère pas cette décision du conseil communal de l'exigence de motivation formelle». Une telle interprétation vient confirmer *a contrario* la jurisprudence en vertu de laquelle le Conseil d'Etat estime ne pas avoir à contrôler la motivation matérielle des motions de méfiance locales (117).

Si cette troisième interprétation vise à soustraire à la compétence du Conseil d'Etat le contrôle de la motivation matérielle des motions de méfiance, elle s'expose aux mêmes critiques que celles qui ont été développées ci-avant (118). Plus encore, elle paraît se distancier de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui avait fait, semble-t-il, de ce contrôle une condition de validité à l'instauration de motions de méfiance constructives au niveau provincial (119). Cette dernière critique persisterait même si le législateur wallon n'entendait qu'exonérer les motions de méfiance de l'obligation de respecter le principe général de motivation matérielle des actes administratifs unilatéraux, sans modifier formellement la compétence du Conseil d'Etat à en connaître.

III. — LES RÉFORMES EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE POLITIQUES

Les réformes intervenues ces derniers mois ont également revisité les règles relatives aux incompatibilités (A), au cumul des mandats et des revenus (B), aux inéligibilités (C) et, enfin, à la mixité sexuelle au sein des institutions locales (D).

(116) P. LEWALLE, *o.c.*, pp. 151 et 152.

(117) Voy. d'ailleurs *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/2, p. 11. *Compar. ibid.*, p. 10.

(118) A supposer même qu'en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ce dernier ne soit pas compétent pour contrôler la motivation matérielle des motions de méfiance communales et provinciales, il n'appartiendrait toutefois pas au législateur régional de périphraser une réglementation qui est du ressort du législateur fédéral. Plus encore, dans cette interprétation, l'intervention du législateur wallon apparaît dénuée de toute nécessité, ce qui l'empêche de recourir à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(119) C.A., 25 mai 2005, n° 95/2005, B.20.



A. — *Le nouveau régime d'incompatibilité*1. *Les cas d'incompatibilité*

Afin de mieux percevoir les nouveautés apportées, en la matière, par la réforme du Code de la démocratie locale, il convient de distinguer les incompatibilités selon qu'elles sont temporaires ou définitives. L'incompatibilité temporaire — qu'on qualifie aussi d'empêchement — permet au mandataire politique de récupérer le mandat, auquel il a renoncé, dès qu'il met un terme à la fonction qui était incompatible avec celui-ci. En revanche, lorsqu'elle est définitive, l'incompatibilité empêche le mandataire d'exercer à nouveau son mandat, même après la cessation des activités pour l'exercice desquelles il y a renoncé. Dans ce cas, seule une nouvelle désignation lui permet de récupérer la fonction politique qu'il avait délaissée.

a) *Les incompatibilités temporaires*

Le décret du 8 décembre 2005 ne modifie pas substantiellement les causes d'empêchement opposables aux mandataires locaux.

Le bourgmestre ou l'échevin, qui devient ministre ou secrétaire d'Etat, fédéral ou régional (120), demeure contraint de renoncer temporairement à exercer sa fonction communale (121). Quant au conseiller communal, à l'échevin ou au conseiller provincial, désireux de prendre un congé parental,

(120) Art. L1123-5, al. 2 et L1123-10, §2, al. 1^{er}, du Code. On notera toutefois qu'en vertu des lois de réformes institutionnelles, une seule collectivité fédérée — la Région bruxelloise — dispose de secrétaires d'Etat. Lors des travaux préparatoires, le Ministre des affaires intérieures a justifié une telle précision en estimant que, si rien ne laissait présager la création de secrétaire d'Etat en Région wallonne, la loi permettrait d'en instituer, raison pour laquelle il y serait fait mention (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 66). En réalité, aucune disposition de la loi spéciale ne prévoit la possibilité de créer une fonction de secrétaire d'Etat en Région wallonne. Sans doute, cette dernière dispose-t-elle d'une autonomie constitutive, qui lui permet de modifier, sur certains aspects, la composition de son Gouvernement. Il n'est cependant pas certain que cette autonomie constitutive aille jusqu'à autoriser le législateur wallon, statuant à la majorité spéciale, à créer la fonction de secrétaire d'Etat régional. Plus étonnantes encore sont les hésitations des parlementaires quant à la question de savoir si les ministres — et les hypothétiques secrétaires d'Etat — des Communautés française et germanophone peuvent cumuler leurs fonctions avec un mandat de bourgmestre ou d'échevin dans une commune wallonne. Au cours des travaux préparatoires, il a été soutenu, d'une part, qu'un amendement devait être introduit pour inclure les secrétaires d'Etat communautaires dans la liste des fonctions incompatibles et, d'autre part, que «seuls sont visés par le décret à l'examen les membres d'un exécutif régional» (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 66).

(121) Il existe, en revanche, une incompatibilité définitive entre les fonctions de conseiller provincial, de député provincial et de gouverneur, d'une part, et celles de ministre et de secrétaire d'Etat, d'autre part. On rappellera, par ailleurs, qu'un bourgmestre ou un échevin ne peut assumer, en même temps, les fonctions de sénateur communautaire (Art. 1^{er}ter de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives).

il peut toujours être remplacé à sa demande (122). Cette faculté est toutefois désormais étendue au député provincial (123).

Le législateur wallon a fait preuve d'un peu plus d'innovation en supprimant la cause d'empêchement qui résultait de l'accomplissement du service militaire par les mandataires communaux et provinciaux. Il s'agit là d'une conséquence logique de l'abrogation du service militaire obligatoire.

Plus étonnante est la suppression d'une seconde cause d'empêchement. L'article L1123-11, alinéa 4, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipulait en effet que l'échevin, chargé de remplacer le bourgmestre empêché, était, lui-même, remplacé temporairement à la demande du collège communal. Une telle disposition ne se retrouve plus dans le nouvel article L1123-10, §2, du Code, sans qu'on en aperçoive la raison (124).

b) *Les incompatibilités définitives*

Il y a lieu de distinguer, parmi les incompatibilités définitives, celles qui sont justifiées en raison des liens familiaux de l'élu et celles qui trouvent leur source dans les autres fonctions assumées par celui-ci.

b.1. *Les incompatibilités familiales*

Il y a peu à dire sur l'évolution des incompatibilités familiales. En réalité, le décret du 8 décembre 2005 se limite à placer sur un pied d'égalité les conjoints et les cohabitants légaux, au sens de l'article 1475 du Code civil (125). En outre, l'interdiction faite aux parents et alliés de siéger concomitamment au collège provincial est désormais limitée aux personnes qui sont alliés ou parents jusqu'au troisième degré inclus (126).

b.2. *Les incompatibilités fonctionnelles*

Plus importante est la réforme entreprise à l'égard des incompatibilités fonctionnelles.

(122) Art. L1122-6, al. 1^{er}; L1123-10, §2, al. 2; L2212-9, al. 1^{er} du Code. Le décret du 8 décembre 2005 précise toutefois que cette cause d'empêchement ne joue qu'à partir de la première séance du conseil communal suivant celle au cours de laquelle le conseiller communal ou l'échevin empêché a été installé. Une même règle était déjà applicable au niveau provincial (art. L2212-9, *in fine*, du Code).

(123) Art. L2212-42, §2.

(124) La disparition de cette cause d'empêchement n'a cependant pas réellement de conséquences pratiques puisqu'une seule et même procédure est désormais aménagée afin de remplacer l'échevin, que son empêchement résulte ou non d'une cause expressément prévue par le décret (Voy. *infra*).

(125) Le législateur avait déjà consacré partiellement une telle égalité de traitement à l'échelon provincial. Pour un contre-exemple, voy. toutefois l'article L-4155-3 ancien du Code.

(126) Art. L2212-77, §4, nouveau. Auparavant, l'article L4155-5 prévoyait une interdiction valant jusqu'au quatrième degré. La réglementation est donc désormais calquée sur le principe prévalant au niveau communal (art. L1125-3 *in fine*).

Au niveau communal, tout d'abord, les conseillers, échevins et bourgmestres demeurent frappés par toutes les incompatibilités instaurées antérieurement, sauf celle relative aux militaires en service actif (127). En outre, ils ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celles de conseiller d'Etat, de membre des cours, des tribunaux et des parquets, ainsi que de greffier de l'ordre judiciaire (128). Une même incompatibilité prévaut à l'égard des secrétaires et des receveurs du CPAS de la commune concernée (129).

En ce qui concerne exclusivement le collège communal, l'incompatibilité prévue entre les fonctions de bourgmestre et d'échevin, d'une part, et celle de ministre du culte, de l'autre, est étendue aux fonctions de délégué laïc. Par ailleurs, un membre du collège ne peut être le conjoint ou le cohabitant légal du secrétaire ou du receveur communal. Une telle interdiction, qui « vise à garantir l'indépendance du collège par rapport à l'administration » (130), a été validée par la Cour d'arbitrage (131). Les travaux préparatoires précisent encore que ces incompatibilités valent, quel que soit le moment où elles apparaissent (132).

C'est toutefois au niveau provincial que la réforme des causes d'incompatibilité prend toute son ampleur.

En ce qui concerne les conseillers provinciaux, les causes d'incompatibilité prévues à l'ancien article L4155-2 du Code sont, pour l'essentiel, maintenues. On soulignera toutefois que le conseiller provincial peut désormais cumuler ses fonctions avec un mandat au sein de l'administration commu-

(127) Article 5, §1^{er}, du décret du 1^{er} juin 2006 modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

(128) Comme le souligne le Conseil d'Etat, le législateur wallon aurait gagné à viser l'ensemble des magistrats, en ce compris donc les membres de la Cour d'arbitrage (*Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 45). On notera cependant que, dès avant la réforme, le mandat de bourgmestre ou d'échevin était incompatible avec les fonctions de membres des cours, des tribunaux civils et des justices de paix ainsi qu'avec celles de membres du parquet, de greffiers, de greffiers adjoints près des cours et tribunaux civils ou de commerce et de greffiers de justice de paix. En outre, les articles 293 du Code judiciaire, 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et 107 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoient respectivement que les fonctions dans l'ordre judiciaire, les fonctions de juge, référendaire et greffier de la Cour d'arbitrage et les fonctions de membre du Conseil d'Etat, de l'auditorat, du bureau de coordination et du greffe du Conseil d'Etat sont incompatibles avec toute fonction ou charge publique rémunérée d'ordre politique. Par ailleurs, les articles 353^{ter} du Code judiciaire, 48 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et 110 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat étendent, en principe, cette incompatibilité au personnel administratif des cours et tribunaux, de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat (Voy. Ch. HAVARD, *Manuel de droit communal*, Bruges, la Charte, 2000, p. 25).

(129) En vertu de l'article L1125-2, alinéa 1^{er}, 5^o, ancien, les fonctions de bourgmestre et d'échevin étaient déjà incompatibles avec celles de receveur du CPAS dans la commune pour laquelle le centre était compétent. En outre, l'article 49, §4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'elle a été modifiée par le décret wallon du 8 décembre 2005, frappe d'interdiction le cumul entre les fonctions de bourgmestre et de conseiller communal, d'une part, et celles de membre du personnel d'un CPAS, de l'autre. L'article 9 de cette même loi interdit par ailleurs aux bourgmestres et aux échevins de faire partie du conseil de l'action sociale.

(130) *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 12.

(131) C.A., 28 juillet 2006, n° 128/2006.

(132) *Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 79.

nale (133). En outre, la disposition prévue à l'article L4155-2, alinéa 2, du Code, est abrogée. Il s'agit d'une adoption logique intervenant à la suite de la révision de l'article 151 de la Constitution.

De nouvelles causes d'incompatibilités sont, par ailleurs, instaurées. Elles valent tant pour les conseillers que pour les députés provinciaux. Ces mandataires ne pourront plus cumuler leurs fonctions avec celles de parlementaire régional ou communautaire, de ministre ou de secrétaire d'Etat fédéral, de ministre fédéré (134), de membre de la Commission ou du Parlement européen, de vice-gouverneur, de secrétaire ou de receveur des centres publics d'action sociale, de conseiller d'Etat (135), et, le cas échéant, d'employés de l'administration forestière (136). Par ailleurs, ne peuvent faire partie du conseil ou du collège provincial les fonctionnaires et employés de la province, en ce compris le personnel enseignant, et des commissariats d'arrondissement (137).

Les députés provinciaux voient encore leur liberté d'exercer une fonction complémentaire limitée par l'article L 2212-77 nouveau du Code. C'est ainsi qu'il leur est désormais interdit de cumuler leur mandat avec la fonction, non seulement de ministre du culte, mais aussi de délégué laïque. Ils ne peuvent, de surcroît, être le conjoint ou le cohabitant légal du greffier provincial.

(133) Une telle incompatibilité demeure, en revanche, d'application pour les députés provinciaux, en raison de la tutelle qu'ils exercent sur les communes (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 92). La question se pose encore de savoir si le mandat de conseiller provincial est toujours incompatible avec la fonction de receveur ou d'agent comptable de la province. En effet, cette charge n'est plus reprise *expressis verbis* par le décret du 8 décembre 2005, alors que celui-ci continue à viser les receveurs et agents comptables de l'Etat, de la Région et de la Communauté. Il est vrai qu'un conseiller provincial ne peut cumuler sa charge avec celle de fonctionnaire ou d'employé de la province. Toute la question est donc de savoir si cette catégorie inclut les mandats de receveur et d'agent comptable provincial. Il faut noter, à cet égard, que l'ancien article L4155-2 du Code les considérait comme deux catégories distinctes. Enfin, l'article L2212-74, §1^{er}, 9°, nouveau, du Code ne vise plus que les greffiers alors que l'ancien article L4155-2 interdisait à tout membre du greffe d'une cour ou d'un tribunal de cumuler sa fonction avec celle de conseiller provincial.

(134) L'article 25 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales excluait déjà que le conseiller provincial puisse cumuler son mandat avec une fonction de député ou de sénateur. Par ailleurs, les articles 24*bis*, §2, et 59, §3, de la loi spéciale du 8 août 1980, de même que les articles 12, §2, et 35, §3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, rendaient déjà incompatibles les fonctions de parlementaire ou de ministre, régional ou communautaire, avec la charge de conseiller provincial. On notera en revanche que la loi du 31 décembre 1983 n'instaure pas une telle incompatibilité à l'égard des parlementaires et des ministres de la Communauté germanophone. En outre, les conseillers provinciaux élus dans le district d'Eupen, domiciliés dans la région de langue allemande et qui ont prêté serment en allemand, peuvent, conformément à l'article 8 de cette loi, assister de droit aux séances du Parlement de la Communauté germanophone avec voix consultative s'ils n'en font pas partie.

(135) En réalité, l'incompatibilité s'étend à toute la magistrature. Voy. *supra*.

(136) Lorsque leur compétence s'étend à des propriétés boisées soumises au régime forestier appartenant à la province.

(137) Antérieurement, le Code visait les fonctionnaires et employés du gouvernement provincial, des commissariats d'arrondissement et des administrations communales (Art. L4155-2, alinéa 1^{er}, 6°, ancien).

En revanche, alors qu'antérieurement, les agents de l'Etat, de la Région et de la Communauté, affectés à l'administration provinciale, ne pouvaient siéger au collège, cette interdiction ne pèse plus désormais que sur les agents régionaux (138). Encore faut-il que ces derniers soient nommés, après leur élection en tant que député provincial, à un emploi salarié par le Gouvernement wallon. Enfin, seuls les enseignants rémunérés par la province sont désormais dans l'impossibilité de cumuler cette fonction avec celle de député provincial alors qu'auparavant, l'interdiction pesait sur l'ensemble des enseignants communautaires, provinciaux et communaux, sauf les enseignants universitaires.

Le législateur décréteil revoit aussi le statut du gouverneur, du greffier provincial et du commissaire d'arrondissement. Outre les incompatibilités déjà existantes, ne peuvent désormais plus assumer de telles fonctions les parlementaires, ministres et secrétaires d'Etat fédéraux, régionaux et communautaires (139), les commissaires et les parlementaires européens, ainsi que les personnes rétribuées par une personne morale de droit public (140) pour d'autres fonctions que celles de gouverneur, de greffier ou de commissaire d'arrondissement (141). Les enseignants, rétribués ou subsidiés par l'Etat, les communautés ou la commune ne peuvent pas davantage assumer ces fonctions, sauf les professeurs et chargés de cours du niveau universitaire. Les enseignants employés par la province sont soumis à une même incompatibilité. Outre les receveurs, les secrétaires des CPAS sont désormais également visés par une telle interdiction. Il en va de même pour les huissiers de justice — dont le sort est désormais identique à celui des avocats et des notaires — les conseillers d'Etat, les receveurs ou agents comptables de l'Etat, de la Région ou de la Communauté, ainsi que, le cas échéant, les employés de l'administration forestière.

(138) Art. L-2212-77, §3.

(139) L'article 1^{er} de la loi du 6 août 1931 précitée interdisait déjà aux députés et aux sénateurs d'assumer concomitamment les charges de gouverneur, vice-gouverneur, gouverneur adjoint, greffier provincial et commissaire d'arrondissement. Une même incompatibilité prévaut pour les parlementaires et ministres des collectivités fédérées (Loi spéciale du 8 août 1980, art. 24bis, §2, 4^o et 5^o, 59, §3; loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 12, §2, et 35, §3; loi du 31 décembre 1983, art. 10bis, 4^o et 5^o, et 50).

(140) Auparavant, n'étaient visées que les personnes rétribuées par l'Etat, les communautés, la province et la commune pour d'autres fonctions que celles de gouverneur ou de greffier provincial (art. L2212-81, §1^{er}, 3^o, ancien).

(141) Même si le texte ne mentionne pas expressément les commissaires d'arrondissement.

2. Le régime juridique de l'incompatibilité

a) L'incompatibilité temporaire

L'évolution majeure apportée au régime juridique de l'incompatibilité temporaire concerne le mode de désignation de l'échevin ou du bourgmestre *ad interim*.

Le remplacement de l'échevin absent ou empêché était réglé par deux dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. En vertu de l'article L1123-10 ancien du Code, en cas d'absence ou d'empêchement pour une cause non prévue par le législateur, l'échevin était remplacé par le conseiller communal, de nationalité belge, qui figurait le premier dans l'ordre du tableau, lequel était réglé d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers. En revanche, lorsque le remplacement résultait d'une cause d'empêchement expressément visée par le Code, l'échevin était remplacé par un conseiller belge désigné par le conseil communal, conformément à la procédure d'élection traditionnelle (art. L1123-11, alinéa 5, ancien) (142).

Désormais, une seule procédure de remplacement est instituée. Elle vise «tout à la fois à garantir la cohésion du collège et les équilibres politiques qui se sont fait jour au sein de celui-ci» (143). Sur proposition du collège, l'échevin absent ou empêché est remplacé par un conseiller du groupe politique auquel il appartient. Ce dernier est désigné par le conseil, à la majorité absolue des suffrages (144).

Le remplacement ne semble donc pas obligatoire (145); le collège communal paraît pouvoir en décider librement. Compte tenu de l'objectif de stabilité de l'équipe exécutive poursuivi par la réforme du 8 décembre 2005 (146), on s'étonne toutefois de ce que la désignation de l'échevin *ad interim* puisse se faire sans l'accord préalable du groupe politique auquel appartient l'échevin empêché.

Dans l'hypothèse où le groupe politique concerné n'est pas en mesure de fournir un remplaçant à l'échevin empêché — qu'il n'y ait plus de conseiller disponible ou que ceux-ci exercent, par ailleurs, une fonction qui leur interdit d'assumer la charge d'échevin —, il est permis d'aller puiser dans un autre groupe politique lié par le pacte de majorité. Enfin, si l'obligation de mixité du collège n'est plus respectée, à la suite du départ de l'échevin empêché, et qu'aucun membre des groupes politiques liés par le pacte de

(142) Sur cette procédure, voy., pour plus de détails, Ch. HAVARD, *o.c.*, pp. 64 et s.

(143) *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 11.

(144) Art. L1123-10, §1^{er}, alinéa 1^{er}

(145) Voy., à ce sujet, *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 102.

(146) Voy. *supra*.

majorité n'est du même sexe que lui, le législateur wallon permet que l'échevin *ad interim* soit désigné en dehors du conseil communal (147).

Le remplacement du député provincial empêché (148) a lieu selon un régime analogue. Cependant, le décret ne permet pas expressément de recourir à un conseiller provincial d'un autre groupe politique participant au pacte de majorité (149).

Qu'en est-il de la désignation du bourgmestre suppléant ? Antérieurement à la réforme, la question était réglée par l'article L1123-3 du Code (150). En cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre, ses fonctions étaient assumées par l'échevin de nationalité belge, le premier dans l'ordre des scrutins, à moins que le bourgmestre n'ait délégué un autre échevin belge.

Le décret inverse la formule, tout en maintenant le principe (151). Les fonctions du bourgmestre empêché sont désormais remplies par l'échevin de nationalité belge délégué par le bourgmestre (152). Ce n'est qu'à défaut d'une telle délégation que le bourgmestre est remplacé par l'échevin belge, le premier en rang. Le rang des échevins est désormais déterminé en fonction de leur ordre de présentation sur le pacte de majorité.

Le législateur wallon n'a donc pas suivi la proposition du Conseil d'Etat qui prônait, dans la logique de l'élection du bourgmestre, le recours aux voix de préférence afin de désigner le bourgmestre remplaçant (153). On le regrette. La procédure mise sur pied est, en effet, une porte ouverte aux manœuvres politiques qui pourraient fortement amoindrir la portée de la réforme du mode de désignation du bourgmestre.

Le décret du 8 décembre 2005 emporte également certaines modifications relatives au traitement qui est alloué au conseiller ou à l'échevin qui assume respectivement les fonctions d'échevin ou de bourgmestre *ad interim* (154).

(147) Art. L1123-10, §1^{er}, alinéa 3. Voy. également *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 11.

(148) Le cas de l'absence du député provincial n'est pas expressément visé par le décret du 8 décembre 2005.

(149) Art. L2212-42, §1^{er}. Le législateur envisage toutefois la possibilité de désigner un député provincial hors conseil lorsque la désignation d'aucun membre de son groupe politique *ou des autres groupes participant au pacte de majorité* ne permet de rétablir la mixité au sein du collège provincial.

(150) A ce sujet, voy., notamment, J. ASTAES et al., *Burgemeester-Statuut*, Bruges, la Charte, 2005, pp. 83 et s.

(151) Art. L1123-5, alinéa 1^{er}.

(152) Comme le souligne Ch. HAVARD (*o.c.*, p. 82), une telle délégation est difficilement concevable dans le chef d'un bourgmestre absent.

(153) *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, pp. 10 et 44. «La personne empêchée doit pouvoir désigner quelqu'un de disponible et qui lui inspire confiance dès lors qu'il reprendra sa fonction en cours de mandat (...) Il est difficile de trouver pour une période, parfois limitée, une personne acceptant de remplacer le bourgmestre. La volonté n'a, en tout cas, pas été de faire une distinction entre l'empêchement pour cause de maladie et l'empêchement ministériel» (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 66). Voy., à cet égard, les amendements déposés en commission et fondés, pour certains, sur une telle distinction (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 69).

(154) Voy. l'article 16 du décret du 8 décembre 2005.

b) *L'incompatibilité permanente*

Le régime juridique de l'incompatibilité permanente est modifié en profondeur par le décret du 8 décembre 2005. Le législateur n'uniformise cependant pas les règles applicables au niveau communal et provincial.

b.1. *Le niveau communal*

Il est acquis de longue date que le candidat élu conseiller communal et qui se trouve en situation d'incompatibilité ne peut prêter serment qu'après avoir mis fin à la fonction incompatible avec le mandat local qu'il brigue. Il dispose d'un mois pour ce faire, à dater de l'invitation qui lui est adressée par le collège communal, faute de quoi il est réputé avoir renoncé à son mandat électif. Par ailleurs, le conseiller communal qui accepte d'exercer une fonction incompatible avec son mandat dispose, quant à lui, de quinze jours, à dater de l'invitation qui lui est faite par le collège communal, pour mettre fin à une telle situation d'incompatibilité. A défaut, il est déchu de ses fonctions de conseiller communal. Telle est la portée des articles L1125-5 et L1125-6 du Code.

Ces règles demeurent en vigueur sous l'empire de la nouvelle législation. En revanche, l'article L1125-7 est profondément modifié par la réforme du 8 décembre 2005.

Dans sa rédaction antérieure, cet article confiait une double responsabilité au collège provincial. D'une part, le collège provincial tranchait les contestations relatives à la procédure entamée devant le collège communal. Sa décision était notifiée au conseiller intéressé, au collège communal et, le cas échéant, aux personnes ayant introduit une réclamation auprès du collège provincial. Un recours était ouvert devant le Conseil d'Etat, en ce compris pour le gouverneur. D'autre part, le collège provincial était tenu de se substituer au collège communal si ce dernier restait en défaut de mettre en demeure le conseiller en situation d'incompatibilité.

En vertu du nouvel article L1125-7 du Code, le collège communal qui constate une situation d'incompatibilité en informe le conseil communal et la signale immédiatement au Gouvernement régional.

Lorsqu'il est saisi par un collège communal ou, à défaut, lorsqu'il se saisit d'office d'un tel problème, le Gouvernement wallon, ou son délégué (155), notifie à l'intéressé les faits de nature à entraîner l'incompatibilité. Un délai d'attente de huit jours est aménagé. Le conseiller est entendu à sa demande. Il peut être accompagné du conseil de son choix. Lorsque, au

(155) Sur cette notion, qui ne recouvre pas que le ministre régional, mais toute autre instance subordonnée au Gouvernement, voy. *Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 42.

terme de la procédure (156), l'incompatibilité est établie, le Gouvernement, ou son délégué, constate la déchéance du conseiller communal dans une décision motivée, qui est notifiée à l'intéressé et au collège communal. Ce dernier en informe le conseil. Un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est ouvert contre cette décision dans un délai de huit jours après sa notification.

On le voit. Dans la nouvelle procédure, le Gouvernement régional prend la place occupée jusqu'alors par le collège provincial (157). S'il ne peut se substituer au collège communal afin d'imposer à l'intéressé qu'il choisisse entre les fonctions incompatibles, le Gouvernement, ou son délégué, est toutefois libre de court-circuiter la procédure prévue aux articles L1125-5 et L1125-6, en se saisissant d'office des cas d'incompatibilité qu'il suspecte.

Le Gouvernement, ou son délégué, se contente de constater la déchéance, qui se profile comme une conséquence légale de l'incompatibilité. La compétence gouvernementale paraît donc entièrement liée. Le libellé de la disposition décrétable pêche toutefois par manque de précision. En effet, on ne peut être déchu que d'une fonction qu'on occupe. Or, l'article L1125-5 vise précisément l'hypothèse où le candidat élu ne peut prêter serment en raison d'une cause d'incompatibilité. Dans ce cas, le Gouvernement, ou son délégué, ne prononcera pas la déchéance de l'élu, mais bien sa renonciation d'office au mandat qui lui revient.

On notera enfin qu'aucune procédure de contrôle analogue n'est mise sur pied à l'égard du bourgmestre ou des échevins. Ceux-ci sont pourtant sujets à d'autres incompatibilités que celles qui pèsent sur tout conseiller communal. Un échevin peut, de surcroît, être exceptionnellement désigné en dehors du conseil.

(156) «S'agissant d'un débat relatif à l'exercice d'un droit politique, il est essentiel que l'intéressé puisse bénéficier pleinement des droits de la défense. Ceux-ci doivent, minimalement, comprendre pour le conseiller communal concerné le droit de prendre connaissance des griefs retenus à son encontre, le droit de préparer sa défense dans un délai raisonnable — huit jours constituent à cet égard un minimum — et celui d'être entendu par l'autorité appelée à prendre la décision, le cas échéant, accompagné du conseil de son choix. La décision prise par le Gouvernement ou son délégué est un acte administratif qui est soumis au contrôle du Conseil d'Etat, au contentieux de pleine juridiction» (*Doc. Parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 7, qui renvoie, elle-même, à la page 12).

(157) Demeure la question de savoir si l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet au législateur wallon de priver, de la sorte, une juridiction administrative d'une partie des compétences qui lui ont été attribuées par le législateur fédéral et de supprimer, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, la procédure juridictionnelle existante pour y substituer une procédure administrative classique (*Doc. parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 7). Voy., notamment, à cet égard, l'avis du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret provincial, *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2005-2006, n° 473/1 ainsi que B. WEEKERS, «Het (Vlaams) Gemeentedecreet van 15 juli 2005», *R.W.*, 2005-2006, pp. 612-613, et du même auteur, «De nieuwe Vlaamse lokale overheidsorganisatie», *R.W.*, 2005-2006, p. 1492.

b.2. *Le niveau provincial*

L'article L2212-81*bis* du Code établit une procédure plus ou moins analogue à celle qui est mise sur pied au niveau communal.

Il faut souligner, à cet égard, qu'il n'existe pas d'équivalent, au niveau provincial, des articles L1125-5 et L1125-6 du Code de la démocratie locale. En d'autres termes, le législateur wallon n'a élaboré aucune procédure de mise en demeure des conseillers provinciaux par le collège provincial.

C'est donc au Gouvernement régional lui-même qu'il revient de constater, dans tous les cas, les faits litigieux (158). En outre, le Gouvernement connaît, non seulement des cas d'incompatibilité, mais aussi des actes qui, en vertu des articles L2212-78 à L2212-81 du Code, ne peuvent être posés par les mandataires provinciaux (159). Enfin, le contrôle du Gouvernement ne se limite pas aux seules activités des conseillers provinciaux, mais s'étend également aux députés et greffiers provinciaux, ainsi qu'aux gouverneurs et aux commissaires d'arrondissement (160).

Le Gouvernement notifie à l'intéressé les faits de nature à entraîner l'incompatibilité ou la méconnaissance des articles L2212-78 à L2212-81 du Code. Il en informe aussi le conseil provincial. Huit jours au plus tôt après la réception de la notification par l'intéressé et après l'avoir entendu, s'il le désire, accompagné éventuellement par son avocat, le Gouvernement, ou son délégué, constate l'incompatibilité et prend, *le cas échéant*, acte de la démission de l'intéressé dans une décision motivée qui lui est notifiée (161).

A la différence du régime applicable au niveau communal, il ne s'agit donc pas pour le Gouvernement, ou son délégué, d'une obligation. On ne voit guère la raison pour laquelle une telle marge de manœuvre leur est concédée, ni les motifs pour lesquels le Gouvernement, ou son délégué, pourrait ne pas prononcer la démission d'office de l'intéressé après avoir constaté l'incompatibilité. S'agit-il d'aménager un dernier délai de réflexion au bénéfice du mandataire provincial au-delà duquel l'absence de régularisation de sa situation ne pourra entraîner que sa déchéance ou sa renonciation d'office à la fonction provinciale qui lui échoit ?

(158) C'est donc à tort que la circulaire du 13 juillet 2006 relative à l'installation du conseil provincial et du collège provincial à la suite des élections du 8 octobre 2006 prévoit que le conseil provincial vérifie les pouvoirs de ses membres, notamment en s'assurant qu'il n'existe aucune cause d'incompatibilité dans leur chef.

(159) Il s'agit essentiellement d'éviter aux élus provinciaux et au gouverneur d'avoir à se prononcer sur des questions où ceux-ci ont un intérêt personnel évident.

(160) Et ce, même si l'article L2212-81*bis*, §1^{er}, alinéa 2, prévoit uniquement que la décision constatant la déchéance est notifiée «au membre du conseil intéressé».

(161) Le Gouvernement constate également «l'incompatibilité» dans laquelle se trouve placé le mandataire provincial lorsque celui-ci a posé un acte qui lui était interdit. Ce mandataire encourt la sanction de la démission d'office (Art. L2212-81*bis*, §2).

B. — *Le cumul des mandats et des revenus*

A la suite des scandales qui ont émaillé la fin de l'année 2005, le législateur décretaal a établi deux mesures complémentaires destinées à mieux garantir la transparence de la vie politique locale. La première impose à certains mandataires locaux de déclarer les fonctions qu'ils assument ainsi que les revenus qui en découlent. Cette obligation s'inspire manifestement de la législation fédérale existante en la matière. La seconde réforme est plus originale. Elle vient affermir les règles limitant le montant des rémunérations susceptibles d'être perçues par un mandataire local.

1. *La transparence des mandats et des revenus*

C'est la loi du 2 mai 1995 «relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine» (162) qui constitue la base de la réglementation applicable en la matière. Destinée à renforcer la confiance dans le monde politique, cette loi — devenue effective grâce à l'adoption d'une seconde loi, datée du 26 juin 2004 (163) — impose une obligation de transparence aux mandataires politiques et, notamment, aux gouverneurs et aux députés permanents, ainsi qu'aux bourgmestres, aux échevins et aux présidents de C.P.A.S (164).

Ces personnes sont tenues de déclarer, chaque année, tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année précédente, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger. Cette déclaration précise pour chaque mandat, fonction ou profession, s'il est rémunéré ou non. La liste des mandats est publiée au *Moniteur belge*, par les soins de la Cour des comptes (165).

(162) *M.B.*, 26 juil. 1995.

(163) Loi exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *M.B.*, 30 juin 2004.

(164) Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, seules les régions disposent toutefois de la compétence pour réglementer cet aspect de la vie locale. On peut dès lors s'interroger sur la régularité de la loi du 26 juin 2004. Quoiqu'il en soit, à défaut d'abrogation par le législateur wallon ou d'annulation par la Cour d'arbitrage, ces deux lois demeurent d'application.

(165) La loi du 2 mai 1995 fait encore peser une seconde obligation sur ces mandataires locaux. Dans le mois qui suit leur première entrée en fonction ou nomination, ceux-ci doivent déclarer toutes les créances, immeubles et biens meubles de valeur qu'ils possèdent. Cette déclaration doit être renouvelée après la fin de leur mandat. Les données financières qui y sont contenues sont confidentielles. Seul un juge d'instruction est habilité à consulter les déclarations de patrimoine. Encore faut-il qu'il agisse dans le cadre d'une action pénale, menée à l'encontre du mandataire, en raison de son mandat ou de sa fonction. Un tiers, même autorisé par le mandataire public, n'y a pas accès (J. CLARISSE et M. VAN DER HULST, «De verplichting om een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen: een eerste analyse», *C.D.P.K.*, 2005, p. 285).

Des sanctions pénales sont expressément prévues en cas de fraude ou de non-déclaration (166). La liste des personnes en défaut de s'exécuter est également publiée au Moniteur belge (167). En revanche, le mandataire public «récalcitrant» n'est pas privé de son éligibilité. Il s'agit là d'une différence avec le système français (168), qui constituait pourtant une source d'inspiration pour le législateur fédéral.

Si le législateur wallon n'a pas abrogé la législation existante, il est toutefois venu la compléter en instaurant une seconde obligation de déclaration, assez similaire, d'ailleurs, à la première.

Le conseiller communal, l'échevin, le bourgmestre ainsi que le conseiller et le député provincial, sont tenus de déposer annuellement une déclaration écrite mentionnant tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'ils ont exercés au cours de l'année précédente, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger (169).

Outre que cette obligation s'applique désormais aussi au conseiller communal et provincial — mais pas au gouverneur —, la plus importante nouveauté par rapport à la législation fédérale est l'obligation de déclarer les *montants* perçus annuellement pour l'exercice de chaque mandat *public*. Cette obligation est étendue, pour les échevins, bourgmestres et députés provinciaux, aux mandats privés. La déclaration est déposée, avant le 1^{er} avril de l'année suivante, auprès du Gouvernement, ou de son délégué, qui en assure la publication.

2. La limitation des mandats et des revenus

La seconde obligation mise à charge des mandataires locaux est plus originale, quoiqu'elle s'inspire également d'une réglementation fédérale, reprise depuis dans le Code wallon de la démocratie locale (170). Conformément à cette réglementation, les revenus cumulés des fonctions locales et des activités exercées hors mandat par les bourgmestres, les échevins et les députés provinciaux ne peuvent dépasser une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les députés et les sénateurs.

(166) Art. 6, §1^{er}, de la loi du 2 mai 1995.

(167) Art. 6, §3, de la loi du 2 mai 1995.

(168) Le manquement à l'obligation de déclaration de patrimoine est sanctionnée, dans le chef du parlementaire, par une inéligibilité d'un an (G. BURDEAU, F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 26^{ème} éd., Paris, L.G.D.J., 1999, p. 590).

(169) Art. L1122-7, §4; L1123-17, §2; L2212-7, §3; L2212-45, §6.

(170) A savoir l'article 20bis de la Nouvelle loi communale, inséré par la loi du 4 mai 1999 limitant le cumul du mandat de bourgmestre et d'échevin avec d'autres fonctions et l'article 105 de la loi provinciale, inséré par la loi du 4 mai 1999 visant à limiter le cumul de la fonction de député permanent avec d'autres fonctions et à harmoniser le statut financier et fiscal des députés permanents. Actuellement, ces dispositions sont reprises aux articles L1123-17, §1^{er}, et L2212-45, §3, du Code.

En vertu des articles L1122-7, §2, et L2212-7, §2, nouveaux du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un tel plafond s'impose désormais aussi aux conseillers communaux et provinciaux. Ne seront toutefois pas pris en compte les rémunérations liées à l'exercice des fonctions de ministre ou de secrétaire d'Etat (171).

Mais l'objectif principal du décret est autre. Le législateur entend garantir le respect de ce plafond. A cet effet, le mandataire local sera désormais tenu de déclarer au secrétaire communal ou au greffier provincial, dans les six mois qui suivent sa prestation de serment, les mandats, fonctions, mandats dérivés ou charges publics d'ordre politique qu'il exerce en dehors de son mandat local et les indemnités, jetons de présence et autres avantages qu'il promérite en cette qualité. Il donne, par ailleurs, connaissance de tout changement en la matière. Le secrétaire communal ou le greffier provincial transmet ces informations au Gouvernement. On notera que bon nombre de celles-ci sont déjà visées par la déclaration de mandats adressée au Gouvernement.

Parmi les fonctions qu'il convient de déclarer apparaît, pour la première fois, le concept de «mandats dérivés». La définition qui en est proposée par l'article 54 du décret du 8 décembre 2005 est particulièrement large (172). En pratique, elle intègre la totalité des mandats au sein de toute personne morale de droit public, en ce compris les a.s.b.l. «paracommunales» ou «paraprovinciales» (173). Par ailleurs, toute fonction privée qui aurait été attribuée au mandataire local, par l'entremise même indirecte, de sa fonction, semble aussi tomber sous le coup de cette définition (174). Des pouvoirs spéciaux sont concédés au Gouvernement pour déterminer plus avant le statut de ces mandats dérivés.

On ne peut que suggérer au législateur wallon de rationaliser quelque peu les obligations qui pèsent en la matière sur les mandataires locaux, par exemple, en abrogeant, pour ce qui les concerne, la déclaration de mandats prévue par loi du 2 mai 1995 et en uniformisant les destinataires et les objets des déclarations imposées par le Code.

(171) Art. L1122-7, §2, et L2212-7, §2, *in fine*.

(172) Un mandat dérivé est toute fonction exercée par un mandataire visé dans le présent Code au sein d'une personne juridique ou d'une association de fait et qui lui a été confié en raison de son mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière. Constitue également un mandat dérivé, toute fonction exercée par une personne non élue au sein d'une personne juridique ou d'une association de fait et qui lui a été confié de manière directe ou indirecte par une commune, une province, une intercommunale ou une régie autonome ou au sein de ces dernières. Conformément aux travaux préparatoires, les fonctions et charges publiques d'ordre politique doivent s'entendre des charges conférées à partir du mandat primaire et dans le cadre de la fonction politique. «Le mandat dérivé et la charge publique ne sont pas mis en opposition» (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord., 2005-2006, n° 204/64, p. 47).

(173) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 108.

(174) Selon les travaux préparatoires, le plafond de rémunérations ne concernerait toutefois que les fonctions publiques du mandataire (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 47).

3. *Les sanctions*

En cas de dépassement du plafond de revenus autorisés, le Gouvernement ordonnera la réduction des sommes allouées au mandataire local. L'intéressé sera préalablement entendu. Le législateur ne précise pas qu'il peut se faire accompagner d'un avocat. Puisqu'il s'agit d'une mesure grave, prise en raison du comportement de l'intéressé, le principe général *audi alteram partem*, qui s'applique dans le silence du décret, lui confère toutefois le droit d'être assisté du conseil de son choix. Pour la même raison, un délai suffisant doit lui être concédé pour prendre connaissance du dossier administratif et préparer sa défense.

En revanche, s'il fait une fausse déclaration ou une déclaration incomplète et qu'il refuse de la modifier, le mandataire local cesse de faire partie du conseil communal ou provincial. Il perd, par la même occasion, son statut de bourgmestre, d'échevin ou de député provincial (175). En outre, si ces irrégularités concernent la seconde obligation de déclaration prévue par le décret (176), le mandataire est inéligible pour six ans, à dater du jour de la notification de sa déchéance (177).

Le Gouvernement wallon, ou son délégué, constate la déchéance dans une décision motivée, après avoir entendu l'intéressé et son conseil, s'il en fait la demande. Un recours devant le Conseil d'Etat est ouvert sur la base de l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (178).

Une question ne peut manquer de venir à l'esprit. Quelle est la nature de la déchéance ainsi prononcée par le Gouvernement ?

(175) Il encourt également les peines commuées par l'article 262 du Code pénal s'il continue à exercer ses fonctions, alors qu'il connaît la cause de sa déchéance.

(176) Il est permis de s'interroger sur la raison pour laquelle le mandataire n'est frappé d'inéligibilité que dans ce cas et pas également lorsqu'il a méconnu son obligation de remplir la première des déclarations visées par le décret. Aucune justification n'est apportée par les travaux préparatoires à cette différence de traitement.

(177) Voy. *infra*.

(178) Une même procédure est applicable au niveau provincial. C'est une nouvelle atteinte au principe selon lequel la vérification des pouvoirs des conseillers provinciaux ressortit à la compétence exclusive et souveraine du conseil provincial (Art. L4146-18 du Code. Voy. également, à ce sujet, la jurisprudence du Conseil d'Etat, notamment, l'arrêt *Claessens* du 13 janvier 1970, n° 13.893. Certains considérants ne sont toutefois plus d'actualité). Le législateur fédéral avait, le premier restreint la compétence du conseil provincial en lui retirant celle de connaître des contestations s'élevant à propos des dépenses électorales. La procédure de vérification des pouvoirs, bien connue au niveau fédéral et fédéré, est vivement critiquée par la Commission de Venise selon laquelle elle « risque d'entraîner des décisions politiques. [Elle] est admissible en première instance là où [elle] est connu[e] de longue date, mais un recours judiciaire doit alors être possible. (Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, §94). La Cour européenne paraît s'inscrire dans une même perspective lorsqu'elle rappelle que, si les Etats contractants disposent d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exige que la procédure permettant de déterminer l'éligibilité s'accompagne de suffisamment de garanties contre l'arbitraire » (Cour eur. D.H., 19 octobre 2004, *Melnitchenko c. Ukraine*, §59). Notons cependant que la Cour d'arbitrage a validé la procédure de vérification des pouvoirs au niveau des assemblées législatives (C.A., 21 juin 2000, n° 81/2000).

On conçoit mal qu'il s'agisse d'une sanction disciplinaire. La déchéance est, tout d'abord, prononcée par le Gouvernement régional ou son délégué. Or, conformément à l'article 40 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, seul le Roi peut infliger une sanction disciplinaire au bourgmestre jusqu'au 1^{er} janvier 2007. La nature de la mesure pose aussi question. En effet, les seules sanctions disciplinaires susceptibles d'être adoptées, selon les termes exprès du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, sont la suspension et la révocation (179), et non la déchéance. Enfin, l'autorité disciplinaire doit être en mesure de moduler sa sanction, compte tenu de l'ensemble du dossier. Or, ici, le Gouvernement se contente de vérifier l'existence d'une irrégularité. Si celle-ci est établie, il semble qu'il soit tenu de constater la déchéance.

La déchéance constitue dès lors une mesure grave, prise en raison du comportement de l'intéressé. A cet égard, le principe *audi alteram partem* trouve, sans conteste, à s'appliquer.

La question rebondit toutefois à la lecture d'une décision de la Cour d'arbitrage. Dans son arrêt n° 2/2000, du 19 janvier 2000, la Cour a, en effet, estimé que l'autorité qui était appelée à adopter une mesure grave devait toujours se fonder sur des motifs appréciés *in concreto* au regard des intérêts supérieurs en cause. Le contrôle du juge sur ces motifs constitue, en effet, une garantie fondamentale pour l'intéressé (180). Sans doute, faut-il se garder d'interpréter trop largement un arrêt rendu dans un contexte très particulier et sans lien avec la déchéance d'un mandat politique (181). Si une telle jurisprudence devait toutefois s'appliquer à la déchéance prévue par le législateur wallon, il conviendrait alors de réserver au Gouvernement, ou à son délégué, le droit d'apprécier l'utilité d'une telle mesure au regard de l'objectif poursuivi.

Le décret concède enfin des pouvoirs spéciaux au Gouvernement afin qu'il crée un organe de contrôle qui sera doté de moyens d'investigations et qui aura pour mission d'organiser un cadastre des mandats dérivés et

(179) Et encore, pas à l'égard des conseillers communaux et provinciaux.

(180) B.4.5.

(181) La Cour était saisie d'un décret de la Communauté française prévoyant la suspension d'office d'un enseignant inculpé pour faits de mœurs. Il s'agissait donc d'une mesure d'ordre, prise dans l'intérêt du service. Une telle qualification n'est pas transposable en l'espèce. En outre, le principe de présomption d'innocence entraine en lice. On notera encore que la Cour européenne des droits de l'homme est beaucoup moins exigeante quant au contrôle juridictionnel sur les causes d'inéligibilité. Dans son arrêt *Zdanoka c. Lettonie* du 16 mars 2006, rendu en grande chambre, la Cour affirme ainsi que, dans le cadre d'une procédure d'inéligibilité, «il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance» (§124). En outre, «l'exigence 'd'individualisation', c'est-à-dire la nécessité d'un contrôle par les autorités judiciaires internes de la proportionnalité de la restriction légale litigieuse à la lumière de chaque cas d'espèce, ne constitue pas une condition préalable à la conformité de cette restriction à la Convention» (§114).

une procédure de sanction en cas de manquement aux obligations imposées par le décret. Le Gouvernement est encore habilité à définir les sanctions administratives, et éventuellement pénales, susceptibles d'être infligées aux mandataires indélégats. Les arrêtés pris en vertu de cette habilitation doivent être adoptés avant le 31 décembre 2006 et ratifiés par le Parlement dans les six mois de leur adoption, sous peine d'être abrogés de plein droit.

On ne peut que se montrer circonspect face à une habilitation aussi vague concédée, non seulement au Gouvernement, mais aussi, indirectement, à cet organe de contrôle non autrement défini. Il s'agit, en effet, d'instaurer éventuellement des sanctions pénales, ce qui ressortit, en propre, à la compétence du législateur (182). Il s'ensuit en tout cas que, pour être régulière, la loi d'habilitation doit encadrer très strictement les pouvoirs délégués en la matière au Gouvernement (183).

C. — *Les nouvelles inéligibilités*

Dès avant la réforme commentée, l'accès à l'éligibilité locale était encadré par trois types de conditions bien distinctes, toujours en vigueur aujourd'hui.

On ne s'étend guère sur les premières d'entre elles. Celles-ci sont liées au statut personnel du candidat et portent sur sa nationalité, son âge ou son domicile (184). Au-delà de ces conditions traditionnelles, l'inéligibilité intervient aussi comme une peine accessoire. Elle est alors prononcée par le juge, le plus souvent sur le pied des articles 31 à 33 du Code pénal (185). Dans une troisième hypothèse, enfin, l'inéligibilité est une conséquence que la loi attribue automatiquement à certaines condamnations (186).

(182) On rappellera, en outre, qu'en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis lorsqu'un législateur communautaire ou régional entend établir une peine qui n'est pas prévue au livre Ier du Code pénal. Enfin, l'instauration d'une procédure pénale relève de la compétence du législateur fédéral, sans préjudice de l'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale et de l'exercice des compétences implicites visées à l'article 10 de la même loi.

(183) Selon les travaux préparatoires, tel serait bien le cas en l'espèce (Voy. *Doc. parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 108).

(184) On y assimile aussi l'inéligibilité qui frappe les interdits et certains internés.

(185) Art. L4142-1, §2, 1°, du Code, tel qu'il a été inséré par le décret du 1^{er} juin 2006 (articles L4125-1, al.2, 1°, L4135-1 et L 4155-1, al. 2, 1°, anciens).

(186) C'est ainsi que les personnes condamnées, même avec sursis, pour des faits de détournement, concussion, prise d'intérêt ou corruption, commis dans l'exercice de fonctions locales, ne peuvent plus être élus aux conseils provinciaux, communaux et de secteurs, durant les douze années qui suivent leur condamnation (art. L4142-1, §2, 4°). De manière plus générale, les condamnés à une peine criminelle ne peuvent être élus au niveau local. Quant aux condamnés à une peine correctionnelle de plus quatre mois du chef d'un délit volontaire, leur éligibilité est suspendue pour une certaine durée. Il s'agit d'une transposition, au niveau local, des articles 6 et 7 du Code électoral. On notera cependant que cet article 7 a été partiellement invalidé par un récent arrêt de la Cour d'arbitrage (C.A., 14 décembre 2005, n° 187/2005). La disposition emporte, en effet, des effets disproportionnés en ce qu'elle prive automatiquement *du droit de vote* certains condamnés pour une durée jugée anormalement longue.

Le décret du 8 décembre 2005 ne modifie en rien les inéligibilités existantes. Il en crée cependant trois nouvelles. Les deux premières interviennent consécutivement à un comportement irrégulier de la personne qui encourt la perte de son droit à être élue. Il ne s'agit toutefois pas nécessairement d'un comportement infractionnel (A). Quant à la dernière, elle instaure un tout nouveau type d'inéligibilités : les inéligibilités «fonctionnelles» (B).

Le mandataire qui perd son éligibilité cesse de faire partie du conseil. Il perd, par là même, ses fonctions d'échevin (187), de bourgmestre ou de député provincial. C'est au Gouvernement de constater une telle déchéance, en tout cas lorsqu'elle apparaît au niveau communal (188).

1. *Les inéligibilités consécutives à un comportement irrégulier*

En vertu de l'article L4142-1, §2, 5°, du Code, sont inéligibles, dès les prochaines élections communales et provinciales, les personnes condamnées pour racisme, xénophobie, révisionnisme ou négationnisme (189). L'inéligibilité cesse dix-huit ans après la condamnation (190).

Encourent une même privation de leur droit à être élu les administrateurs d'une association condamnée pour de tels faits, s'ils étaient en fonction au moment de leur commission. L'éligibilité de ces administrateurs ne sera préservée que s'ils prouvent qu'ils ne connaissaient pas les faits repré-

(187) Même s'il est désigné, exceptionnellement, hors conseil (Art. L1123-8, §2). Il en va de même pour le député provincial, désigné en dehors du conseil provincial (Art. L2212-40, §2, alinéa 2).

(188) Voy. l'art. L1122-5 du Code qui prévoit une procédure de déchéance similaire à celle qui est élaborée, tant au niveau communal que provincial, à propos du non-respect de l'obligation de déclaration de mandats et de revenus. En revanche, aucune disposition générale, analogue à l'article L1122-5, n'existe au niveau provincial. Sans doute, faut-il considérer dès lors que l'article L4146-18 du Code s'applique à ce cas de figure. Cet article dispose que le conseil provincial statue sur les contestations qui s'élèvent à propos du pouvoir de ses membres. On a relevé qu'une telle procédure ne correspondait pas aux exigences européennes en la matière. Par ailleurs, si la déchéance devait être qualifiée de peine, au sens de l'article 7 de la Convention (voy. *infra*), une telle procédure serait très probablement jugée contraire à l'article 6 de cette même Convention.

(189) Sur le pied respectivement de la loi du 30 juillet 1981 «tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie» et de la loi du 23 mars 1995 «tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime nazi au cours de la Seconde guerre mondiale». Cette cause d'inéligibilité est à rapprocher de l'article L4142-4, §6, 6°, du Code, qui contraint les candidats à s'engager, dans leur acte d'acceptation, «à respecter, au cours des élections et durant leur mandat, les principes démocratiques d'un Etat de droit, ainsi que les droits et libertés inscrits dans la Constitution, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966». Le bureau de circonscription écartera les candidats qui n'ont pas satisfait à cette obligation (Art. L4142-10, §1^{er}, alinéa 2, 3°). Ces dispositions ont été justifiées par le souci d'affirmer le caractère démocratique des institutions locales et par la volonté d'écarter tout candidat qui ne partagerait pas l'idéal démocratique (*Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 14).

(190) Cette disposition s'applique sans préjudice de la possibilité pour le juge de condamner le coupable à la peine accessoire prévue à l'article 33 du Code pénal (art. 5bis de la loi du 30 juillet 1981; art. 1^{er} de la loi du 23 mars 1995). Des mécanismes similaires voient également le jour à d'autres niveaux de pouvoir (voy. ainsi l'ordonnance du 13 juillet 2006 modifiant la loi électorale communale et luttant contre le racisme et la xénophobie).

hensibles commis par l'association ou que, lorsqu'ils en ont eu connaissance, ils en ont immédiatement tiré les conséquences en démissionnant de toutes leurs fonctions au sein de celle-ci.

Le législateur wallon frappe encore d'inéligibilité certains mandataires locaux déchus de leurs fonctions. Conformément à l'article L4142-1, §1^{er}, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseiller ou le membre du collège communal ou provincial, déchu de ses fonctions parce qu'il a omis de déclarer un ou plusieurs mandats rémunérés ou qu'il a déposé une fausse déclaration (191), est déclaré inéligible pour une période de six ans, à compter du jour de la notification de la décision constatant sa déchéance.

Ces nouvelles inéligibilités portent-elles une atteinte injustifiée à la liberté électorale? Les droits d'élire et d'être élu sont, en effet, garantis par l'article 8 de la Constitution. On sait aussi que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit à des élections libres. Sans doute, cet article ne s'applique-t-il qu'aux élections du corps législatif des Etats parties à la Convention. Les élections locales paraissent donc échapper à son champ d'application (192). La jurisprudence européenne gagne néanmoins à être étudiée, dans la mesure où elle peut constituer un fil conducteur en la matière.

La position de principe a été rappelée, très récemment, par la Cour européenne dans son second arrêt *Zdanoka*. Reprenant à son compte une jurisprudence de l'ancienne Commission, la Cour, statuant en grande chambre, estime que l'article 3 du Premier protocole n'exclut pas «que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'Etat de droit ou les fondements de la démocratie» (193). Toutefois, comme le rappelle la Cour d'arbitrage, «lorsque

(191) Voy. *supra*.

(192) La notion de corps législatif doit s'interpréter à la lumière de la structure constitutionnelle de l'Etat concerné. Ni l'ancienne Commission, ni la Cour européenne n'ont eu à connaître, pour l'heure, d'une affaire relative aux élections locales belges. Quant à la Cour d'arbitrage, elle a fait preuve de prudence en n'excluant pas formellement que cet article 3 puisse s'appliquer aux élections communales (C.A., 24 mai 2006, n° 90/2006, B.28).

(193) Arrêt *Zdanoka*, cité, §110. A cet égard, il est important de souligner que l'ancienne Commission avait eu recours à l'article 17 de la Convention afin de valider, sans examen plus approfondi, l'instauration d'une inéligibilité frappant les dirigeants d'une organisation interdite affichant des tendances racistes et xénophobes (Décision du 11 octobre 1979, *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, 1979, DR 18, p. 187). Voy., à ce sujet, notamment, S. VAN DROOGHENBROECK, «L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme : incertain et inutile» in H. DUMONT et al. (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 176; A. SPIELMANN, «La C.E.D.H. et l'abus de droit» in *Mélanges Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 681; M. LEVINET, «La fermeté bienvenue de la Cour européenne des droits de l'homme face au négationnisme», obs. sous Cour eur. D.H., 24 juin 2003, *Garaudy c. France*, R.T.D.H., 2004, p. 658.

le législateur apporte des limitations à l'exercice d'un droit fondamental [comme l'éligibilité], il ne peut le faire que dans la mesure indispensable à l'objectif qu'il poursuit» (194) ou, à tout le moins, d'une manière proportionnée à ce but (195).

Afin de déterminer si les inéligibilités mises en place par le décret du 8 décembre 2005 sont raisonnablement justifiées, il convient de prendre en considération, pour chacune d'elles, tant le comportement qui entraîne l'inéligibilité que les modalités de celle-ci.

Le comportement visé par la cause d'inéligibilité doit, tout d'abord, pouvoir être attribué à la personne dont le droit à être élu est suspendu. A défaut, la mesure manquerait de pertinence (196). Cette condition est remplie dans le chef de la personne condamnée pour racisme ou xénophobie. Elle l'est aussi pour le mandataire déchu de ses fonctions, à la suite d'une fausse déclaration de mandats ou de revenus.

Qu'en est-il cependant de l'administrateur d'une association condamnée pour racisme ou xénophobie? Selon les travaux préparatoires du décret, l'administrateur de l'association condamnée est «la personne active et consciente de l'activité du groupe» (197). Cette personne partage donc nécessairement les opinions défendues par l'association dont elle est membre. En outre, le législateur aménage une échappatoire au profit de cet administrateur. S'il parvient à démontrer que, contre toute apparence, il n'était pas au courant des tendances racistes de l'association qu'il gère ou que, dès

(194) C.A., 21 octobre 1998, n° 107/98, B.6.3.

(195) C.A., 28 juillet 2006, n° 130/2006, B.6.: «Le droit d'élire et celui d'être élu sont des droits politiques fondamentaux dans un Etat de droit, qui doivent, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, être garantis sans discrimination. Ces droits ne sont cependant pas absolus. Ils peuvent faire l'objet de restrictions à la condition que ces restrictions poursuivent un but légitime et soient proportionnées à ce but».

(196) Il va de soi que la mesure doit aussi poursuivre un objectif légitime (Voy. Cour eur. D.H., 23 mars 2006, Albanese). Il se pourrait que la jurisprudence européenne relative à l'article 3 du Premier protocole additionnel impose encore une autre condition. Celle-ci ne viserait toutefois plus la nature du comportement, en tant que telle, mais l'impact de celui-ci sur la vie démocratique de la collectivité politique. Le premier arrêt rendu dans l'affaire *Zdanoka* (du 17 juin 2004) avait considéré que l'inéligibilité, lorsqu'elle constituait une *mesure préventive et non punitive*, ne pouvait être prononcée que «lorsque le comportement actuel de l'intéressé risque de mettre la démocratie en péril et lorsque son élection pourrait créer un *danger immédiat* pour le système constitutionnel de l'Etat» (§87). La Cour s'inspirait manifestement de l'arrêt *Refah Partisi* (g.c., 13 février 2003, §102) où un même critère contingent (l'existence d'un danger suffisamment démontré et imminent pour la démocratie) avait été utilisé afin d'apprécier la régularité de la dissolution d'un parti politique. Ce critère, qui découle de la jurisprudence américaine du *clear and present danger*, ne se retrouve plus expressément dans l'arrêt rendu par la grande chambre dans l'affaire *Zdanoka* (Voy. toutefois certaines opinions dissidentes). Notons par ailleurs, que la Cour européenne n'a eu recours à ce critère contingent que pour justifier une inéligibilité présentée comme une mesure préventive. Il semble donc qu'on puisse en déduire *a contrario* qu'il ne doit pas être satisfait à une telle condition lorsque l'inéligibilité se veut punitive.

(197) *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, p. 96.

qu'il en a eu connaissance, il a cessé d'en faire partie, il n'encourra pas de suspension de son éligibilité (198) (199).

Au-delà du comportement qu'elle réprime, *les modalités* de l'inéligibilité méritent, elles aussi, d'être examinées.

Il y a lieu, tout d'abord, de souligner le caractère automatique de ces nouvelles inéligibilités. La circonstance que nul ne peut apprécier, dans chaque cas d'espèce, la nécessité et la durée utile de cette mesure plaide *a priori* en sa défaveur. Rien n'interdit toutefois au prévenu, poursuivi pour une infraction aux lois du 30 juillet 1981 ou du 23 mars 1995, notamment lorsqu'il demande une suspension du prononcé, de faire état, devant le juge pénal, des effets que la loi attache aux condamnations qu'il pourrait prononcer (200). En revanche, une telle possibilité n'est pas reconnue aux

(198) On rapprochera cette condition des arrêts de la Cour européenne *Zdanoka* (g.c.) («Les actes d'un parti sont imputables à ses membres, particulièrement à ses chefs de file, à moins que ceux-ci s'en distancient» (§123) et *Selim Sadak*, du 11 juin 2002 (la décision de dissoudre un parti politique ne peut entraîner *ipso facto* la perte des fonctions parlementaires assumées par les membres de ce parti. Seuls des comportements qui leur sont *spécifiquement imputables* pourraient aboutir à une telle sanction. Sur cet arrêt, voy., notamment, Ch. DESMECHT, «Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme», *C.D.P.K.*, 2001, p. 501), ainsi que de l'arrêt n° 10/2001, du 7 février 2001, de la Cour d'arbitrage, interprété *a contrario* : «La mesure serait toutefois disproportionnée si elle avait pour effet que le parti concerné perde une partie de sa dotation en raison de l'hostilité visée à l'article 15, §1^{er}, qu'aurait manifesté l'un des éléments précités, et ce nonobstant le fait que ce parti l'ait clairement et publiquement désavoué».

(199) Il s'ensuit que, même si cette inéligibilité tombait sous le coup de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'elle constituerait une peine, au sens de cette disposition (voy. toutefois l'arrêt *Pierre-Bloch* de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 octobre 1997), elle ne violerait probablement pas le principe de prévisibilité des peines, garanti par cet article. La question du respect de l'article 6 de la Convention est, en revanche, plus délicate (voy., à ce propos, la note 186). En tout état de cause, l'inéligibilité prévue par le décret ne constitue pas une peine au sens du droit interne (Sur cette différence entre les notions de «peine» au sens de la Convention et du droit interne, voy., C.A., 6 décembre 2000, n° 127/2000, B.13.5.). En effet, de telles inéligibilités automatiques sont considérées, non comme des peines accessoires, mais comme des causes d'indignité ou des mesures de sûreté (Cass., 13 nov. 1944, *Pas.*, 1945, I, p. 32; Cass., 29 septembre 1947, *Pas.*, I, p. 386. et C.E., 18 juillet 1977, *Van Daele*, n° 18.398. Voy. encore, quoique, plus implicitement, C.A., 14 décembre 2005, n° 187/2005, B.5.6.). Il s'ensuit, que l'article 11 de la loi spéciale leur est étranger (*Contra* l'avis rendu par M. NIHOUL, *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/64, p. 24).

(200) En ce sens, voy., à propos d'une disposition interdisant, de manière automatique et illimitée, aux condamnés pour faits de mœurs d'exploiter un débit de boissons fermentées à consommer sur place, C.A., 29 mars 2000, n° 38/2000 et C.A., 6 avril 2000, n° 40/2000. La Cour souligna encore à cet égard qu'«il est vrai que le caractère automatique d'une interdiction peut la rendre disproportionnée à l'objectif poursuivi, particulièrement lorsque cette interdiction est large, ce qui n'est pas le cas en l'espèce» (B.5.3.) puisqu'il s'agit d'un type très restreint d'activité — ce qui a pour effet de ne pas affecter fondamentalement les chances de réinsertion sociale du condamné (B.8.4.) — représentant, qui plus est un «danger social» (B.4.). La Cour estima aussi que «l'individualisation des peines est une politique répressive choisie parmi plusieurs concevables» (B.6.2.) et que «les faits qui valent à leur auteur l'interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature» (B.4.). La Cour d'arbitrage s'est, en revanche, montrée moins conciliante avec les dispositions qui interdisent, de manière automatique et illimitée, à certains condamnés l'exercice des fonctions d'administrateur, de commissaire ou de gérant de

administrateurs d'une association condamnée pour les mêmes faits ou aux mandataires déchus de leurs fonctions (201).

Un autre élément important dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure est son application dans le temps. Sans doute peut-on affirmer, dans le contexte belge, qu'une inéligibilité définitive n'est pas conciliable avec les principes démocratiques fondamentaux (202). Qu'en est-il alors lorsque le législateur prévoit que l'inéligibilité perdura durant dix-huit ans à dater de la condamnation de l'individu ou de l'association dont il est administrateur, laquelle condamnation est, au maximum, de deux années d'emprisonnement (203)? Qu'en est-il encore lorsque le mandataire déchu est privé de son droit à être élu durant six ans?

Lorsque la personne concernée a été condamnée pénalement, il y a lieu d'envisager globalement sa situation. Ainsi, dans un arrêt récent, la Cour d'arbitrage a-t-elle considéré que la circonstance que l'interdiction d'exercer une certaine profession prévaut sans limitation dans le temps ne suffit pas à rendre cette mesure disproportionnée dès lors que le condamné peut, grâce à une procédure en réhabilitation, faire cesser, au bout d'un certain

société. Dans ce cas, la Cour a considéré que, bien que ces personnes soient indignes de confiance pour l'exercice de certaines activités commerciales, prévoir à leur rencontre une interdiction automatique, illimitée dans le temps, et applicable quelle que soit la gravité de l'infraction, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. «Il n'apparaît pas que la confiance dans le commerce [...] ne soit pas suffisamment garantie lorsque l'interdiction professionnelle fait l'objet d'un débat à l'issue duquel le juge peut en fixer la durée par une décision motivée» (C.A., 27 mai 1998, n° 57/98; C.A., 15 juillet 1998, n° 87/98. Voy. l'analyse comparée de ces arrêts faite par L. BIHAIN, «Interdictions professionnelles: le retour», note sous C.A., 29 mars 2000, n° 38/2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1115. *Adde* C.A., 21 juin 2000, n° 77/2000). Voy. encore Cour eur. D.H. (g.c.), 6 octobre 2005, *Hirst*: Lorsqu'elle est *automatiquement* liée à une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit la *durée* et indépendamment de la *nature* ou de la *gravité* de l'infraction commise et de la *situation personnelle* du détenu, la privation du *droit d'élire* viole l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne. Outre qu'il portait sur le droit d'élire, et non sur l'éligibilité, l'arrêt de la Cour européenne n'invalide pas l'automatisme, en tant que telle, de la privation du droit de vote. Elle ne le fait que lorsque cette automatisme ne peut être justifiée, notamment, par la nature ou la gravité de l'infraction. Or, chacune des inéligibilités instaurées par le législateur wallon trouve sa source dans une irrégularité commise en relation avec les élections ou, plus généralement, avec la vie démocratique locale.

(201) Cette automatisme n'a pas été jugée contraire à l'article 3 du Premier protocole. Dans le second arrêt *Zdanoka*, en effet, la Cour européenne a jugé que «l'exigence 'd'individualisation', c'est-à-dire la nécessité d'un contrôle par les autorités judiciaires internes de la proportionnalité de la restriction légale litigieuse à la lumière des particularités de chaque cas d'espèce, ne constitue pas une condition à la conformité de cette restriction à la Convention». L'enseignement d'un arrêt isolé de la Cour d'arbitrage (n° 2/2000) paraît toutefois aller à l'encontre d'une telle jurisprudence (voy. *supra*). Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la compatibilité de cette différence de traitement avec le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, des personnes non condamnées pénalement sont traitées plus durement que des individus encourant une sanction pénale (Voy., à cet égard, notamment C.A., 21 juin 2000, n° 77/2000, B.3.)

(202) La section de législation du Conseil d'Etat partage cette opinion (*Doc. parl.*, P.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 41).

(203) Sauf si l'un des actes arbitraires punis par la loi du 30 juillet 1981 a été commis au moyen de la fausse signature d'un fonctionnaire public. Dans ce cas, les auteurs du faux et ceux qui, méchamment ou frauduleusement, en font usage sont punis de la réclusion de dix ans à quinze ans (art. 4, dernier alinéa, de la loi du 30 juillet 1981).

temps, les effets de la mesure d'interdiction à durée illimitée qui assortit sa condamnation (204). Une telle faculté de réhabilitation est reconnue à la personne condamnée pour racisme ou xénophobie (205).

La question est, à nouveau, plus délicate pour l'administrateur d'une association condamnée, sans que lui-même n'ait essuyé pareille condamnation, ainsi que pour le mandataire déchu de ses fonctions locales en raison d'une fausse déclaration de mandat. Aucune faculté de réhabilitation ne leur est ouverte. La proportionnalité de la mesure paraît donc plus discutable, même si la durée de l'inéligibilité est moindre dans le dernier de ces deux cas (206) que dans l'hypothèse de la personne condamnée pénalement.

2. *L'inéligibilité fonctionnelle*

En vertu du décret du 8 décembre 2005, les parlementaires et les ministres, fédéraux, communautaires et régionaux, ainsi que les secrétaires d'Etat fédéraux et les membres de la Commission européenne et du Parlement européen sont désormais inadmissibles au conseil provincial (207).

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait préserver le choix de l'électeur et éviter que celui-ci ne soit induit en erreur par des candidatures purement virtuelles. Il faut en effet se rappeler que la fonction de conseiller provincial est incompatible avec les mandats visés ci-dessus. Un doute peut dès lors exister sur la volonté réelle des candidats d'abandonner leur poste à ces autres niveaux de pouvoir pour exercer leurs fonctions provinciales (208). On comprend dès lors parfaitement pourquoi une telle inadmissibilité n'est prévue qu'au niveau provincial, et non à l'échelon communal. En effet, aucune incompatibilité n'existe entre la fonction

(204) C.A., 29 mars 2000, n° 38/2000. On notera cependant que la Cour d'arbitrage n'a pas jugé suffisante cette faculté de réhabilitation lorsqu'elle s'est prononcée sur une interdiction professionnelle moins restreinte que l'interdiction d'exploiter certains débits de boisson (Voy. les arrêts cités à la note 198).

(205) On ne peut toutefois passer sous silence une décision récente de la Cour d'arbitrage, inspirée de l'arrêt *Hirst* de la Cour européenne (C.A., 14 décembre 2005, n° 187/2005). La Cour estime qu'en tant que l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code électoral prive *automatiquement* de leur droit de vote certains condamnés, *pendant un délai qui peut être très supérieur à celui de l'exécution de leur peine*, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution. La question demeure toutefois de savoir si une telle jurisprudence peut être transposée, sans autre nuance, à une suspension de l'éligibilité.

(206) On notera que, dans l'avis qu'il a rendu à propos du projet de décret, M. UYTENDAELE préconisait l'instauration d'une inadmissibilité de douze ans (au lieu de dix-huit) pour l'administrateur d'une société condamnée pénalement pour racisme, xénophobie, révisionnisme ou négationnisme (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, annexe 2, p. 16). Cette proposition n'a pas été suivie. Là aussi, on peut s'interroger sur la différence de traitement entre des personnes condamnées pénalement et des individus qui n'ont pas encouru une telle condamnation (voy. à cet égard, récemment, C.A., 28 juillet 2006, n° 125/2006).

(207) Art. L4142-1, §4.

(208) Voy., à ce propos, l'avis rendu par M. VERDUSSEN à propos du projet de décret (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 204/64, annexe 2).

de conseiller communal et les fonctions de parlementaire, de ministre, de secrétaire d'État ou de commissaire européen.

Ce souci de transparence électorale a été mis en exergue par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 73/2003, du 26 mai 2003, qui semble avoir inspiré les parlementaires wallons. A l'occasion de la dernière réforme des élections législatives, le législateur fédéral avait suspendu, pour un temps, l'impossibilité pour un candidat à la Chambre des représentants de se présenter concomitamment aux élections sénatoriales, tout en maintenant l'incompatibilité entre ces deux fonctions. Un demande de suspension et un recours en annulation furent introduits à l'encontre de cette modification législative. Statuant sur le recours en annulation, la Cour d'arbitrage a estimé que cette possibilité de double candidature était «de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut apprécier l'effet utile de son vote» (209), ignorant dans quelle assemblée le candidat ira siéger, s'il est élu.

L'influence de cet arrêt sur la question de l'éligibilité locale ne saurait être exagérée. La concision avec laquelle la Cour d'arbitrage affirme, dans son arrêt d'annulation, l'inconstitutionnalité de la double candidature à la Chambre et au Sénat — alors qu'elle avait décidé l'inverse lors de son arrêt en suspension (210) — ne permet pas, à notre estime, d'élaborer une théorie étayée quant à la constitutionnalité des candidatures multiples à des fonctions incompatibles, même si l'émergence d'un nouveau principe — le respect dû aux attentes légitimes de l'électeur — tend à se confirmer dans la jurisprudence constitutionnelle (211).

Selon toute vraisemblance, il peut néanmoins être déduit de cet arrêt n° 73/2003 que la Cour d'arbitrage considère comme irrégulière la faculté laissée à un candidat de se présenter *concomitamment* à deux élections destinées à pourvoir à des fonctions *incompatibles* entre elles (212).

Cette jurisprudence justifie-t-elle la réforme mise en œuvre au niveau provincial? Il est permis d'en douter tant il est vrai que les élections législatives ne coïncident pas — en tout cas, pas nécessairement — avec les élections locales. A notre estime, l'enseignement de l'arrêt n° 73/2003 ne s'applique donc pas aux inéligibilités fonctionnelles instaurées par le décret du 8 décembre 2005. Mais il s'ensuit uniquement que le législateur wallon

(209) En outre, elle avantageait sans justification raisonnable les candidats qui se présentaient tant à la Chambre qu'au Sénat (C.A., 26 mai 2003, n° 73/2003).

(210) C.A., 26 février 2003, n° 30/2003. A ce sujet, voy. G. ROSOUX, «Leçons de l'éphémère. La Cour d'arbitrage et le renouveau électoral — La Cour d'arbitrage et la suspension», *R.B.D.C.*, 2003, pp. 13 et s.

(211) Ce principe a été consacré pour la première fois par l'arrêt n° 73/2003. Il a été rappelé dans l'arrêt n° 90/2006, du 24 mai 2006, à propos d'une législation électorale dont la rédaction pouvait induire l'électeur en erreur. Enfin, comme nous le verrons, l'arrêt n° 130/2006, du 28 juillet 2006, reprend à son compte un tel principe.

(212) *Compar.* H. VUYE, C. DESMECHT et K. STANGHERLIN, «La réforme électorale de décembre 2002 : la Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur», *C.D.P.K.*, 2003, p. 402.

n'était pas contraint de prévoir de telles inéligibilités. Pouvait-il, en revanche, les instaurer ?

Dans son arrêt n° 130/2006, du 28 juillet 2006, la Cour d'arbitrage a répondu positivement à cette question. Selon le juge constitutionnel, l'objectif poursuivi par le législateur — une meilleure transparence du processus électif — est sans conteste légitime. La mesure adoptée est encore jugée pertinente par rapport à cet objectif.

Demeure la question de savoir si le législateur a agi de manière proportionnée. Reprenant à son compte la jurisprudence européenne en la matière — ce qui confirme les liens ténus existant entre l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne et l'article 8 de la Constitution, même lorsque ce dernier s'applique aux droits électoraux locaux —, la Cour d'arbitrage estime que l'éligibilité peut être soumise à des conditions plus draconiennes que l'électorat, surtout lorsque ces conditions sont destinées à garantir une correcte représentation de la volonté populaire (213). La Cour d'arbitrage souligne encore que cette inéligibilité n'est que fonctionnelle et cesse donc dès la fin du mandat assumé par l'individu à un autre niveau de pouvoir.

On notera, par ailleurs, qu'à la différence des autres fonctions incompatibles avec un mandat de conseiller provincial, les fonctions politiques sont, par essence, marqués du sceau de l'incertitude. Enfin, le parlementaire, le ministre, le secrétaire d'État et le commissaire européen demeurent éligibles au conseil communal. Ils peuvent donc conserver une certaine assise locale.

Le décret du 1^{er} juin 2006 confirme les inéligibilités créées par le décret du 8 décembre 2005. Il en instaure même une nouvelle (214). A partir du 1^{er} janvier 2007, le gouverneur sortant sera inéligible, durant deux années, tant aux élections communales qu'aux élections provinciales.

Le principe paraît ici renversé. Au cours de sa fonction, incompatible pourtant avec un mandat de conseiller communal ou de conseiller provincial (215), le gouverneur est libre de se présenter aux élections locales. Arrivé au terme de son mandat, il est, en revanche, frappé d'une inéligibilité.

Au cours des travaux préparatoires, le ministre a justifié cette nouvelle cause d'inéligibilité en raison du fait que «le Gouverneur est un agent de la Région wallonne qui est à la fois Commissaire du Gouvernement wallon et du Gouvernement fédéral; il peut donc exercer une influence et se faire de la publicité, raison de son inéligibilité temporaire. Cette disposition ne sera cependant applicable qu'à partir du 1^{er} janvier 2007 afin que les gouver-

(213) C.A., 28 juillet 2006, n° 130/2006, B.7.3.; Cour eur. D.H. (g.c.), arrêt *Zdanoka* précité, §104 et 115.

(214) Art. L-4142, §2, 7°.

(215) Voy. les articles L2212-74, §1^{er}, 6° et L2212-76, §1^{er}, 5°.

neurs ne soient pas pris au dépourvu» (216). La motivation laisse perplexe. D'autres mandats politiques présentent en effet de mêmes caractéristiques. Ainsi, ne faudrait-il pas considérer, *a fortiori*, qu'un ministre fédéral, communautaire ou régional, exerce un mandat d'influence qui lui confère une certaine publicité ?

D. — *Le respect de la mixité sexuelle*

La révision constitutionnelle du 21 février 2002 fut l'occasion de consacrer, à l'article 10 de la Constitution, l'égalité entre les hommes et les femmes. Dans cette perspective, un article 11*bis* fut inséré dans le texte constitutionnel afin de faire transparaître ce principe dans le mode de désignation des mandataires publics. L'impact de cette disposition diffère néanmoins selon qu'on s'intéresse à la composition des conseils ou des collèges locaux.

1. *Les conseils communaux, provinciaux et de secteur*

Le premier alinéa de l'article 11*bis* de la Constitution confie à la loi, au décret ou à l'ordonnance, le soin de favoriser (217) l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs.

Dans les limites de ses compétences, le législateur wallon a répondu à l'appel du Constituant. En effet, les listes intracommunales, communales et provinciales doivent désormais compter des candidats de sexe différent en nombre égal (218). Par ailleurs, les deux premiers candidats de la liste ne peuvent être de même sexe (219). Les listes qui ne répondent pas à ces critères sont écartées par le bureau de circonscription.

(216) Projet de décret modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Rapport, *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 357/45, p. 58. Selon les mêmes travaux préparatoires, cette cause d'inéligibilité est appréciée au moment de la présentation de la liste. On notera encore qu'une coquille s'est glissée dans l'exposé des motifs. Celui-ci vise, en effet, la création d'une nouvelle incompatibilité (et non d'une nouvelle inéligibilité) à l'égard du gouverneur (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 357/1, p. 15). La justification de la mesure y est cependant un peu plus développée. Le Gouvernement précise que «au vu de l'importante magistrature d'influence qu'induit l'exercice de cette fonction, le projet de décret fait le choix d'interdire au Gouverneur sortant de briguer un mandat public électif pendant deux ans. Cette incompatibilité (sic) se fonde sur le précédent du Médiateur régional, à propos duquel le Parlement a consacré une inéligibilité temporaire de quatre ans à la sortie de charge».

(217) Sur la portée du terme «favoriser», voy. notamment G. GOEDERTIER, «De wijzigingen aan de Grondwet van 21 februari 2002: de gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd», *R. W.*, 2003-2004, p. 254 et références citées.

(218) Ou, plus précisément, l'écart entre les candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un (Art. L4142-7, 2°). Auparavant, la répartition entre les sexes devait respecter un équilibre de 1/3-2/3 (L4123-3, §3, alinéa 2; L4153-1, §1^{er}, alinéa 7; L4133-3, anciens).

(219) La réduction de l'effet dévolutif du vote en case de tête devrait toutefois diminuer l'importance de la place occupée par le candidat sur la liste (B. CADRANEL et F. DELCOR, «La réforme de l'effet dévolutif de la case de tête» in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 138).

La réforme s'inspire des normes applicables au niveau fédéral et fédéré. Elle poursuit un objectif constitutionnel (220). Cependant, à défaut de définir de manière plus rigoureuse l'alternance des positions entre sexe opposé, la prédominance masculine dans l'élection risque de demeurer écrasante et ce, malgré la diminution de l'effet dévolutif en case de tête (221).

Si la réglementation actuelle ne s'avérerait pas assez efficace, le législateur wallon gagnerait, sans doute, à traduire rapidement le prochain pas de cette évolution afin que ce *statu quo* ne puisse être considéré comme le signe de la perfection de la réforme (222). Inversement, la logique de discrimination positive, qui paraît à l'œuvre en l'espèce, impose d'abroger les mesures qui donnent corps à cette politique dès que l'équilibre, initialement travesti dans les faits, est rétabli entre les sexes (223).

2. Les collèges communaux, provinciaux et les bureaux de secteur

Le Constituant s'intéresse également à la présence des deux sexes au sein des instances exécutives. L'article 11*bis*, alinéa 3, de la Constitution impose notamment au législateur wallon d'organiser la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes, des collèges des bourgmestre et échevins, et dans les exécutifs de tout autre organe territorial intracommunal. Une telle obligation ne vaut cependant pas pour les membres des exécutifs élus directement par le corps électoral (224).

Conformément à cette disposition, le Code de la démocratie locale prévoit désormais que les collèges communaux et provinciaux ainsi que les bureaux de secteur seront composés de personnes de sexe différent (225). Le législateur wallon a même permis qu'il soit dérogé au principe selon lequel les échevins et les députés provinciaux sont élus au sein de leur conseil respec-

(220) Sur la controverse relative à la légitimité des quotas féminins, voy. notamment M. UYTENDAELE et J. SOHIER, «Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité», *J.T.*, 1994, p. 121; M. VERDUSSEN, «La participation des femmes aux élections en Belgique», *R.F.D.C.*, 1998, p. 806; P. POPELIER et J. VRIELINK, «Alle mensen zijn gelijk maar sommige mensen zijn meer gelijk dan anderen. Over mannen, vrouwen, paritaire democratie en geslachtsdiscriminatie», *T.B.P.*, 2003, pp. 682 et s.

(221) Tel n'est cependant pas l'opinion défendue dans les travaux préparatoires (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, pp. 31 et 38). Les parlementaires voient, en effet, dans l'obligation de mixité, un argument en faveur du maintien de l'effet dévolutif.

(222) Voy. ainsi les propositions de M. MATEO DIAZ, «Do Quotas Matter? Positive Actions in the Belgian Parliament», *Res. Publ.*, 2002, pp. 71 et 72.

(223) Voy. G. GOEDERTIER, *o.c.*, p. 254; S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, «L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution», *R.B.D.C.*, 2002, pp. 159-160. C'est ce que confirment d'ailleurs les travaux préparatoires du décret (*Doc. Parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 39).

(224) Comme c'est le cas à Comines-Warneton (Art. 15, §2, de la Nouvelle loi communale).

(225) Art. L1123-3, alinéa 2; L1413-1, §4; L2212-40, §1^{er}, alinéa 2. On est toutefois proche de la parité au sein du collège lorsque le nombre d'échevins n'y est que de deux, comme c'est le cas pour les communes de moins de 1.000 habitants (art. L1123-9).

tif. Dans l'hypothèse où tous les conseillers des groupes politiques faisant partie du pacte de majorité sont du même sexe, l'assemblée peut, en effet, désigner un échevin ou un député provincial en dehors du conseil (226). Celui-ci a voix délibérative lorsqu'il siège en tant que membre de l'exécutif et voix consultative au conseil. Il en va de même en cas d'empêchement d'un échevin ou d'un député provincial.

En revanche, le bourgmestre empêché doit, en toute hypothèse, être remplacé temporairement par un échevin, membre du conseil. Par ailleurs, le bourgmestre qui n'est plus en mesure d'assumer sa fonction ou qui démissionne, est, en principe, remplacé conformément à la procédure visée à l'article L1123-4, §2, du Code. Si le bourgmestre sortant était le seul représentant de son sexe au sein du collège, il n'est donc pas exclu qu'un échevin doive démissionner pour rétablir la parité sexuelle au sein de l'exécutif communal.

*
* *

La régionalisation des pouvoirs locaux a mis «l'imagination au pouvoir» (227). En Région wallonne, elle a fourni l'occasion de codifier une législation disparate, de repenser fondamentalement le modèle institutionnel local et de compléter, l'actualité aidant, les obligations déontologiques des mandataires communaux et provinciaux. Cette première salve de réformes est à peine digérée que, déjà, se prépare une seconde vague de modifications, aux objectifs similaires.

Comme toute création, la réforme wallonne s'inspire, pour partie, de modèles existants. Assurément, le droit institutionnel fédéral et fédéré a constitué un repère — parfois obligé — pour le législateur régional. Des procédures, comme le contrôle des mandats et revenus ou la mise en œuvre d'une responsabilité politique des membres de l'exécutif; des notions, comme celle de mixité d'affaires courantes ou de groupe politique, sont directement inspirés des niveaux de pouvoir supérieurs et transposés, presque à l'état brut, en droit local. La transplantation ne saurait toutefois induire en erreur. Les actes adoptés par les autorités locales sont soumis à d'autres contraintes et à d'autres contrôles. Le législateur wallon a sans doute quelque peu sous-estimé les difficultés juridiques liées à une telle opération.

Certaines réformes ne s'apparentent toutefois à aucune figure juridique connue. Tel est le cas, notamment, du pacte de majorité ou des inéligibilités

(226) Voy., également, l'amendement qui visait à désigner comme échevin le premier suppléant du sexe non représenté sur une des listes des groupes politiques parties au pacte de majorité (*Doc. parl.*, P.W., 2005-2006, n° 204/64, p. 69).

(227) F. DELPÉRÉE, «La nouvelle configuration de la Belgique», *J.T.*, 2001, p. 606.

fonctionnelles. Ces nouveaux concepts devront être appliqués, pour la première fois, à l'issue des élections d'octobre 2006. A cette occasion, ils seront interprétés, discutés, contestés. De nombreux recours seront probablement introduits après les élections communales et provinciales. Une jurisprudence neuve verra le jour. Elle devra faire le tri entre ses enseignements antérieurs. Ce sera l'occasion de nouveaux commentaires qui remettront peut-être en cause nos réflexions dégagées, le plus souvent, du texte brut du décret. Affaire à suivre, donc...

