

Comment améliorer l'autonomie du Directeur général ?

Par David Renders, Pacôme Noumair et Laura Uyttendaele

L'autonomie du Directeur général est une question centrale tant pour le Directeur général lui-même que pour l'administration, pour l'administré et, plus généralement, pour l'État de droit.

À travers cette question se joue en effet ni plus ni moins que l'articulation entre la gouvernance politique — qui passe — et le soutien administratif — qui reste —, lesquels travaillent, main dans la main, à la poursuite, à la gestion et à la préservation de l'intérêt général.

Dans la construction de cette relation aussi indispensable que forcée, l'autonomie du Directeur général est, au niveau communal, la clé de voûte.

On le sait, l'autonomie du Directeur général n'est pas, comme telle, définie, ni même consacrée.

Les dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation qui définissent les missions du Directeur général révèlent toute la particularité d'une fonction qui se trouve à la croisée du personnel politique qu'il est appelé à servir et du personnel administratif qu'il est appelé à diriger.

C'est ainsi que l'article L1124-2 dispose que :

« §1^{er}. Le Directeur général est nommé par le Conseil communal aux conditions fixées par le présent Code et dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement. Il est pourvu à l'emploi dans les six mois de la vacance. La nomination définitive a lieu à l'issue du stage.

§2. Le statut administratif du Directeur général est fixé par le règlement établi par le Conseil communal et dans le respect des règles minimales établies par le Gouvernement.

L'emploi de Directeur général est accessible par recrutement, promotion et mobilité.

Avant l'engagement de toute procédure afin de pourvoir à l'emploi de Directeur général, le Conseil communal peut nommer immédiatement à cet emploi le Directeur général adjoint, pour autant que ce dernier réunisse toutes les conditions de nomination à l'emploi de Directeur général. »

L'article L1124-3 dispose, pour sa part, que :

« Le Directeur général est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données, soit par le Conseil, soit par le Collège communal, soit par le Bourgmestre, selon leurs attributions respectives. »

L'article L1124-4 dispose encore que :

« §1^{er}. Le Directeur général est chargé de la préparation des dossiers qui sont soumis au Conseil communal ou au Collège communal. Il assiste, sans voix délibérative, aux séances du Conseil et du Collège.

Le Directeur général est également chargé de la mise en œuvre du programme stratégique transversal.

§2. Sous le contrôle du Collège communal, le Directeur général dirige et coordonne les services communaux et, sauf les exceptions prévues par la loi ou le décret, il est le chef du personnel et du Directeur général adjoint.

Il met en œuvre et évalue la politique de gestion des ressources humaines. Dans ce cadre, il arrête le projet d'évaluation de chaque membre du personnel et le transmet à l'intéressé et au Collège.

Le Directeur général [...] participe avec voix délibérative au jury d'examen constitué lors du recrutement ou de l'engagement des membres du personnel.

§3. Le Directeur général assure la présidence du comité de direction [...].

§4. Le Directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnaire des services communaux.

[...]

Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du Conseil communal.

§5. Le Directeur général rédige les procès-verbaux des séances du Conseil et assure la transcription de ceux-ci. [...].

Le Directeur général donne des conseils juridiques et administratifs au Conseil communal et au Collège communal. Il rappelle, le cas échéant, les règles de droit applicables, mentionne les éléments de fait dont il a connaissance et veille à ce que les mentions prescrites par la loi figurent dans les décisions.

[...].

§6. Après concertation avec le comité de direction, le Directeur général est chargé de la rédaction des projets :

1° de l'organigramme ;

2° du cadre organique ;

3° des statuts du personnel. »

D'autres dispositions du Code évoquent la question du traitement des Directeurs généraux et Directeurs généraux adjoints. Il s'agit des articles L1124-6 à L1124-18 inclus.

Les dispositions ainsi rappelées, ainsi que leurs arrêtés d'exécution, n'ont pas manqué de donner lieu à des commentaires en doctrine⁴.

Elles ont aussi, de temps à autres, alimenté la jurisprudence⁵⁶.

Mais, plus fondamentalement, elles vivent et façonnent le quotidien des personnes qui exercent la fonction de Directeur général d'une commune wallonne et, dans une certaine mesure, de toutes celles et tous ceux qui entrent en interaction avec elles.

C'est dans ce contexte que nous avons — une fois n'est pas coutume — décidé d'appréhender le sujet sensible qui nous a été confié non par le recours aux sources du droit traditionnelles que sont la législation, la jurisprudence et la doctrine, mais

-
- 4 L. Mendola (2013). Le nouveau statut des grades légaux des pouvoirs locaux wallons. *Mouvements communaux*, 13-20 ; M. Boverie (2013). Focus sur le comité de direction. *Mouvements communaux*, 21-22 ; M. Boverie (2013). Focus sur la lettre de mission et le contrat d'objectifs. *Mouvements communaux*, 32-35 ; G. Custers, avec la collab. de J.-F. Huart (2014). Statuts et missions des grades légaux dans les communes et CPAS. Bruges : Vanden Broele ; J. Bouvier (2014). La gouvernance communale : ses outils et ses acteurs. *Revue de droit communal*, (4), 31-45 ; A.-L. Durviaux & D. Fisse (2015). Droit de la fonction publique locale (pp. 84-91). Bruxelles : Larcier ; D. Leonard (2015). Le fonctionnaire dirigeant dans la commune : comparaison de la fonction entre les trois Régions. *Revue de droit communal*, (2), 2-24 ; D. Renders & R. Born (2017). Renders, D., & Born, R. (2017). Le Directeur général de la commune wallonne reçoit-il les moyens d'être le coordinateur-Directeur des services et le chef du personnel ? Dans *Le Directeur général et les nouveaux outils de management. Premier bilan et perspective le 12 mai 2017 à Waterloo*, Wauthier-Braine (pp. 71-76). Bruges : Vanden Broele. ; D. Renders (2022). *Droit administratif général* (4e éd., coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », pp. 101-103). Bruxelles : Larcier ; B. Antoine (2024). *L'humain d'abord – Penser et pratiquer la gestion humaine des pouvoirs locaux* (p. 660). Bruges : Vanden Broele.
 - 5 C. const., arrêt n° 36/2015 du 19 mars 2015. Dans cet arrêt, la Cour a examiné la constitutionnalité du « contrat d'objectifs » et de la « lettre de mission » (point B.7.1.), en soulignant que le législateur du décret n'avait pas, comme l'affirmaient pourtant les parties requérantes dans cette affaire, « confié une responsabilité politique au Directeur général » dès lors que ce dernier était « appelé, en réalité, à mettre en œuvre les choix politiques des autorités communales élues ». À noter que ces notions de « contrats d'objectifs » et de « lettre de mission » ont été, à la suite de la réforme de 2018, abrogées et respectivement remplacées, par le « rapport de planification » et le « programme stratégique transversal ». Cette intervention législative s'explique, en substance, par la volonté d'éviter une complexification administrative en raison d'une multitude d'outils (voy. *Projet de décret intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort*, *Doc. Parl.*, Parlement wallon, session 2017-2018, n° 1136/1, pp. 4-5). Dans le cadre de l'arrêt précité, la Cour a également eu l'occasion de se prononcer sur le mécanisme d'évaluation et sur la faculté de licencier le Directeur général lorsque ce dernier fait l'objet de deux évaluations négatives (points B.7.2. et 12.2.). À ce propos, la Cour a estimé qu'il n'était « pas déraisonnable de prévoir, en vue d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions communales, un mécanisme de licenciement du Directeur général lorsque celui-ci a fait l'objet de deux évaluations négatives. [...] Il s'ensuit qu'un Directeur général ne peut pas être licencié pour des raisons politiques ou alors qu'il n'était pas en mesure de remplir les objectifs qui lui avaient été assignés, à défaut pour lui de disposer des moyens nécessaires ou des prérogatives suffisantes pour ce faire. »
 - 6 C.E., arrêt n° 231.189 du 12 mai 2015 par lequel le Conseil d'État a annulé l'article 5 de l'arrêté du 11 juillet 2013 du Gouvernement wallon fixant les règles d'évaluation des emplois de Directeur général, Directeur adjoint et Directeur financier des Centres publics d'action sociale, en estimant que cet article méconnaissait « le droit légalement reconnu et inconditionnel des grades légaux de bénéficier d'une augmentation biennale, dès lors qu'il ajoute une condition qui ne figure pas dans le décret, à savoir celle d'obtenir une évaluation 'favorable' ou 'excellente' ; que seul le législateur décretaal est en mesure de déterminer dans quelle hypothèse l'augmentation biennale peut être bloquée ou dans quelles limites le Gouvernement wallon y est habilité » (nous soulignons).

par le biais d'une enquête qui emprunte aux méthodologies de recherche en sciences sociales.

C'est ce qui explique qu'au nombre des signataires de la présente contribution figurent outre deux juristes, une spécialiste des sciences politique et administrative, l'idée étant de garantir une récolte de données fiables, avant d'en formuler et d'en analyser les constats.

C'est à la présentation de l'enquête elle-même et à celle des résultats qui en découlent que la présente contribution est ainsi dédiée.

Il s'agit, dans l'ordre des rubriques du questionnaire⁷ adressé à l'ensemble des Directeurs généraux des communes wallonnes, d'opérer, sur la base des réponses et des remarques formulées par ces derniers, les principaux constats avant de laisser place aux commentaires qui nous paraissent devoir en découler.

En conclusion de cette présentation, l'on se demande dans quelle mesure l'autonomie du Directeur général de la commune peut, en Région wallonne, être améliorée.

La préparation de l'enquête

L'enquête a été préparée sur la base d'un examen préalable des données juridiques disponibles, qu'elles soient législatives, jurisprudentielles ou doctrinales.

De cet examen sont ressorties diverses réalités qu'il s'agissait d'interroger à travers un public qui ne présentait pas, tout au moins de prime abord, une parfaite homogénéité.

La circonstance que les personnes en charge de la présente étude n'avaient, pour aucune d'elles, exercé la fonction de Directeur général, présentait l'avantage qu'elles n'avaient aucune idée préconçue du degré d'autonomie attachée à la fonction de Directeur général.

Elles présentaient, en revanche, l'inconvénient de ne pas nécessairement mesurer à quoi correspond exactement, dans la pratique, l'exercice de la fonction en cause.

C'est le motif pour lequel le questionnaire d'enquête établi par les signataires de la présente contribution a été soumis pour avis à plusieurs Directeurs généraux, avant d'être transmis à l'ensemble des personnes qui exercent cette fonction dans une commune wallonne.

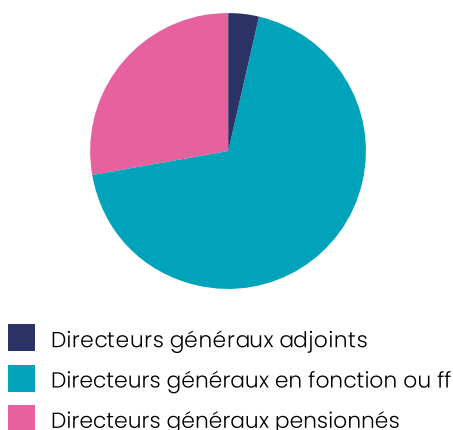
L'enquête a été menée entre le 17 mars et 7 avril 2025, soit durant une période de 21 jours.

Elle a fait l'objet d'un rappel le 3 avril 2025 et a donné lieu à 75 réponses sur les 386 personnes interrogées, ce qui représente une proportion de 19,43 % du public interrogé.

⁷ Le questionnaire dont il est question est publié en annexe à la présente contribution.

Le profil des répondants

Profil des répondants



Les 386 personnes interrogées correspondent soit à des Directeurs généraux en fonction ou faisant fonction, au nombre de 265, soit à des Directeurs généraux adjoints, au nombre de 14, soit à des Directeurs généraux pensionnés, au nombre de 107.

Les personnes qui ont accepté, pris le temps ou simplement eu le temps de répondre à l'enquête sont à 53,33 % des femmes et à 46,67 % des hommes.

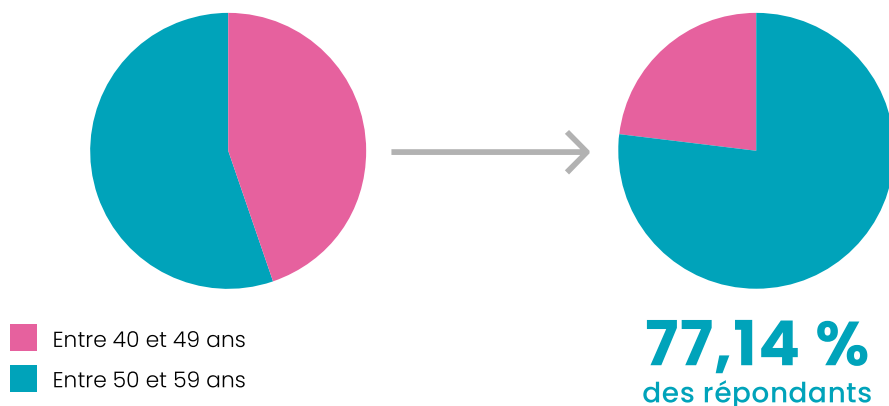
Au regard de la proportion de femmes et d'hommes qui exercent actuellement la fonction de Directeur

général — laquelle est approximativement composée d'un nombre de femmes égal à celui des hommes —, on constate que les Directrices générales ont répondu à l'enquête dans une proportion légèrement supérieure à celle des Directeurs généraux.

Les personnes qui ont répondu à l'enquête ont, pour l'essentiel, entre 40 et 59 ans.

34,67 % ont entre 40 et 49 ans et 42,67 %, entre 50 et 59 ans, ce qui représente un total, pour ces deux tranches d'âge, de 77,14 % des répondants.

Moyenne d'âge des répondants



C'est en très légère majorité que les personnes qui ont répondu à l'enquête travaillaient, au sein de la commune, avant d'en être nommées Directeur général.

50,67 % des répondants correspondent, en effet, à un tel profil.

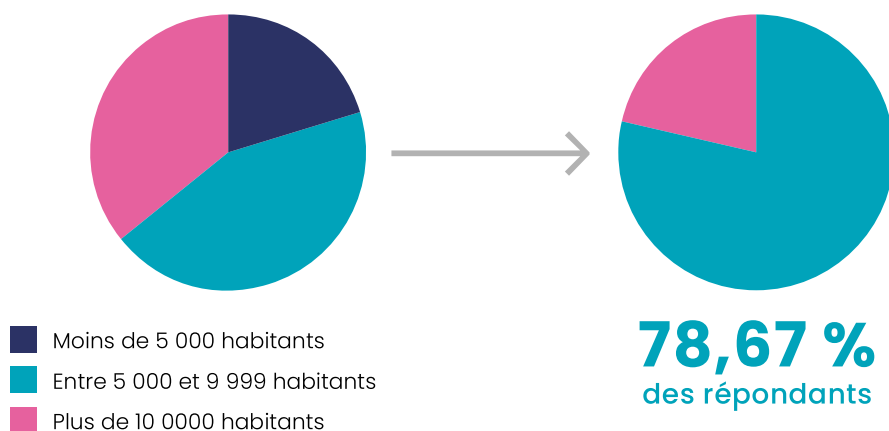
Enfin, les personnes qui ont répondu à l'enquête sont, en majorité, issues de petites ou moyennes communes.

16 % des répondants travaillent dans une commune de moins de 5 000 habitants ; 34,67 %, dans une commune qui compte entre 5 000 et 9 999 habitants et 28 %, dans une commune qui compte entre 10 000 et 19 999 habitants.

Ensemble, ces répondants représentent 78,67 % du corps interrogé.

On peut légitimement se demander si le profil moyen du répondant correspond au profil moyen du Directeur général d'une commune wallonne.

Taille de la commune des répondants



Si les statistiques disponibles ne permettent pas de répondre à une telle question, le profil des répondants permet toutefois de conclure qu'au regard des questions qui ont été posées, le profil moyen du répondant n'est pas particulièrement surprenant.

Le nombre de communes wallonnes de petite et de moyenne densité est, en effet, plus important que celui des communes wallonnes de grande densité. L'on sait, par ailleurs, qu'un Directeur sur deux environ devient le Directeur général de la commune dans laquelle il a été membre du personnel⁸. La plupart des Directeurs généraux ont encore — c'est logique eu égard au degré de responsabilités exercées — entre 40 et 59 ans.

Et s'il est vrai que les femmes ont répondu à l'enquête en plus grand nombre que les hommes, la différence n'est pas significative pour un nombre quasiment égal de titulaires de fonction se disant relever de l'un ou de l'autre genre.

8 C'est en tout cas la proportion qui nous a été rapportée pour la Province du Hainaut. Nous ne disposons malheureusement pas d'autres statistiques précises.

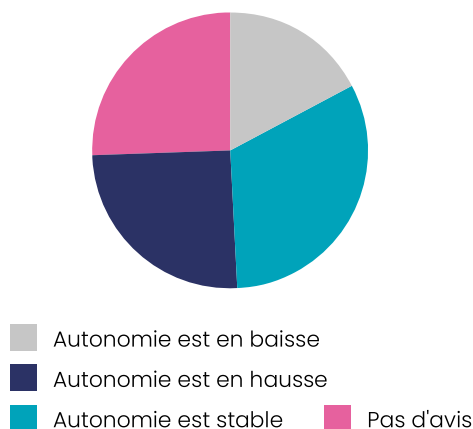
L'influence des réformes intervenues sur l'autonomie du Directeur général

La première question posée, dans le cadre de l'enquête, était de savoir si les réformes intervenues en 2013 et 2018 ont ou non exercé une influence sur l'autonomie du Directeur général.

À cet égard, il nous paraît que des constats peuvent être posés, certains généraux, d'autres particuliers.

Au titre des constats « généraux », il apparaît que 17,33 % des répondants estiment que l'autonomie du Directeur général est en baisse à la suite de la réforme de 2013, tandis que 32 % indiquent que leur autonomie est stable et 25,33 % des répondants considèrent qu'elle est en hausse.

**« Constats généraux »
sur l'autonomie du DG**



L'on note, par ailleurs, que 25,33 % des répondants indiquent « ne pas savoir » se prononcer sur la question, ce qui peut, en partie, s'expliquer par la circonstance qu'une partie des répondants est entrée en fonction postérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme de 2013 et n'est, dès lors, pas en mesure d'opérer la comparaison qu'impose la question posée.

Un constat similaire peut être formulé s'agissant de la réforme de 2018.

En effet, seuls 9,33 % des répondants estiment que leur autonomie est en

baisse à la suite de cette réforme, 58,67 % considérant que leur autonomie est stable et 16,00 % qu'elle est en hausse.

Ici, ce sont 16,00 % des répondants qui ne se prononcent pas, sans doute, pour une part, dans la mesure où, là aussi, ils ne sont pas en mesure d'opérer la comparaison qu'impose la question posée.

Indépendamment de l'influence concrète des réformes intervenues, dont il semble que la perception soit difficile à évaluer isolément, la question de savoir si le cadre légal et réglementaire actuel, toutes réformes comprises, est de nature à favoriser l'autonomie du Directeur général, donne lieu, pour sa part, aux réponses suivantes.

Une légère majorité des répondants estime que le cadre législatif et réglementaire actuel n'est pas de nature à favoriser l'autonomie du Directeur général : 8 % d'entre eux sont pleinement de cet avis, tandis que 44 % sont plutôt de cet avis.

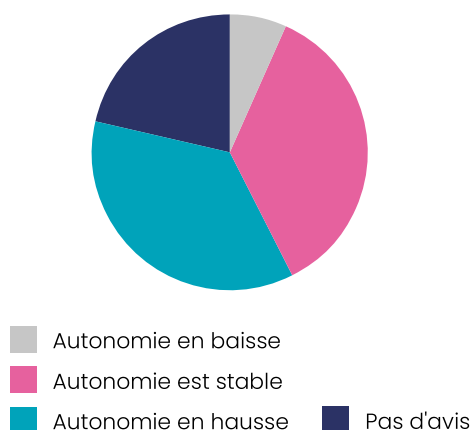
Ce n'est pas à dire que les autres répondants partagent nécessairement le point de vue inverse : 18,67 % des répondants ne se prononcent pas sur la question, ce qui conduit à devoir constater qu'une trentaine de pourcents d'entre eux est d'avis que, pour l'heure, le cadre législatif et réglementaire est de nature à favoriser

l'autonomie du Directeur général. À cet égard, 2,67 % des répondants sont pleinement de cet avis pour 26,67 % qui sont plutôt de cet avis.

Les constats généraux pourraient donc être résumés comme suit : la réforme de 2013 aurait conduit à un peu plus d'autonomie dans le chef du Directeur général ; la réforme de 2018 n'y aurait plutôt rien changé ; et, de façon générale, les Directeurs généraux qui s'expriment seraient majoritairement enclins à considérer qu'ils manquent d'autonomie.

Au titre des constats « particuliers », l'on évoque d'abord la question de l'autonomie du Directeur général au titre de « chef du personnel » et des questions de recrutement, de formation et de discipline qui y sont attachées.

**« Constats particuliers »
sur l'autonomie du DG**



Sur ce point, seuls 6,67 % des répondants estiment que leur autonomie à ce sujet est en baisse depuis la réforme de 2013, alors que 36 % estiment qu'elle est stable et 36 autres pourcents qu'elle est en hausse, 21,33 % ne prenant pas parti.

Si ces résultats laissent à penser que, dans l'ensemble, l'autonomie du Directeur général en sa qualité de « chef du personnel » s'est accrue depuis douze ans, de nombreux répondants soulignent, dans les commentaires qu'ils livrent, qu'il serait pertinent d'accorder au Directeur général une plus grande marge de

manœuvre s'agissant des engagements, des licenciements et de l'infliction de sanctions disciplinaires.

À ce sujet, un répondant souligne que, d'après lui, le cadre législatif et réglementaire actuel ne permet pas de « récompenser » les membres du personnel méritants.

Outre qu'il est le « chef du personnel »⁹, on sait que le Directeur général « est chargé de la mise en œuvre du programme stratégique transversal »¹⁰.

À cet égard, la majorité des répondants — 60% — estime que l'introduction du programme stratégique transversal n'a pas exercé une véritable influence sur leur autonomie.

Dans les commentaires qu'ils acceptent de livrer, la plupart des répondants vont plus loin : ils soulignent le peu d'intérêt que revêt, d'après eux, ce programme.

9 Art. L1124-4, § 2, al. 1^{er}, du CDLD. Sur cette notion, Renders, D., & Born, R. (2017). Le Directeur général de la commune wallonne reçoit-il les moyens d'être le coordinateur-Directeur des services et le chef du personnel ? Dans Le Directeur général et les nouveaux outils de management. Premier bilan et perspective le 12 mai 2017 à Waterloo, Wauthier-Braine (pp. 71-76). Bruges : Vanden Broele.

10 Art. L1124-4, § 1^{er}, al. 2, du CDLD.

Pour exercer le rôle de « chef du personnel »¹¹ et être « chargé de la mise en œuvre du programme stratégique transversal »¹², le Directeur général doit, bien entendu, être désigné.

Au sujet de la procédure de nomination du Directeur général, la majorité des répondants estime que cette procédure, telle qu'elle est prévue par le cadre législatif et réglementaire applicable, est de nature à favoriser l'autonomie du titulaire de fonction.

12 % se prononcent pleinement en ce sens. 41,33 % sont plutôt enclins à partager cette opinion. Seuls 13,33 % penchent en sens inverse pour 4 % qui, quant à eux, sont en total désaccord avec cette analyse.

Il est à noter que 29,33 % – soit un petit tiers des répondants – ne se prononcent ni dans un sens, ni dans l'autre au sujet de cette question et que quelques commentaires épinglent, pour leur part, un risque d'ingérence politique, non dans le cadre de la procédure de désignation en tant que telle, mais au cours du stage qui s'ensuit et, plus généralement, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

À ce propos, on sait qu'un des points les plus controversés de la réforme de 2013 est d'avoir confié au Collège communal le soin de procéder à l'évaluation du Directeur général¹³. Ce choix décrié du législateur wallon¹⁴ entraîne des conséquences variables pouvant, le cas échéant, être particulièrement négatives pour la personne intéressée.

52 % des répondants considèrent que le fait que l'évaluation du Directeur général soit réalisée par le Collège communal constitue un frein à leur autonomie : parmi ces répondants, 20 % sont tout à fait d'accord avec cet avis, tandis que 32 % le sont plutôt.

En revanche, 22,66 % des répondants¹⁵ ne partagent pas cet avis, et 25,33 % restent neutres.

Pour pouvoir appréhender plus correctement ces différents chiffres, l'on doit, cependant, ajouter qu'aucune évaluation n'est, en pratique, réalisée dans 90,67 % des cas et que là où elle est réalisée, c'est parfois à la demande du Directeur général lui-même.

Une telle donnée est, en tout cas, de nature à nuancer l'avis d'une partie des 47,99 % de répondants qui ne rejoint pas l'opinion majoritaire, dès lors que l'atteinte potentielle à l'autonomie ne saurait concrètement être ressentie.

11 Art. L1124-4, § 2, al. 1^{er}, du CDLD.

12 Art. L1124-4, § 1^{er}, al. 2, du CDLD.

13 Sur cette question, cf. *infra* : n° 34.

14 Art. L1124-50 du CDLD. Cette disposition législative a été exécutée par un arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de Directeur général, Directeur général adjoint et Directeur financier communaux, M.B., 22 août 2013.

15 21,33 % de ces personnes ont répondu en indiquant n'être « plutôt pas d'accord » avec cette affirmation alors qu'une seule personne (représentant 1,33 % des répondants) déclare n'être « pas du tout d'accord » avec celle-ci.

Les obstacles pratiques à l'autonomie du Directeur général

Au-delà de l'influence des réformes intervenues, la question se pose également de savoir si des obstacles à l'autonomie du Directeur général se présentent en pratique.

À cet égard, on peut d'abord pointer que l'action — ou le cas échéant l'inaction du Collège communal — est perçue par 52 % des répondants comme un frein à l'autonomie du Directeur général¹⁶.

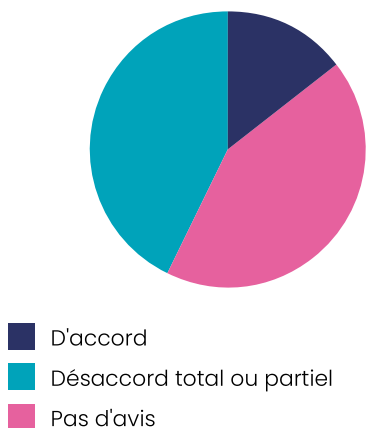
Seule une faible minorité de 17,33 % des personnes interrogées considère que tel n'est pas le cas¹⁷, alors que 30,67 % d'entre elles ne se prononcent ni dans un sens, ni dans l'autre.

À nouveau, les Directeurs généraux ayant participé à l'enquête mettent en exergue la place importante que prend le Collège dans la gestion des ressources humaines de la commune. En ce sens, plusieurs répondants soulignent que certains membres du Collège contournent parfois le Directeur général, en créant un lien direct avec certains agents communaux.

Il est toutefois notable que la perception des répondants à l'égard de l'action et de l'inaction du Collège communal n'est pas transposable à celles du Conseil communal.

S'agissant du Conseil, en effet, seuls 14,67 % des répondants estiment qu'il constitue un frein à l'autonomie du Directeur général, pour 42,66 % en désaccord total ou partiel avec cette affirmation et 42,67 % qui ne se prononcent pas.

Le Conseil communal est-il un frein à l'autonomie du DG ?



Le manque de moyens financiers et humains constitue, lui aussi, un frein à l'autonomie pour 62,67 %, soit deux tiers des répondants.

Ici également, les répondants insistent, dans leurs réponses, sur le manque de marge de manœuvre dont ils estiment disposer en matière de recrutement et de gestion du personnel.

Les autres freins à l'autonomie qu'épinglent les personnes interrogées sont plus isolés.

Il s'agit, pour un répondant, de la personnalité même du Directeur général. L'affaiblissement général de l'autonomie locale est également évoqué. La gestion du personnel est, pour sa part, souvent relevée.

16 42,67 % indiquant être « plutôt d'accord » avec cette proposition, 9,33 % de ces répondants déclarant être « tout à fait d'accord » avec celle-ci.

17 13,33 % considérant être « plutôt » en désaccord avec cette affirmation, 4 % étant « tout à fait » en désaccord avec celle-ci.

Dans les petites communes, la multiplicité des tâches qui reposent sur le Directeur général pose, par ailleurs, de sérieuses difficultés.

L'un des répondants estime encore que les carences en matière de formation et le manque de programmes informatiques performants constituent des freins à l'autonomie du Directeur général.

Les attentes du Directeur général en termes d'autonomie

L'on ne peut pas réellement écrire que des attentes nombreuses soient exprimées de la part du Directeur général en termes d'autonomie.

Des réponses fournies, l'on peut en particulier souligner que deux messages sont adressés aux décideurs politiques pour l'avenir.

Le premier message est formulé par les répondants qui exercent la fonction de Directeur général dans une petite ou une moyenne commune.

Ces répondants estiment que leur rémunération n'est pas à la hauteur des nombreuses tâches qu'ils doivent accomplir.

Le second message est, quant à lui, exprimé par une majorité de répondants, quel que soit le gabarit de la commune dans laquelle ils exercent leur fonction.

À concurrence de 58,67 %, les répondants voient d'un œil favorable le projet du Gouvernement wallon visant à intégrer les centres publics d'action sociale au sein des institutions communales des plus petites communes. Et 73,33 % des répondants considèrent que l'influence d'une telle intégration serait « neutre » sur l'autonomie du Directeur général.

Devant ces deux messages qui, pour le premier, est le fruit de réponses à une question ouverte, pour le second, celui de réponses à des questions fermées, l'on pense pouvoir formuler les observations suivantes.

Il y a, d'une part, que la question de la rémunération du Directeur général n'est pas tant propre à la question de l'autonomie qui lui est reconnue, qu'à la reconnaissance de la quantité et de la qualité du travail qu'il accomplit, de façon autonome ou pas.

Il y a, d'autre part, que l'intégration des centres publics d'action sociale au sein des institutions communales des plus petites communes, qu'une majorité de répondants voit d'un œil favorable, peut, en effet, comme l'exprime une plus grande majorité encore, n'avoir aucune incidence sur l'autonomie du Directeur général.

Sur le fondement de ces observations, l'on peut toutefois se demander si les attentes du Directeur général en termes d'autonomie sont aussi nombreuses qu'on aurait pu, de prime abord, le penser, ce qui n'en rend pas moins envisageables des améliorations.

L'autonomie du Directeur général : quelles améliorations possibles ?

L'analyse des résultats qui viennent d'être rapportés impose la prudence, tant compte tenu du nombre de répondants ayant participé à l'enquête qu'au regard du contenu des réponses fournies.

L'échantillon des réponses reçues paraît toutefois globalement représentatif.

Les commentaires que suscitent les réponses apportées et les améliorations que l'on croit pouvoir suggérer sont les suivants.

Le nombre de tâches dont le Directeur général est investi — en particulier dans les plus petites communes — est manifestement très important, pour ne pas écrire : excessif.

Sur ce point, ne conviendrait-il pas de réfléchir à deux pistes ?

Il s'agirait, d'une part, de distinguer, au sein des fonctions exercées par le Directeur général, le rôle de chef d'administration du rôle de greffier. Pourquoi ne pas confier ce dernier rôle — qui réclame du temps et de l'énergie, mais aussi des qualités à part entière — à un autre membre de l'administration, lequel exercerait la fonction de greffier sous l'autorité hiérarchique du Directeur général ?

Il s'agirait, d'autre part, d'organiser un, voire des mécanismes de délégation de pouvoir dans le Code de la démocratie locale pour, au besoin, permettre au Directeur général de confier l'exercice de certains pouvoirs à d'autres membres du personnel, tout en demeurant titulaire de ces pouvoirs¹⁸.

Ces ajustements — qui ne devraient cependant pas conduire à la surcharge d'autres membres du personnel — pourraient, en libérant du temps au Directeur général, lui permettre de regagner de l'autonomie.

Même si elle n'est mise en œuvre que dans une commune sur dix — ce qui semble peu compatible avec le principe d'égalité —, l'évaluation du Directeur général par le Collège communal ne correspond pas à une formule adéquate.

Il y a treize ans déjà, l'un d'entre nous écrivait, avec E. GONTHIER, que :

« Il n'est pas normal que les objectifs assignés au Directeur général soient de nature politique. Pas normal que les moyens humains et financiers soient définis par l'autorité qui évalue les moyens qu'elle consent elle-même. Pas normal que seul un des supérieurs hiérarchiques — qui n'est pas le plus représentatif et qui risque, en particulier, d'être en conflit d'intérêt — soit l'évaluateur. Pas normal que les effets de l'évaluation portent sur le seul Directeur général, s'il n'est pas évalué sur ses seules performances individuelles. Pas normal encore que l'évaluation d'un Directeur général conduise à ce qu'il soit purement et simplement écarté de l'administration

¹⁸ Sur la délégation de pouvoir, voy. not. Renders, D. (2022). Droit administratif général (4e éd., coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », pp. 332-335). Bruxelles : Larcier ; (et les références citées dans l'ouvrage).

alors que, tout au plus, c'est l'exercice de la fonction de Directeur général qui pose [un] problème. »¹⁹

Une réforme sur ce point mériterait certainement d'être opérée pour permettre, à la fois, que l'évaluation puisse avoir lieu partout sans que le titulaire de fonction ne craigne le mauvais procès qu'il pourrait redouter actuellement. Cela explique peut-être que, tant que le climat est bon, l'évaluation n'a pas lieu, et que si celui-ci s'assombrit, elle soit utilisée pour se débarrasser d'un Directeur général encombrant.

Le statut pécuniaire du Directeur général pose, lui aussi, question.

Selon les personnes qui exercent leurs fonctions dans les petites communes, la rémunération n'est, semble-t-il, pas à la hauteur des nombreuses tâches qu'elles doivent accomplir. Si une rémunération n'est plus considérée comme suffisante par un ensemble de personnes, l'on peut craindre une démotivation progressive de celles et ceux qui sont en place et, plus encore, un manque d'attractivité pour la fonction dans le futur.

La problématique des pensions — qui n'est pas propre aux Directeurs généraux des communes wallonnes — mérite, elle aussi, toute l'attention requise.

Enfin, le statut administratif actuellement applicable au Directeur général ne devrait, en aucun cas, être modifié pour permettre le licenciement du Directeur général au nom du bon fonctionnement du service, ni pour voir toute forme de licenciement que ce dernier viendrait à connaître, être justiciable des juridictions du travail.

L'on sait qu'en Région flamande, une réforme a été entreprise en ce sens, qui dépasse, du reste, le statut administratif et juridictionnel du seul Secrétaire communal²⁰.

Cette réforme vient cependant d'être annulée par la Cour constitutionnelle, dès lors que l'agent dont le licenciement serait jugé irrégulier devrait toujours pouvoir être réintégré dans son emploi, ce que l'application de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et, avec elle, la compétence des juridictions du travail, n'est pas en mesure de garantir²¹.

19 Renders, D., & Gonthier, E. (2012). Le secrétaire communal a-t-il besoin d'un contrat d'objectifs ? Dans Ph. Bouvier et al., L'indépendance du secrétaire communal : utopie ou réalité ? Interventions du Congrès régional des Secrétaires communaux de Wallonie, le 4 mai 2012 à l'Abbaye de la Ramée (p. 44). Bruges : Vanden Broele. En ce sens, voy. Custers, G., & Huart, J.-F. (2014). Statuts et missions des grades légaux dans les communes et CPAS (p. 106, note 285). Bruges : Vanden Broele.

20 Voy. le décret flamand du 16 juin 2023 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, en ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire, *M.B.*, du 10 juillet 2023.

21 C. const., arrêt n° 85/2025 du 5 juin 2025, B.30.6.

ANNEXE

Questionnaire soumis aux Directeurs généraux

1. Données générales sur le profil du participant

- Vous êtes
 - ☐ Un homme ;
 - ☐ Une femme ;
 - ☐ Autre :
 - ☐ Je préfère ne pas le dire.
- Quel est votre âge ?
 - ☐ Moins de 30 ans ;
 - ☐ Entre 30 et 39 ans ;
 - ☐ Entre 40 et 49 ans ;
 - ☐ Entre 50 et 59 ans ;
 - ☐ 60 ans ou plus.
- Travailliez-vous au sein de votre commune avant d'être nommé DG ?
 - ☐ OUI ;
 - ☐ NON.
- Quelle était votre précédente fonction avant d'être nommé DG ?
- Quand êtes-vous entré en fonction en tant que DG (mois et année) ?

- Combien d'habitants compte votre commune ?

- ☐ Moins de 5 000 habitants ;
- ☐ Entre 5 000 et 9 999 habitants ;
- ☐ Entre 10 000 et 19 999 habitants ;
- ☐ Entre 20 000 et 29 999 habitants ;
- ☐ Entre 30 000 et 49 999 habitants ;
- ☐ Entre 50 000 et 99 999 habitants ;
- ☐ Entre 100 000 et 199 999 habitants ;
- ☐ Plus de 200 000 habitants

2. Questions générales sur l'autonomie du Directeur général

- Depuis la réforme de 2013, l'autonomie du DG dans les communes wallonnes :

- ☐ Est en baisse ;
- ☐ Est stable ;
- ☐ Est en hausse ;
- ☐ Je ne sais pas.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Depuis la réforme de 2013, l'autonomie du DG en qualité de « chef du personnel » (recrutement, formation, discipline) :

- ☐ Est en baisse ;
- ☐ Est stable ;
- ☐ Est en hausse ;
- ☐ Je ne sais pas.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Depuis la réforme de 2018, l'autonomie du DG dans les communes wallonnes :

- ☐ Est en baisse ;
- ☐ Est stable ;
- ☐ Est en hausse ;
- ☐ Je ne sais pas.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Depuis la réforme de 2018, l'autonomie du DG, en raison de l'introduction du Plan Stratégique Transversal (PST) :

- ☐ Est en baisse ;
- ☐ Est stable ;
- ☐ Est en hausse ;
- ☐ Je ne sais pas.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

3. Questions particulières sur l'autonomie du Directeur général

- Le cadre légal et réglementaire actuel est de nature à favoriser l'autonomie du DG :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- La procédure de nomination, telle que prévue par le cadre légal et réglementaire applicable, garantit l'indépendance et l'impartialité du candidat :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Dans votre commune, l'évaluation du DG requise par le cadre légal et réglementaire applicable est organisée :

- ☐ OUI ;
- ☐ NON.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- L'évaluation par le Collège communal est de nature à freiner l'autonomie du DG :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Dans votre commune, l'action/l'inaction du Conseil communal constitue un frein à l'autonomie du DG :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Dans votre commune, l'action/l'inaction du Collège communal constitue un frein à l'autonomie du DG :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Dans votre commune, la question des moyens constitue un frein à l'autonomie du DG :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
- ☐ Plutôt pas d'accord ;
- ☐ Neutre ;
- ☐ Plutôt d'accord ;
- ☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- À votre estime, existe-t-il d'autres freins à l'autonomie du DG ?

- ☐ OUI ;
☐ NON.

Si oui, quels sont-ils ? Si non, pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

4. Votre opinion sur les réformes envisagées

- Quelle est votre opinion quant à la volonté du Gouvernement wallon d'intégrer les CPAS aux institutions communales pour les communes en deçà d'un certain seuil d'habitants ?

- ☐ Très défavorable ;
☐ Défavorable ;
☐ Sans opinion ;
☐ Favorable ;
☐ Très favorable.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Une intégration du CPAS aux institutions communales est susceptible d'avoir une influence sur l'autonomie du DG :

- ☐ Très négative ;
☐ Négative ;
☐ Sans opinion ;
☐ Positive ;
☐ Très positive.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

- Une nouvelle réforme des grades légaux en Région wallonne est nécessaire :

- ☐ Pas du tout d'accord ;
☐ Plutôt pas d'accord ;
☐ Neutre ;
☐ Plutôt d'accord ;
☐ Tout à fait d'accord.

Pour quelle(s) raison(s) ? (facultatif)

