

deux dispositions principales : d'une part, le fait qu'un conseiller qui quitte son groupe politique en cours de mandature est privé de tous ses mandats dérivés et, d'autre part, le fait que sa signature est nulle s'il adhère à un pacte de majorité auquel son groupe politique n'adhère pas. Le législateur n'avait toutefois pas prévu qu'il serait

possible de s'y soustraire en siégeant comme indépendant avant même la conclusion d'un premier pacte de majorité. Grâce à ce juridisme, il semble possible de contourner la loi. Il revient aux commissaires de voir s'il conviendrait de modifier le Code pour empêcher ce contournement.

## RAPPORT

établi par

David RENDERS

Professeur à l'U.C.L. et avocat,

avec le concours de Louis VANSNICK, assistant à l'U.C.L.

### INTRODUCTION

1. Par un courrier daté du 11 juillet 2007, Madame Chantal BERTOUILLE, Présidente de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique, a sollicité l'audition de différents experts, en vue d'évaluer et, le cas échéant, de réformer le Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

L'évaluation pouvait porter sur les thèmes suivants : l'installation des organes; le pacte de majorité; l'élection du bourgmestre; la représentation des deux genres; la motion de méfiance constructive; les incompatibilités; les groupes politiques; les synergies entre la commune et le CPAS; l'empêchement; le statut de Comines-Warneton; la déontologie et la bonne gouvernance.

2. Les difficultés que j'ai cru devoir relever sont relatives aux thèmes suivants : le pacte de majorité (I); l'élection du bourgmestre (II); la motion de méfiance constructive (III); les synergies entre la commune et le CPAS (IV); les incompatibilités (V); le statut de Comines-Warneton (VI); la déontologie et la bonne gouvernance (VII).

Je souligne qu'il s'agit de décrire succinctement ces difficultés, tout en proposant des solutions de principe. Il n'est donc pas question, à ce stade, d'établir un dispositif législatif destiné à se

substituer à l'actuel. C'est, en effet, au Parlement wallon d'être convaincu des idées formulées et, le cas échéant, d'élaborer le nouveau dispositif. Il va de soi, cependant, que je me tiens à la disposition du Parlement au cas où il partagerait l'analyse présentée.

### I. LE PACTE DE MAJORITÉ

3. Le pacte de majorité peut constituer une bonne manière d'opérer la désignation des collèges provinciaux et communaux.

Plusieurs difficultés ne manquent cependant pas d'apparaître quant aux modalités de son adoption.

4. Au cas où différents projets de pacte sont déposés, le vote favorable et régulier du premier projet discuté emporte logiquement la désignation du bourgmestre, des échevins et, dans les communes de la région de langue française, du président de CPAS.

Le Code mériterait de préciser, de façon à éviter toute supputation à ce sujet, que les autres projets de pacte qui étaient présentés deviennent caducs<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Voy. D. DEOM et Th. BOMBOIS, «Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la nouvelle loi communale devint l'ancienne», *R.B.D.C.*, 2006, p. 29.

5. Une difficulté se pose également en termes d'échéancier. Les élections ont lieu le deuxième dimanche d'octobre. Le Code précise que le projet de pacte doit être déposé le 15 décembre au plus tard. La question se pose de savoir ce qui peut se produire au cas où aucun projet n'est déposé à cette date.

Ne faudrait-il pas préciser que le délai du 15 décembre n'est pas impératif, mais «indicatif»? <sup>4</sup> C'est que, si aucun projet n'est déposé à cette date, l'on ne saurait admettre une situation de blocage. Et si un projet de pacte est déposé après la date du 15 décembre, l'on peut s'interroger sur la régularité du projet eu égard au dépassement de la limite temporelle assignée par le Code.

Certes, une solution est déjà préconisée par l'article L1123-1, §4, alinéa 1<sup>er</sup>, du C.W.A.D.E.L. qui laisse entendre que le délai du 15 décembre n'est qu'indicatif, puisqu'à défaut d'adoption de pacte, voire de dépôt de projet de pacte, cet article préconise la désignation éventuelle d'un commissaire du gouvernement.

La solution paraît délicate. Elle ne rencontre pas expressément le sort qu'il convient de réserver aux questions relatives au dépassement du délai du 15 décembre. Surtout, il paraît délicat d'envoyer un commissaire du gouvernement pour se substituer au collège le temps de constituer ce dernier, étant entendu qu'une seule personne, qui, le cas échéant, ne connaît pas les réalités locales, peut difficilement assumer avec efficacité – toutes compétences confondues – la gestion administrative d'une commune et ne dispose pas davantage de la légitimité démocratique pour donner les impulsions politiques qui s'imposent <sup>5</sup>.

Il me paraît ainsi utile de corriger le dispositif législatif à l'issue du délai de trois mois évoqué, en trouvant une solution au départ des personnalités locales dont la légitimité politique vient d'être acquise ou renouvelée. Ainsi, pourquoi ne pas considérer qu'au bout d'un certain délai, la majorité est constituée par le groupe politique qui,

au sein du conseil, a recueilli le plus grand nombre de voix et, le cas échéant, d'autres groupes politiques pour assurer une majorité au collège, en retenant ceux-ci dans l'ordre décroissant du nombre total de voix obtenues. Se mettrait alors en place une «majorité forcée» ayant l'obligation d'établir un «pacte forcé» par la volonté du corps électoral.

Si le «pacte forcé» devait ne pas fonctionner, rien n'empêcherait qu'une motion collective soit adoptée pour substituer à la majorité en place une nouvelle majorité. C'est l'un des motifs qui conduit, du reste, à renforcer l'idée qu'il conviendrait de limiter la période de début de législature durant laquelle une motion de méfiance collective ne peut être adoptée <sup>6</sup>.

6. Autre difficulté : il conviendrait d'ajouter qu'il doit être procédé au vote d'un avenant au pacte de majorité, en cas de décès d'un membre du collège ou de la démission ou de la révocation d'un échevin <sup>7</sup>.

7. Enfin, il serait utile de prévoir explicitement que le conseiller communal d'une liste n'appartenant pas à la majorité ne puisse, à la faveur d'un avenant au pacte, devenir membre du collège <sup>8</sup>.

Rien ne l'interdit formellement, pour l'heure, mais le clivage arrêté par le principe du pacte de majorité laisse entendre qu'il doit en aller ainsi.

## II. L'ÉLECTION DU BOURGMESTRE

8. Le bourgmestre est, on le sait, le conseiller communal de nationalité belge qui a recueilli le plus grand nombre de voix de préférence au sein de la liste qui, parmi celles qui adhèrent au pacte de majorité, a obtenu le plus de voix <sup>9</sup>.

Si cette personnalité n'accepte pas la charge qui lui revient, c'est le conseiller communal qui la seconde en voix de préférence, au sein de la même liste, qui est élu, et ainsi de suite. J'ai parlé, avec Gautier PIJCKE, de «bourgmestre matriochka» <sup>10</sup>.

<sup>4</sup> En ce sens, *ibidem*, p. 29.

<sup>5</sup> Il convient de rappeler ici que la commune est une collectivité politique. Ce n'est pas seulement une administration décentralisée et, dans une moindre mesure, déconcentrée (voy., à cet égard, F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 64).

<sup>6</sup> Cfr. *infra* : point III.

<sup>7</sup> Voy. D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 30.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>9</sup> Voy. l'art. L 1123-4, §1<sup>er</sup>, du C.W.A.D.E.L.

<sup>10</sup> Voy. D. RENDERS et G. PIJCKE, «Région wallonne : des institutions locales reliftées», *Journ. Jur.*, 2005, liv. 47, p. 4.

Une dérogation au système présenté a – chacun le sait – été consacrée, au mois de juin 2007, en vue de faire face à la situation spécifique qui se présentait à Charleroi. Désormais, le bourgmestre peut aussi être proposé, sans respecter l'ordre des voix de préférence, par la majorité qui succède à celle dont le collège a démissionné, en sachant que le bourgmestre peut aussi, dans ce cas, être désigné hors conseil <sup>11</sup>.

9. La technique de l'élection du bourgmestre est une solution qui, parmi d'autres, peut se concevoir et qui, dans nombre de communes, a, semble-t-il, bien fonctionné. Elle présente l'intérêt de concilier tout à la fois le résultat de l'élection et le droit de constituer des alliances au sein du conseil <sup>12</sup>.

La technique pourrait toutefois être perfectionnée.

10. Il s'agirait, *d'abord*, de ne pas permettre au bourgmestre empêché de choisir librement son «intérimaire», parmi les échevins belges du collège <sup>13</sup>.

De façon à ce que le système soit parfaitement cohérent, il s'indiquerait, en cas d'empêchement de la personnalité élue bourgmestre, de la faire remplacer par la personnalité appartenant à la même liste qui la seconde immédiatement en voix de préférence, comme c'est le cas dans la situation du renoncement à la fonction qu'on a évoquée plus haut <sup>14</sup>.

11. Il convient, *par ailleurs*, d'apporter une réponse explicite au point de savoir qui est élu bourgmestre, au cas où une motion de méfiance collective est adoptée. S'agit-il du bourgmestre

visé dans le nouveau pacte? Ou doit-il s'agir du conseiller communal ayant obtenu le plus grand nombre de voix de préférence au sein du groupe politique le plus important de la majorité? D'éminents auteurs plaident en faveur de la seconde formule. Je suis enclin à partager leur point de vue.

12. Je crois, *enfin*, utile de régler explicitement le point de savoir quand le bourgmestre peut renoncer à la charge que le Code entend lui confier.

Tant que le pacte n'est pas voté, l'intéressé n'est pas assuré d'être bourgmestre, ce qui revient à dire que jusqu'à cet instant, la question ne se pose pas de savoir s'il entend y renoncer.

Une fois élu, peut-il se défaire de la charge qui est la sienne? La réponse doit être affirmative, dès lors que nul n'est tenu d'exercer une charge ou un emploi public contre son gré. C'est, du reste, la raison d'être de la prestation de serment <sup>15</sup>.

Mais jusqu'à quand peut-il le faire savoir et de quelle manière? L'on devrait prévoir que c'est avant la prestation de serment et par écrit, entre les mains du «notaire» <sup>16</sup> de la politique communale que constitue le secrétaire communal.

Par ailleurs, le vote d'un nouveau pacte s'impose-t-il en tant que tel ou l'adoption d'un avenant pourrait-il suffire? Ces précisions gagneraient à être insérées dans le Code <sup>17</sup>.

### III. LA MOTION DE MÉFIANCE CONSTRUCTIVE

13. Dans son principe, la motion de méfiance constructive paraît constituer un heureux mécanisme. Il permet d'assurer la continuité de la gouvernance provinciale et communale, tout en introduisant une dose de flexibilité institutionnelle au cas où le collège ou un ou plusieurs membres de celui-ci ont perdu la confiance politique du conseil.

<sup>15</sup> En ce sens, voy. not. F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 425-426. L'auteur s'exprime à propos de l'investiture du ministre fédéral.

<sup>16</sup> L'expression est utilisée par D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 34.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 34.

14. Les modalités relatives à la mise en œuvre de la motion ont évolué, à la suite de plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'Etat à propos de motions de méfiance constructive touchant, chaque fois, un échevin pris isolément<sup>18</sup>.

C'est au sujet des modalités de mise en œuvre de la motion que des difficultés se posent et que des aménagements devraient, à mon estime, être apportés.

15. Un *premier aménagement* devrait être opéré au sujet du «système de périodicité» de la mise en œuvre du mécanisme.

Chacun le sait, la motion de méfiance constructive ne peut être déposée à tout moment de la législature, lorsqu'elle est dirigée contre l'ensemble du collège. L'interdiction est formulée durant les dix-huit premiers mois et avant le 30 juin de l'année civile qui précède l'échéance électorale. Par ailleurs, un délai de douze mois doit séparer le dépôt de deux motions collectives.

L'on peut comprendre la solution dégagée jusqu'ici. Il s'agit de donner sa chance au collège élu pendant un temps suffisamment long que pour entreprendre les projets nécessaires à la réalisation du programme politique. Les dix-huit premiers mois, pour le collège originel, et les douze mois qui séparent une motion d'une autre, en cas de substitution d'un collège par un autre, sont garantis à cet effet. Il s'agit, par ailleurs, de ne pas autoriser les manœuvres politiciennes durant les mois qui précèdent l'élection. Les quinze derniers mois de la législature participent de ce souci.

Si le dispositif répondant à la préoccupation d'empêcher les manœuvres politiciennes peut avoir sa raison d'être, il n'en va pas tout à fait de même du dispositif répondant au souci de stabilité : une coalition pourrait rencontrer, au cours des dix-huit premiers mois de la législature, des difficultés telles qu'elle finit par être paralysée<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Voy. C.E., arrêt *Brynaert*, n° 156.078 du 8 mars 2006; *Vanbergen*, n° 157.044 du 28 mars 2006 et *Maniscalco*, n° 158.939 du 17 mai 2006.

<sup>19</sup> Tel serait notamment le cas si l'on admettait, plutôt que la désignation éventuelle d'un commissaire du gouvernement, la constitution d'un «collège forcé» au sein d'un «pacte forcé».

Il paraît donc plus raisonnable de réduire à six mois, voire de supprimer la première période durant laquelle une motion de méfiance collective peut être déposée et votée. La seconde période peut, pour sa part, être maintenue comme telle, tout autant que le principe selon lequel une motion collective ne peut succéder à une autre motion collective qu'au plus tôt douze mois après la précédente.

16. Un *deuxième aménagement* mérite d'être opéré : la motion de méfiance – qu'elle soit collective ou individuelle – ne doit plus, désormais, être motivée. C'est ce qu'exprime, par une voie détournée, l'article L1123-14, §1<sup>er</sup>, alinéa 9, du C.W.A.D.E.L. Celui-ci dispose que : «Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent».

On sait que le Conseil d'Etat avait, dans les arrêts précités, exigé que la motivation formelle apparaisse. Diverses personnalités du monde politique s'en étaient alors émues, considérant que la motion constituait un acte «politique».

Dans les colonnes du *Journal des Tribunaux*, j'ai, avec Thomas BOMBOIS, défendu la thèse selon laquelle la motion de méfiance constructive communale – mais le raisonnement est identique à l'égard de la motion provinciale – constituait un acte administratif unilatéral de portée individuelle. C'est là une différence avec ses pendants fédéral et régional. Les motions de méfiance adoptées à ces niveaux de pouvoir sont l'œuvre, non plus d'une autorité administrative, mais d'une assemblée législative<sup>20</sup>.

La conséquence en est que la loi du 29 juillet 1991<sup>21</sup> – qui est d'application aux actes administratifs unilatéraux de portée individuelle, mais non aux actes de contrôle politique des assemblées législatives – est applicable aux motions provinciales et communales, à l'exclusion des motions fédérales et régionales.

<sup>20</sup> Voy. D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'Etat», *J.T.*, 2006, pp. 323 et s.; en ce sens, voy. C.E., arrêt *Brynaert*, n° 156.078 du 8 mars 2006; C.E., arrêt *Vanbergen*, n° 157.044 du 28 mars 2006.

<sup>21</sup> «Relative à la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux», *Mon. b.* du 12 septembre 1991.

Le législateur régional est, à cet égard, incompétent pour déroger à cette exigence. La Cour constitutionnelle a, en effet, jugé que la loi du 29 juillet 1991 constitue le standard minimum de garanties en matière de transparence, que seul le législateur fédéral est en mesure d'ériger<sup>22</sup>.

L'on a pu soutenir que la loi du 29 juillet 1991 était applicable aux motions de méfiance provinciales et communales, mais qu'il n'appartenait pas au Conseil d'Etat de contrôler la motivation formelle d'une motion de méfiance<sup>23</sup>. Une difficulté surgit alors, du même ordre que la précédente : le législateur régional n'est pas compétent pour modifier les attributions du Conseil d'Etat qui lui permettent notamment, pour l'heure, de vérifier si l'acte administratif unilatéral répond aux exigences de régularité sous toutes les coutures. C'est au législateur fédéral que revient cette tâche<sup>24</sup>.

On a aussi pu considérer que la motivation qui ne pouvait être contrôlée n'était pas la motivation «formelle», mais la motivation «matérielle»<sup>25</sup>. Dans cette perspective encore, l'on en vient à modifier les limites du contrôle du Conseil d'Etat, ce qui ressortit à la compétence du législateur fédéral, non à celle du législateur régional.

Il résulte des considérations qui précèdent que le Code devrait, à mon sens, être réformé sur ce point, pour cesser de préciser que «le conseil

communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent»<sup>26</sup>.

Il convient cependant de préciser, pour être complet, qu'un recours en annulation est actuellement pendant devant la Cour constitutionnelle et que l'arrêt prononcé permettra d'accréditer – ou de réfuter – l'argumentation qui précède.

17. Un *troisième aménagement* pourrait, enfin, être opéré : il touche à la place que l'avocat est susceptible de prendre aux côtés du mandataire à l'encontre duquel est dirigée la motion de méfiance. En l'état, l'article L1123-14, §1<sup>er</sup>, alinéa 8, du C.W.A.D.E.L. dispose ce qui suit : «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*<sup>27</sup>, leurs observations devant le conseil, et en tout cas immédiatement avant que n'intervienne le vote».

La motion de méfiance peut, au minimum, être qualifiée de «mesure grave», au sens du droit administratif<sup>28</sup>. Il s'en déduit que le principe général de droit *audi alteram partem* est applicable. Certes, il peut être dérogé à ce principe par la voie législative, ce qui, en l'espèce, a été fait<sup>29</sup>. Encore faut-il que la différence de traitement ainsi établie se justifie de manière objective et raisonnable. L'on peut, à cet égard, difficilement comprendre pourquoi le droit de se défendre avec un avocat est, en l'espèce, interdit, alors que la possibilité est offerte en d'autres circonstances, notamment lorsqu'il est question d'incompatibilités<sup>30</sup>.

Certains auteurs – dont je suis – vont jusqu'à considérer que la motion de méfiance constitue, davantage qu'une «mesure grave», une «sanction administrative». Si tel est le cas, l'on ne saurait admettre que les droits de la défense ne soient pas,

<sup>22</sup> C. const., arrêt n° 55/2001 du 8 mai 2001 ; C. const., arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001 ; égal. 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.*, Ch. Repr., sess. ord. 2002-2003, n° 2336/2, pp. 4 et 5.

<sup>23</sup> Voy. *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/1, p. 2 et n° 369/2, p. 14.

<sup>24</sup> Voy. les art. 146, 160 et 161 de la Constitution. Ils réservent à l'autorité fédérale la compétence d'établir les juridictions administratives et de définir leurs attributions. Voy., à cet égard, C. const., arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003 ; C. const., arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003 ; C. const., arrêt n° 40/92 du 13 mai 1992 ; C. const., arrêt n° 41/90 du 21 décembre 1990. Certes, les communautés et les régions peuvent empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale, dans les conditions définies par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles» et interprétées par la Cour constitutionnelle (voy., à cet égard, C. const., arrêt n° 44 du 23 décembre 1987 et la jurisprudence constante de la Cour depuis cet arrêt). Il me paraît toutefois que les conditions ne sont pas réunies, en l'espèce, pour opérer un usage régulier de l'article 10.

<sup>25</sup> Voy. *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2005-2006, n° 369/2, p. 11.

<sup>26</sup> L'ensemble de la démonstration est opérée par D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 46-50.

<sup>27</sup> C'est nous qui mettons en italiques.

<sup>28</sup> Sur la notion de «mesure grave», voy. not. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 634-639 ; D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «Entre la sanction disciplinaire et la mesure grave ; l'impossible existence des actes de gouvernement», *J.T.*, 2005, pp. 693-696, et les références citées.

<sup>29</sup> Voy. le décret de la Région wallonne du 8 juin 2006, *précité*.

<sup>30</sup> Voy., en ce sens, D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «La motion de méfiance...», *op. cit.*, p. 323.

en l'espèce, d'application<sup>31</sup>. Le Code devrait ainsi être réformé sur ce point, pour consacrer les droits de la défense du mandataire contre lequel est dirigée la motion et lui permettre d'être assisté d'un avocat qui, le cas échéant, pourrait demander à être entendu.

#### IV. LES SYNERGIES ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS

18. L'article 2 de la loi du 8 juillet 1976 «organique des centres publics d'action sociale» impose que chaque commune de Belgique soit desservie par un CPAS. En droit comme en fait, commune et CPAS entretiennent des relations humaines, matérielles et budgétaires étroites. La Cour constitutionnelle a, du reste, eu l'occasion de préciser<sup>32</sup> que le financement des communes et des centres publics d'action sociale montre combien les deux institutions sont solidaires.

La solidarité et les relations qui existent entre les deux institutions évoluent sans cesse. Les décrets wallons du 8 décembre 2005 ont, du reste, modifié le Code de la démocratie locale et la loi du 8 juillet 1976 «organique des centres publics d'action sociale», en vue d'accroître, davantage encore, les synergies entre ces deux institutions locales. À la lecture des travaux préparatoires et à l'instar de certains commentateurs avisés de la réforme, l'on ne peut que se demander si la réforme de 2005 ne constitue pas une étape vers l'intégration pure et simple de l'institution sociale au sein de la commune.<sup>33</sup>

19. Si tel est le cas, le mouvement d'accroissement des synergies doit, selon moi, être jugulé. Une fusion entre les deux institutions ne semble ni souhaitable ni bénéfique. On le sait, le CPAS, «véritable bras social»<sup>34</sup> de la commune, dispose

non seulement de compétences spécifiques<sup>35</sup> – l'aide sociale, l'information et l'accompagnement administratif aux plus démunis, la guidance psychosociale, la garde des biens confiés, ... – mais également, et cela découle des matières traitées qui mettent en cause des personnes ou des intérêts privés, de règles de fonctionnement spécifiques – notamment le huis clos ou l'obligation du secret professionnel –. Les organes communaux soumis, quant à eux, à une obligation de transparence et aux tensions politiques, ne sont donc pas les plus indiqués pour exercer avec discrétion, les matières souvent délicates dont les CPAS ont à connaître. En ont-ils, du reste, les moyens et le temps?

20. S'il convient de conserver deux institutions autonomes, étroitement liées et pourvues de fonctions complémentaires, il faudrait toutefois, à mon estime, procéder à certaines modifications.

21. Une première modification touche au système d'établissement des listes électorales. Il conviendrait de préciser, sur chaque liste, si le candidat accepte d'être désigné en qualité de conseiller de l'action sociale. De la sorte, l'effet utile du vote serait renforcé et les électeurs pourraient davantage voter en connaissance de cause.

Tant qu'à repenser le système électoral, pourquoi ne pas réfléchir à l'instauration d'une élection propre pour les centres publics d'action sociale, comme c'est le cas dans certaines communes à statut spécial? Une telle élection permettrait de renforcer le rôle de l'électeur, mais également d'accroître la légitimité démocratique des mandataires compétents pour octroyer ou refuser l'aide sociale. La solution permettrait, en outre, d'apporter une alternative au système actuel qui présente, à mes yeux, deux faiblesses. La première est celle relative à la désignation des conseillers de l'action sociale, qui passe par un système de répartition des sièges alambiqué, surtout lorsqu'il s'agit de répartir les sièges non attribués<sup>36</sup>. La seconde concerne

<sup>31</sup> Voy., en ce sens, D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 212.

<sup>32</sup> C. const., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994.

<sup>33</sup> Voy. J.-M. BERGER «L'incorporation du Centre public d'action sociale dans l'institution communale», *Rev. dr. commun.*, 2007/2-3, p. 41.

<sup>34</sup> M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE, J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 127.

<sup>35</sup> Voy. Ch. ERNOTTE et M.-C. THOMAS-LODEFIER, *Le fonctionnement du CPAS*, Namur, éd. de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, 2007.

<sup>36</sup> Sur les difficultés pratiques posées par le mécanisme actuel, voy. M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE, J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 131.

le président pressenti du CPAS, dont le nom figure dans le pacte de majorité, mais qui n'est pas encore désigné comme conseiller de l'action sociale<sup>37</sup>.

22. Une *deuxième modification* pourrait assez logiquement suivre. Elle découlerait de l'instauration d'une élection propre – et donc directe – des CPAS. Cette élection permettrait, en effet, de mettre en œuvre le mécanisme de la motion de méfiance constructive au niveau des CPAS.

À l'instar du système institué au niveau de la commune, et sous réserve de certains aménagements dus aux spécificités des CPAS, le bureau permanent serait politiquement responsable devant le conseil de l'action sociale. Ce mécanisme éviterait la paralysie actuelle de l'institution sociale, lorsque le président du CPAS, membre de plein droit du collège, fait l'objet d'une motion de méfiance individuelle ou collective de la part du conseil communal. Il aboutirait, par ailleurs, à une solution plus cohérente au regard du statut hybride du président de CPAS : le pouvoir attribué au conseil communal d'adopter, seul, une motion de méfiance à l'encontre du président de CPAS, sans avoir à recueillir ne fût-ce que l'avis du conseil de l'action sociale, paraît difficilement justifiable.

23. Une *troisième modification* a précisément trait au président de CPAS.

En région de langue française, le régime disciplinaire applicable au président devrait, selon moi, être précisé. Doit-il, en tant que membre de droit du collège communal, suivre le régime disciplinaire des échevins ou doit-il au contraire, en tant que membre du conseil de l'action sociale, suivre celui prescrit par la loi du 8 juillet 1976 ? La question, pour l'heure sans réponse, mériterait d'être tranchée. La sécurité juridique plaide en faveur d'une intervention rapide du législateur.

Par ailleurs, dans l'optique de prévenir une disparité inutile entre communes de la Région wallonne, le législateur régional devrait, dans les communes de la région de langue allemande,

*autoriser* le président de CPAS à faire partie du collège communal<sup>38</sup>. La modification ne porterait atteinte ni au statut, ni au mode de désignation du président, matières qui, on le sait, relèvent de la compétence de la Communauté germanophone. Elle favoriserait, par contre, l'homogénéité textuelle et l'accroissement des synergies entre les communes et les CPAS.

24. Une *quatrième modification* concernerait la tutelle. Le renforcement des synergies entre communes et CPAS n'est, à cet égard, pas exempt de tous reproches.

La commune sert, on le sait, d'autorité de tutelle à l'égard de certaines décisions adoptées par le CPAS<sup>39</sup>. Ne conviendrait-il pas d'envisager de lui ôter ses pouvoirs au profit d'une autre autorité ? Je pense au gouverneur de province ou au collège provincial. La présence du président de CPAS au sein du collège communal et le mécanisme de la motion de méfiance auquel le haut mandataire social peut être confronté, constituent, à mon estime, des garde-fous suffisamment solides que pour assurer le respect de l'intérêt communal et notamment celui des intérêts financiers de la commune.

25. Une *cinquième modification* pourrait, enfin, être apportée : elle concerne les séances conjointes du conseil communal et du conseil de l'action sociale. Toujours dans la même logique de rapprochement des institutions, le législateur, lors de la réforme de 2005, a prévu d'organiser ces séances conjointes<sup>40</sup>. Le législateur régional gagnerait à apporter, dans la loi du 8 juillet 1976, certaines précisions notamment relatives à la portée et à l'utilité de ces réunions – qui doivent se limiter à de simples débats –, ou à la publicité qui y est attachée – les séances sont-elles ouvertes au public ou, à l'instar des réunions du conseil de l'action sociale, ont-elles lieu à huis clos ? –.

<sup>37</sup> Voy., à cet égard, D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 36-37.

Si le président de CPAS pressenti n'est pas élu conseiller de l'action sociale, il convient, pour l'heure, d'adjoindre un avenant au pacte de majorité (*Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 9).

<sup>38</sup> En ce sens, voy. D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 38.

<sup>39</sup> Sur l'étendue du pouvoir de tutelle de la commune à l'égard des décisions prises par le CPAS, voy. Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 375 et s.

<sup>40</sup> Art. L 1122-11, *in fine*, du C.W.A.D.E.L.

## V. LES INCOMPATIBILITÉS

26. Le décret du 8 décembre 2005 «modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation» a apporté une série de précisions et de nouveautés s'agissant des incompatibilités fonctionnelles et familiales qui figuraient déjà dans la nouvelle loi communale.

Au rang des précisions, le législateur a tout d'abord procédé à un toilettage des textes. Une adaptation des termes tels ceux de «collège des bourgmestre et échevins» ou de «députation permanente» se révélait nécessaire au vu de la réforme. D'autres mises à jour étaient recommandées : l'on songe à la suppression de l'incompatibilité entre membre du conseil et du collège communal, d'une part, et milicien, d'autre part<sup>41</sup>.

Du côté des nouveautés, le législateur régional a, par exemple, instauré une incompatibilité entre le mandat de bourgmestre et d'échevin avec la fonction de délégué laïc ou entre le poste de conseiller communal et celui de conseiller d'Etat. La majeure partie des nouveautés touche cependant à un autre niveau : le niveau provincial.

27. La réforme entreprise pourrait être prolongée.

28. Il s'agirait d'abord d'énumérer, de façon exhaustive, les différentes hypothèses d'incompatibilité et de les réunir en un seul texte. À l'heure actuelle, pour déterminer toutes les fonctions incompatibles avec les mandats de conseillers – communal ou provincial – ou de membre du collège – communal ou provincial –, la seule lecture du Code de la démocratie locale ne suffit pas. Le détour par d'autres textes s'impose<sup>42</sup>.

Afin de respecter les règles répartitrices de compétences, le législateur régional devrait cependant procéder par renvoi aux différentes législations qui prévoient les incompatibilités. Je me

<sup>41</sup> Voy. F. PIRET, «Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats», *Rev. dr. commun.*, 2007/ 2-3, pp. 17 et s.

<sup>42</sup> Je pense notamment à l'article 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 «sur la Cour d'arbitrage», à l'article 8 de la loi du 15 juin 2006 «relative aux marchés publics et à certaines marchés de travaux, de fournitures ou de services», à l'article 49 de la loi du 8 juillet 1976 «organique des C.P.A.S.» ou encore aux articles 134 et 136 de la loi du 7 décembre 1998 «organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux».

demande même si, dans le respect de ces règles, le législateur régional ne devrait pas se contenter d'énumérer l'ensemble des incompatibilités instituées par la seule législation wallonne. Si cette dernière option – à mon sens moins critiquable – est retenue, le Ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions pourrait adopter une circulaire destinée à recenser l'ensemble des incompatibilités, toutes législations confondues, ce qui permettrait tant aux mandataires qu'au public de disposer aisément de cette information pour le moins utile.

29. Il conviendrait, *par ailleurs*, de revoir le système de contrôle des incompatibilités. L'articulation des articles L1125-5 et L1125-7 du Code est difficilement compréhensible et mériterait quelques éclaircissements.

30. Je crois, *enfin*, que le système de contrôle des incompatibilités mériterait une harmonisation procédurale. Il conviendrait de calquer la procédure applicable aux CPAS sur celle mise en place au niveau communal.

## VI. LE STATUT DE COMINES-WARNETON

31. La commune de Comines-Warneton est l'une des rares communes de Belgique dont l'organisation est maintenue dans l'escarcelle de l'autorité fédérale. La réforme de la Saint-Polycarpe en a décidé ainsi<sup>43</sup>.

Il en résulte que le Code wallon de la démocratie locale n'a pas pleinement vocation à organiser les institutions de cette commune, qui fait pourtant partie intégrante de la Région wallonne. C'est au législateur fédéral – vraisemblablement à la majorité spéciale – que reviennent ces responsabilités<sup>44</sup>.

Il n'en reste pas moins nécessaire de dénoncer les anomalies, spécialement lorsqu'elles semblent contrevenir à la Constitution, qui s'impose de la

<sup>43</sup> Sur cette question, voy. not. J. SOHIER, «Le statut des collectivités locales», in F. DELPEREE (dir.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 231-232; en ce sens, voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat des 4, 6 et 11 juillet 2005, *Doc. parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204, p. 31.

<sup>44</sup> En ce sens, J. SOHIER, *op. cit.*, p. 231.

même manière au législateur fédéral et au législateur régional.

À cet égard, on relève que l'article 11*bis* de la Constitution impose que le collège élu directement le soit au terme d'une élection qui a favorisé l'égal accès des hommes et des femmes à l'élection <sup>45</sup>.

Si cette modalité de l'élection des échevins est considérée comme faisant partie intégrante du système mis en place par la loi du 9 août 1988 dite de pacification communautaire, c'est au législateur fédéral qu'il revient d'adapter le dispositif pour garantir le respect de cette prescription. Si, en revanche, cette modalité de l'élection peut être considérée comme une condition étrangère aux conditions fixées par la loi précitée, il revient alors au législateur régional d'instituer un mécanisme spécifique destiné à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats d'échevin de Comines.

## VII. LA DÉONTOLOGIE ET LA BONNE GOUVERNANCE

32. Diverses règles ont été introduites dans le Code de la démocratie locale, afin d'améliorer la qualité de la gestion publique et, par là, de redonner confiance aux citoyens. En outre, diverses nouveautés sont attendues. Une double orientation semble être envisagée par le Gouvernement wallon. Il s'agirait, d'une part, de renforcer les contrôles et, d'autre part, d'accroître la participation citoyenne.

L'on parle ainsi de mettre en place un office d'inspection et de contrôle, de réformer la tutelle, d'instaurer le mécanisme du budget participatif, de modifier la procédure de consultation populaire ou encore d'accorder aux citoyens un véritable droit d'interpellation <sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Sur cette question, voy. not. I. HACHEZ et S. VAN DROOGHEN-BROECK, «L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution», *Rev. b. dr. const.*, 2002, pp. 153-182; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «Article 11*bis*», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri-Essai, 2004, pp. 56-57.

<sup>46</sup> D. RENDERS et L. VANSNICK «Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne», *Rev. dr. commun.*, 2007/ 2-3.

Un examen des règles existantes, combiné avec une lecture attentive des projets de réforme, me conduit à formuler une double remarque.

33. *La première* touche à la consultation populaire. L'intention du Gouvernement wallon de doper ce mécanisme paraît heureuse. Cependant, pourquoi, comme j'ai déjà pu l'écrire, ne pas aller plus loin? Pourquoi ne pas abaisser le seuil de participation à dix pour cent, comme c'est le cas au niveau provincial, et supprimer de la sorte les différents seuils qui varient d'une commune à l'autre en fonction de la population? Pourquoi ne pas envisager également que l'autorité qui entend s'écarter de l'avis émis par la population doive indiquer, dans la décision, les motifs de droit et de fait sur lesquels elle se fonde?

34. *La seconde* concerne les déclarations de mandats et de patrimoine, mesures pionnières en matière de bonne gouvernance.

Je me demande si, eu égard à l'adoption de la loi spéciale du 3 juin 2007 <sup>47</sup>, les articles du code relatifs aux déclarations de mandats et de patrimoine demeurent régulièrement prises en ce qui concerne les gouverneurs de province, les députés provinciaux, les bourgmestres, les échevins et les présidents de CPAS.

En intégrant la problématique des déclarations de mandats et de patrimoine dans une loi spéciale, cette problématique ne devient-elle pas un critère répartiteur de compétence qui empêche désormais les Régions, comme du reste les Communautés, d'intervenir?

Dès lors, ne s'impose-t-il pas d'abroger les dispositions du code qui sont relatives à cette problématique, lorsqu'elle est appliquée aux mandataires publics qui ressortissent au champ d'application de la loi spéciale? <sup>48</sup>

Si le raisonnement est exact, il convient aussi d'observer que les mandataires locaux qui ressortissent encore aux dispositions du code sont plus strictement contrôlés que ceux qui sont assujettis à la législation spéciale. C'est qu'au niveau régional, l'obligation va jusqu'à devoir déclarer les

<sup>47</sup> Loi spéciale du 3 juin 2007 «modifiant la législation relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, en ce qui concerne les mandataires des pouvoirs subordonnés», *Mon. b.* du 27 juin 2007.

<sup>48</sup> Voy. not. l'art. L 1123-17, §1<sup>er</sup>, alinéa 5, du C.W.A.D.E.L.

montants perçus annuellement pour l'exercice de chaque mandat public <sup>49</sup>.

## CONCLUSIONS

35. Les difficultés qui viennent d'être épinglées mériteraient de recevoir des réponses que tantôt le

législateur régional, tantôt le législateur fédéral est susceptible d'apporter.

Je suis à la disposition de la Commission et, de façon plus générale, du Parlement, pour apporter tout renseignement complémentaire ou pour être entendu.

<sup>49</sup> En ce sens, voy. D. DEOM et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 62.

## RAPPORT

établi par

Jean-François HUART  
Receveur au C.P.A.S. de Liège  
et Président de la Fédération wallonne des Receveurs locaux

et

Liliane STRADIOT  
Receveur de la Ville de Leuze-en-Hainaut  
et Secrétaire de la Fédération wallonne des Receveurs locaux

Permettez-nous, ma collègue Liliane Stradiot, Receveur communal de Leuze-en-Hainaut et Secrétaire de la Fédération et moi-même, de vous remercier pour votre invitation à cette réunion de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement wallon, dans le cadre de l'évaluation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Vous avez déjà entendu et vous entendrez encore des spécialistes et des praticiens aborder les aspects institutionnels du décret. Vous comprendrez dès lors aisément, qu'en tant que représentants de la Fédération wallonne des Receveurs locaux, notre intervention sera axée sur les éléments financiers du décret et sur le statut du Receveur car, malheureusement peut-être, aucune modification majeure n'est intervenue quant aux implications budgétaires et financières. C'est ainsi qu'au cours de cet exposé, nous mettrons successivement en évidence *quatre aspects* qui nous tiennent particulièrement à cœur à savoir la responsabilité du

Receveur, le vote des comptes annuels, le contrôle interne et le statut du Receveur.

### 1. RESPONSABILITÉ DU RECEVEUR

Le premier point abordé a trait à la *responsabilité du Receveur*, celle-ci, rappelons-le, étant une responsabilité personnelle sur ses biens propres. La responsabilité est en effet la pierre d'angle du statut du Receveur et elle fonde son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. Elle est intégrée à l'article L 1124-40 du Code qui prévoit que le Receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales, d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence soit du montant spécial de chaque article du budget, du crédit spécial ou du crédit provisoire, soit du montant des allocations transférées en application de l'article L 1311-4.

Et le Receveur est bien seul puisque dans l'état actuel d'exercice des différentes tutelles, ce sont ses

épaules qui portent l'entière responsabilité du contrôle des dépenses et des recettes : cette charge s'est en effet accrue à la suite de l'allègement de la tutelle communale, en provoquant un déplacement de nombreux contrôles de l'autorité de tutelle vers les Receveurs.

L'article L 1124-40 du Code conduit inexorablement la réflexion sur le terrain du mandat régulier. Si légalité et régularité sont intimement liées, la question reste toujours soulevée du sens que recouvrent ces mots. S'il paraît évident qu'un mandat irrégulier devrait toujours faire l'objet d'un refus de paiement, un mandat régulier peut être refusé sans doute alors parce qu'il porte sur une dépense posant un problème de légalité. Les Receveurs souhaitent dès lors que le contrôle de légalité soit affirmé et que son champ d'action soit déterminé.

Eu égard au court laps de temps qui nous est donné, il ne nous est pas possible d'entamer un long débat sur ce thème fondamental. Et le décret portant le Code la démocratie locale et de la décentralisation n'a pas balisé cette responsabilité au travers d'éventuelles portes de sortie ou de sonnettes d'alarme.

Néanmoins, une évolution est en cours, et ce dans une *double perspective*.

- Tout d'abord, un décret visant le renforcement de la tutelle est en voie d'élaboration et devrait soutenir le Receveur dans son travail de contrôle. Le projet du Gouvernement wallon prévoit en effet la transmission à l'autorité de tutelle d'une liste exhaustive d'actes. Les Receveurs appellent de tous leurs vœux cette liste d'actes obligatoirement transmissibles, ce qui permettra d'accroître la sécurité juridique des décisions prises par le pouvoir local. Il conviendra toutefois de veiller à ce que les modifications soient applicables sur le terrain et ne paralysent pas le fonctionnement des services administratifs des pouvoirs locaux. Nous en profitons pour rappeler notre attachement à un contrôle de nature publique; nous souhaitons par ailleurs que la Région ne cède pas trop vite aux sirènes de l'audit privé dont les limites ont malheureusement été démontrées, notamment lors du contrôle revisoral exercé dans le cadre du plan Tonus, et ce sans parler des coûts générés par

de telles missions, ni de la pression d'une opinion publique mal informée!

- Ensuite, il convient de mettre en évidence la réforme du Règlement général portant la comptabilité communale au travers de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 en exécution de l'article L 1315-2 du Code. Nous mentionnons tout particulièrement l'*article 60* qui permet au Collège communal, en cas de désaccord et de refus du Receveur d'imputer une facture ou pièce de dépense, de décider que la dépense doit être imputée et exécutée sous sa responsabilité, de restituer immédiatement le dossier, accompagné de sa décision motivée au Receveur, pour exécution obligatoire sous sa responsabilité. Il y a ici un transfert des responsabilités vers les acteurs décisionnels tant au niveau de l'imputation de la dépense que de son paiement.

## 2. VOTE DES COMPTES ANNUELS

Le deuxième thème de notre intervention concerne les comptes annuels des administrations locales. La présentation des comptes au Conseil doit être un moment essentiel de la vie locale. Notre Fédération demandait que les comptes annuels fassent l'objet d'un double vote : tel n'est pas le cas actuellement. Les comptes annuels des communes ou des CPAS recouvrent deux réalités différentes : l'une politique, l'autre technique. S'attachant à la première, l'examen du Conseil communal ou du Conseil de l'action sociale portera sur l'exécution, par le Collège communal ou le Bureau permanent, du budget communal ou du budget du CPAS. S'attachant à la seconde (c-à-d. à la réalité technique), l'examen du Conseil portera sur l'exactitude des écritures comptables.

Ces deux angles de vue ne débouchent pas nécessairement sur la même appréciation : un Conseil communal ou un Conseil de l'action sociale peut souhaiter sanctionner (politiquement) un Collège ou un Bureau permanent sans mettre en cause (techniquement) le travail du Receveur. A l'inverse, un Conseil peut, tout en étant d'accord avec la politique menée par le Collège communal ou le Bureau permanent, critiquer la valeur du travail comptable.