



**Evaluation du CDLD – Commission des Affaires intérieures et de la
Fonction publique**

Avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

11 septembre 2007

SYNTHESE

Le présent document, formalisant l'avis rendu par notre Conseil d'administration en date du 11 septembre 2007, constitue *la contribution écrite de l'Union des Villes et Communes de Wallonie* à l'évaluation, par le Parlement wallon, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après "CDLD").

Il a pour objet d'aborder *ceux des 11 thèmes*, identifiés par la Commission de l'Intérieur, *qui ont été considérés par le Conseil d'administration comme suscitant le plus de difficultés*.

Dans l'approche politique, qui sera par ailleurs encore développée dans le cadre de l'audition de notre Association par la Commission de l'Intérieur du Parlement, l'analyse effectuée met l'accent sur les limites et difficultés propres à une certaine logique selon laquelle *le Code se place à mi-chemin entre la responsabilité et la légitimité individuelles de l'élu local*, d'une part, et *le projet politique consensuel des majorités issues des élections* d'autre part.

A cet égard, les thèmes suivants sont plus spécifiquement traités:

2. Le pacte de majorité, et notamment la rupture de pacte en cas de démission de tous les membres du collège: *quelle signification donner à la démission de tous les membres d'un groupe politique participant au collège?* S'agit-il d'une somme de démissions individuelles ou de la volonté claire d'un groupe politique de rompre le pacte qui le liait jusque-là? Les textes devraient-ils consacrer ces options différentes?

3. *L'élection du bourgmestre: le principe de la désignation automatique*, la sanction en cas de refus ou de démission et, depuis peu, le système dérogatoire, ne posent-ils pas la question de l'adéquation de cette désignation automatique à toutes les circonstances?

4. *La motion de méfiance: la stabilité collégiale est-elle vraiment protégée?* La démission de tous les membres du collège ne peut-elle aboutir au même résultat sans être soumise aux mêmes conditions ou limitations (avec une instabilité plus grande de l'exécutif communal)?

6. *Les incompatibilités (au sens large) et le contrôle des cumuls*: jusqu'à quel point pousser la logique de l'interdiction du cumul des mandats? Comment, par ailleurs, évaluer sur le plan démocratique et sur celui de la simplification administrative les mécanismes d'encadrement et de contrôle des mandats et rémunérations?

Par-delà le CDLD et le cadre qu'il a pour vocation de fixer au fonctionnement institutionnel des pouvoirs locaux, notre analyse s'est étendue à ***une question qui nous semble fondamentale pour l'avenir de la démocratie locale : celle de la nécessaire modernisation de la gestion, de la pro-activité et de la performance des pouvoirs locaux*** dans un contexte de complexification croissante de leurs missions, de leurs contraintes et des besoins et attentes de la population.

A. INTRODUCTION

Par courrier du 11 juillet 2007, Madame Chantal BERTOUILLE, Présidente de la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique a avisé Monsieur le Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie de ce que ladite Commission souhaitait connaître l'avis de notre association sur les difficultés éventuelles d'application relevant de l'une ou de plusieurs des problématiques suivantes:

1. installation des organes,
2. pacte de majorité,
3. élection du bourgmestre (y compris le désistement),
4. représentation des deux genres,
5. motion de méfiance,
6. incompatibilités (au sens large),
7. groupes politiques (apparemment, transfuges, ...),
8. synergies communes – CPAS (organes, cas particulier des communes germanophones),
9. empêchement,
10. Comines-Warneton,
11. déontologie – bonne gouvernance.

L'Union remercie vivement la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique d'avoir sollicité son avis et son audition.

Notre association entend apporter son expérience et son expertise de terrain à ce travail d'évaluation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, afin de contribuer positivement à l'évolution et l'amélioration de la loi organique des villes et communes de Wallonie.

Le présent document rassemble ici l'avis des municipalistes quant à ces différents points. Par souci de clarté, il reprend la liste dans l'ordre proposé par Madame la Présidente de la Commission de l'Intérieur et de la Fonction publique.

B. EVALUATION – THEMES

1. Installation des organes

La problématique de l'installation des organes, si elle n'a pas suscité à notre estime de problème essentiel a, par contre, soulevé de très nombreuses questions pratiques, liées, pour bon nombre d'entre elles, à la nouveauté de la procédure à l'issue du scrutin du 8 octobre 2006.

Par ailleurs, des séances d'information ont été données avant l'installation des nouveaux organes, qui ont permis d'apporter des éclairages voire des solutions aux problématiques évoquées.

Au titre de celles-ci, l'on peut rappeler:

- la présidence du conseil communal lors de la séance d'installation de celui-ci (avant l'adoption du pacte de majorité, suivant que le bourgmestre sortant était réélu ou non) et la prestation de serment des mandataires;
- plus particulièrement, la question de la prestation de serment du président de CPAS en tant que membre du collège: l'article L1126-1, par. 1^{er}, précise le serment que *les membres du collège communal* - notamment – prêtent avant leur entrée en fonction. Or, le par. 2 de la même disposition n'apporte de précisions à ce sujet qu'à l'égard du bourgmestre et des échevins. Le texte devrait stipuler ce qu'il en est pour le président de CPAS (ne convient-il pas que ce membre du collège à part entière prête serment à ce titre, puisqu'il en tire également les conséquences, notamment en matière de motion de méfiance et ce, d'autant que le serment prêté en tant que membre du conseil de l'action sociale est différent?);
- le moment à partir duquel le président du CPAS pouvait effectivement participer aux réunions de collège;

2. Pacte de majorité

L'on peut distinguer trois temps forts à ce sujet, à savoir:

a) Adoption du pacte de majorité

Les questions qui se posent à ce stade nous semblent principalement *d'ordre technique*.

Ainsi:

- le projet de pacte de majorité doit être déposé entre les mains du secrétaire communal. Après le scrutin communal du 8 octobre 2006, de nombreux secrétaires communaux se sont interrogés quant à leur rôle exact sur ce point, à défaut de précisions dans le texte (simple réception officielle du projet en lui donnant date certaine, ou responsabilité plus lourde, notamment en cas de projet irrégulier?¹);

¹ Cette question est soulevée par B. Lombaert et V. Rigodanzo, dans leur article *Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux*, *Revue de droit communal, la réforme du Code de la démocratie locale*, 2007-2/3, p. 12.

- le pacte de majorité doit normalement être voté dans les trois mois suivant la date de validation des élections. A défaut, un commissaire du Gouvernement peut être désigné, qui expédiera les affaires courantes en lieu et place du collège (CDLD, art. L1132-1).

Lorsque notre Association avait fait part de son avis à l'égard de ce qui était encore à l'époque un avant-projet², elle avait déjà demandé s'il s'agirait là d'une procédure identique à celle visée par les dispositions en matière de tutelle, estimant que dans l'affirmative, il convenait que les mises en demeure avant cette mesure extrême (avertissement motivé et délai raisonnable) s'appliquent également.

b) Avenant au pacte de majorité

L'article L1123-2 précise qu'en cours de législature, "(...) *un avenant au pacte de majorité peut être adopté afin de pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège dans les cas visés aux articles L1123-6 (suspension/révocation du bourgmestre), L1123-7 (démission du bourgmestre), L1123-12 (échevin qui perd la qualité de conseiller communal), L1125-2 (incompatibilité) et L1125-7 (incompatibilité conduisant à la déchéance) ou à la désignation du président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal. (...)*".

D'un point de vue **politique**, si le commentaire des articles fait état d'un remplacement "aisé", il n'est pas certain que, dans les majorités de coalition, de tels remplacements s'avèrent aisés (commentaire déjà porté auprès du Ministre dans notre courrier du 17 mai 2005 relatif à l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du CDLD – futur décr. 8.12.2005).

D'un point de vue **technique**, dans le commentaire des articles³ précédant le projet de décret, il était précisé à cet égard que "(...). *Ceci permet le remplacement aisé d'un échevin ou du président du conseil de l'action sociale qui aurait **définitivement** cessé ses fonctions. (...)*".

Or, les hypothèses visées par cette disposition ne sont pas exhaustives des cas de cessations définitives des fonctions. Par souci de clarté et de sécurité juridique, ne conviendrait-il pas d'y ajouter l'article L1123-11, relatif à la démission des fonctions d'échevin?

c) Rupture du pacte de majorité

Par décret du 27 juin 2007 (M.B. 29.6.2007), l'article L1123-1 du CDLD a été complété d'un paragraphe 5, qui vise expressément l'hypothèse "(...) où tous les membres du collège démissionnent (...)", auquel cas "(...) le pacte de majorité est considéré comme rompu.

Un nouveau projet de pacte de majorité doit être déposé entre les mains du secrétaire communal dans les trente jours de l'acceptation par le conseil communal de la démission du dernier des membres du collège communal visé à l'alinéa précédent.

(...).

A l'issue de la période de trente jours telle (...), le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections. (...)".

Fondamentalement, ce texte et les événements circonstanciels qui furent à son origine nous semblent démontrer que **le Code de la démocratie locale et de la décentralisation se situe**

² Futur décr. 8.12.2005.

³ Cf. P.W., 204 (2004-2005), n°1, p. 9.

dans une logique à mi-chemin entre l'importance des groupes politiques et la légitimité individuelle des élus.

A partir du moment où les élus appartenant à un groupe politique démissionnent d'une équipe exécutive, ces démissions peuvent signifier d'avantage que la seule volonté de ces élus de remettre leur mandat. Elles peuvent, également, le cas échéant, témoigner de la volonté dudit groupe de rompre le pacte de majorité qui les liait jusque là.

Exemple: un échevin est seul représentant d'un groupe politique au sein d'une majorité. Il démissionne. S'agit-il simplement d'une décision individuelle pour des motifs personnels? Ou s'agit-il du désaveu de tout un groupe politique à l'égard de la majorité?

Ne convient-il pas de réfléchir à une traduction claire de cette réalité dans les textes en prévoyant *qu'une démission d'un ou plusieurs membres du collège puisse s'analyser comme une rupture de pacte de majorité* (tout en distinguant clairement, parmi les hypothèses de démission individuelle, celles qui sont motivées par des motifs purement personnels, et ne doivent donner lieu qu'à un avenant au pacte de majorité) ?

Par ailleurs, la convocation d'une élection par le Gouvernement wallon pose *la question fondamentale du rôle qu'il peut être démocratiquement admissible de confier à une autorité politique supra locale*, en l'occurrence le Gouvernement Wallon, dans la révision des choix opérés par les citoyens, au suffrage universel, pour la constitution du pouvoir politique au niveau local.

Ainsi nous semble-t-il qu'il devrait appartenir au conseil communal, avant tout autre niveau de pouvoir, de convoquer de nouvelles élections.

La même question se pose à d'autres niveaux du CDLD quant au rôle du Gouvernement dans le contrôle et la déchéance des mandats conférés aux élus locaux par le vote de leurs concitoyens.

Enfin, si la solution consacrée a pour but d'éviter la permanence de situations de blocage, qu'en sera-t-il toutefois entre la démission de tous les membres du collège et l'adoption du nouveau pacte de majorité?

S'il est vrai qu'en vertu de l'article L1121-2, al. 2, les démissionnaires d'un collège continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à leur remplacement, comment assurer la continuité du service public, dans l'hypothèse où les membres du collège ne participeraient plus aux réunions?

3. Election du bourgmestre (y compris le désistement)

Sur ce chapitre également, l'on peut distinguer 3 points essentiels:

a) Le principe – désignation automatique: le meilleur score individuel de la liste la plus forte participant au pacte de majorité

L'un des points les plus importants de la réforme du 8 décembre 2005 fut certainement celui qui a instauré le système de désignation automatique du bourgmestre.

Dès les premières réflexions du Gouvernement et du Parlement wallon sur la réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'Union s'est interrogée sur la pertinence d'un tel mécanisme.

La règle de désignation automatique du bourgmestre, empêchant la négociation d'une majorité consensuelle entre groupes politiques, est ***en effet susceptible d'engendrer des effets pervers, contre-productifs***, tels que le développement de pratiques opportunistes et coups médiatiques à courte vue susceptibles de contrarier la rigueur et le recul nécessaires à la bonne gestion de la cité.

Plus fondamentalement, dans un tel système fondé sur la popularité, l'approche politique communale s'en trouve modifiée, par-delà le rapport à l'électeur, avec le risque de voir primer un fonctionnement individualiste sur le développement d'un projet concerté, susceptible de modifier l'équilibre de l'instance collégiale.

Alors que la récente modification du Code prévoit la possibilité de désigner un bourgmestre librement, y compris hors conseil communal, pour les partenaires d'une majorité locale naissant d'une rupture du pacte de majorité, ouvrant de ce fait une brèche dans la philosophie du mécanisme de désignation automatique, la question du maintien de ce dernier nous semble devoir être à posée.

L'introduction d'un mécanisme d'élection de l'exécutif dans son ensemble par le pouvoir législatif local, le conseil communal, nous semble susceptible de concilier la cohérence des projets des équipes exécutives et le choix de l'électeur. Il convient d'ailleurs de rappeler, en ce qui concerne ce dernier, que la pratique antérieure à l'avènement de la désignation automatique du bourgmestre, conduisait dans la grande majorité des cas à la désignation d'un bourgmestre majoritairement plébiscité par l'électeur, et se justifiait dans les autres cas par d'impérieuses raisons de stabilité politique et de gestion publique locale cohérente.

b) Le principe – interdiction de participer au collège communal pour celui qui renonce d'emblée à son mandat avant son installation ou qui démissionne en cours de législature

Sur ce point également, notre Conseil d'administration, dès le mois de mai 2005, avait déjà posé ***les limites*** de l'innovation. Il avait ainsi estimé que "(...) *Si l'on peut comprendre la volonté du Gouvernement wallon de sanctionner celui qui décline (...), cette solution paraît excessive et peu satisfaisante, et ce, pour de multiples raisons.*

Il peut ainsi exister de nombreux motifs tout à fait valables (de santé, familiaux, ...) contraignant un élu à ne pas accéder au mandat de bourgmestre. (...)"⁴, ou à un bourgmestre installé de devoir quitter ce mandat.

⁴ Courrier UVCW au Ministre Philippe Courard en date du 17.5.2005.

c) Les transfuges

Il est désormais prévu que dès son entrée en fonction, le bourgmestre désigné hors conseil, fait une déclaration déposée entre les mains du secrétaire communal, dans laquelle il indique le groupe politique auquel il sera rattaché.

Qu'advient-il s'il se désolidarise de ce choix par la suite?

Y aura-t-il une sanction à pareil transfuge?

Dans l'état actuel du Code, l'article L1123-1, par. 1^{er} alinéa 2 ne prive expressément de tous ses mandats dérivés que "*Le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique (...)*".

Un tel abandon ne justifierait-il pas une sanction comparable (puisque'il est vrai que les mandats dérivés sont définis, dans cette perspective, comme étant ceux que le mandataire exerce en sa qualité de conseiller communal) à celle du conseiller, surtout à l'égard d'un mandataire qui ne bénéficierait par ailleurs d'aucun soutien électoral?

L'on relèvera que la question se pose déjà également à l'égard de l'échevin(e) qui aurait été choisi(e) hors conseil.

4. Représentation des deux genres

La représentation des deux genres au sein du collège communal ne nous semble pas avoir soulevé, en soi, de particulières difficultés d'application.

L'on peut toutefois se demander si la solution d'aller chercher, en dernier recours, "*l'échevin du deuxième sexe*" en dehors des élus (ce non élu ne devant pas être un suppléant), est porteuse d'un message positif quant à l'engagement des femmes dans la vie politique. Comme nous l'avons déjà exprimé par le passé, il nous semble à tout le moins ***que l'échevin(e) choisi(e) hors conseil en raison de son genre soit à tout le moins obligatoirement sélectionné(e) parmi les candidat(e)s à l'élection.***

Par ailleurs, l'article L1123-1, par. 1^{er}, al. 3, prive de ses mandats dérivés le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique. Même si un échevin choisi hors conseil est rattaché à un groupe politique, il n'en devient pas pour autant conseiller. Ne sera-t-il pas sanctionné s'il se désolidarise en cours de législature du groupe politique auquel il aura été au départ rattaché?

Enfin, bien que les cas d'application soient potentiellement rarissimes, l'on peut remarquer que - compte tenu de l'ensemble des hypothèses dans lesquelles un membre du collège pourrait être désigné hors conseil communal (cf. le bourgmestre en cas de rupture du pacte de majorité, le président de CPAS⁵ et un échevin si tous les conseillers des groupes politiques liés par le pacte de majorité sont du même sexe⁶) - l'on pourrait à la limite en arriver à avoir

⁵ Cf. art. L1123-8, par. 1^{er}, al. 2.

⁶ Cf. art. L1123-8, par. 2, al. 2.

des équipes exécutives qui ne seraient pas composées majoritairement⁷ d'élus, choisis démocratiquement par la population.

5. Motion de méfiance

Il convient de distinguer la motion de méfiance collective et la motion de méfiance individuelle.

a) La motion de méfiance collective

Remarquons au préalable que le mécanisme de la motion de méfiance collective n'a pas encore été appliqué puisque, dans un souci de stabilité de l'équipe collégiale, le législateur n'a pas voulu que des motions de méfiance collective puissent être déposées avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal (CDLD, art. L1123-14, par. 3).

De manière fondamentale, il nous semble important de rappeler que, dans son avis du 17 mai 2005, notre Conseil d'administration avait attiré l'attention sur la nécessité de **baliser très sérieusement** le mécanisme de motion de méfiance collective, pour éviter d'éventuelles instabilités particulièrement préjudiciables à la gestion de la chose publique communale.

Il avait rappelé, à cette occasion, que dans sa plaquette "*Pour une institution communale renouvelée*", avait été évoquée l'idée de ne pouvoir déposer une éventuelle motion que lors de **certains votes stratégiques** (budget), et après mise en œuvre d'avertissements, et se demandait par ailleurs si ce mécanisme ne risquait pas de devenir un outil de "*renversement politique*" d'un groupe insatisfait du pacte de majorité.

Par ailleurs, et de **manière toujours fondamentale**, l'on peut se demander si la réforme du 27 juin 2007 (démission de tous les membres du collège) - même si elle s'apparente à une démarche volontaire et non à un renversement – ne pourrait aboutir au même résultat qu'une motion de méfiance collective, mais sans ses balises et conditions, et partant, faire craindre un danger d'instabilité plus grande de l'exécutif communal, pourtant en charge de la gestion communale.

Sur ce point, on relèvera qu'à l'égard de ce qui allait devenir le décret du 8 décembre 2005, déjà la section de législation du Conseil d'Etat s'était inquiétée "(...) *du détournement de procédure qui impliquerait que tous les échevins démissionnent pour permettre leur remplacement dans des conditions moins contraignantes que celles de l'article L1123-14*⁸. *Le Gouvernement ne craint pas pareil détournement de procédure car, dans cette hypothèse, les échevins ont spontanément décidé d'abandonner leur mandat, alors que, dans celle visée à l'article L1123-14, ils y seraient contraints contre leur gré. Les deux hypothèses sont donc à ce point différenciées que ce risque de détournement de procédure paraît hypothétique. (...)*⁹.

⁷ L'on peut penser, notamment, aux communes de – de 5.000 habitants (bourgmestre, 3 échevins, président de CPAS), avec 3 membres du collège choisis hors conseil.

⁸ Disposition relative à la motion de méfiance constructive.

⁹ Cf. P.W. 204 (2004-2005), N°1, Commentaire des articles (article L1123-2), pp. 9 et 10.

b) La motion de méfiance individuelle

La mise en œuvre de la motion de méfiance individuelle a suscité un contentieux important, qui a déjà donné lieu à une modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (cf. décr. 8.6.2006, lequel fait actuellement l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle – cf. requête du 15.12.2006, M.B. 7.2.2007, n° de rôle 4099).

Dans son avis du mois de mai 2005, notre Conseil d'administration avait également évoqué le fait que le mécanisme de la méfiance individuelle pouvait paraître ***une arme très lourde*** à l'égard d'un membre du collège.

Il reconnaissait que même s'il convenait d'éviter les situations de blocage éventuel liées au comportement d'un seul, cette procédure pourrait être utilisée pour exclure rapidement un membre du collège isolé.

L'on proposait alors que la méfiance individuelle ait une portée de responsabilisation globale, emportant la démission de l'ensemble du collège et la présentation d'une nouvelle équipe (moins l'échevin concerné).

6. Incompatibilités (au sens large)

Différentes problématiques peuvent être abordées ici, selon nous.

a) Incompatibilités de parenté ou d'alliance

L'article L1125-3, dernier alinéa du CDLD précise que "*Les bourgmestre et échevins ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement*".

En ce libellé, cette incompatibilité ne s'applique pas au président de CPAS. Cette particularité a suscité de nombreuses questions et réactions¹⁰.

b) Incompatibilités de fonction et interdiction de cumuls

Compte-tenu des mécanismes actuellement prévus par le CDLD, et à la lumière de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il nous a paru nécessaire de mettre en avant plusieurs difficultés majeures liées aux incompatibilités de fonctions et interdictions de cumul, ainsi qu'au(x) mécanisme(s) de ces incompatibilités et interdictions.

Il nous semble premièrement que le contrôle des déclarations, cumuls et rémunérations de mandats des élus locaux ne peut se concevoir que dans le cadre d'une stricte impartialité politique. La mise en œuvre d'une institution indépendante, qui serait en quelque sorte au

¹⁰ L'on relèvera que sur cette question, le Ministre des Pouvoirs locaux, à l'occasion de la réponse apportée à la question écrite n°89 posée par Monsieur le Député Brotcorne en date du 9 février 2006, a précisé ce qui suit: "*(...) Etendre l'application des incompatibilités prévues à l'article L1125-3 susvisé aurait eu pour conséquence d'assimiler le président du CPAS à un échevin. Or, la philosophie de la réforme sur ce point a été d'intégrer le président du CPAS au collège de manière à renforcer les actions transversales entre les deux entités locales, qui demeurent distinctes. C'est dans cet esprit que se sont tenus les débats en Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique. (...)*".

contrôle des déclarations de mandats ce que la Cour des Comptes est au contrôle des finances des entités publiques, plutôt qu'un recours au Gouvernement ou à des fonctionnaires qu'il déléguerait, nous paraît indispensable à la garantie de bon fonctionnement démocratique des mécanismes de contrôle.

Bien qu'il s'avère nécessaire de tenir compte des cas particuliers de mandats originaires exécutifs dont les détenteurs ne seraient pas membres du conseil communal, il nous semble ***qu'il n'est pas démocratiquement souhaitable que le pouvoir politique régional puisse défaire un pouvoir politique local, que la population a démocratiquement érigé au suffrage universel.***

La sanction pénale d'un comportement nous semble en effet devoir rester au pouvoir judiciaire et sa sanction politique aux citoyens. Dans l'esprit des remarques précédemment formulées à l'égard des pouvoirs de contrôle de l'autorité politique exécutive régionale sur la constitution des autorités politiques locales, ***il nous paraît donc inopportun de confier au Gouvernement wallon le pouvoir de décider de la déchéance d'un mandat originaire.***

En matière de limitation des cumuls des mandats, ***il nous semble encore nécessaire de mettre fin au climat ambiant de méconnaissance et, partant, de défiance se généralisant à l'encontre des fondements et règles de fonctionnement de la gestion publique locale.*** Les médias et l'opinion publique semblent en effet malheureusement enclins à considérer négativement le principe même de l'engagement des hommes politiques en faveur de leurs concitoyens au travers de l'exercice de mandats dérivés.

Le cumul de fonctions exécutives locales et de fonctions exécutives dans le cadre de mandats dérivés, s'il doit rester raisonnable, n'est pas une pratique honteuse, c'est un devoir dans lequel s'investit le mandataire local, pour permettre la bonne prise en compte des intérêts de ses concitoyens dans la gestion des structures supra-communales, avec l'assise et la compétence d'une personne rompue tant à l'exercice d'un mandat exécutif qu'aux enjeux des services spécifiques prestés par ce biais au bénéfice de la population, et ce souvent en lien avec les responsabilités endossées directement par les élus locaux comme celle du maintien de l'ordre public.

Dans cette perspective, il convient de redonner au mandat dérivé sa pleine mesure tout en restaurant la confiance et surtout la compréhension du citoyen, par delà les préjugés de vénalité. Il pourrait dès lors être envisagé de ne limiter le cumul et de n'imposer la déclaration des mandats dérivés que dans le cadre de ceux qui sont rémunérés.

En outre, il convient de relever que les mécanismes actuels peuvent fausser le calcul du nombre de mandats réellement cumulés, comme par exemple en considérant comme étant deux mandats différents celui de conseiller communal et celui de membre du collège.

Enfin, la question du contrôle des mandats suscite ***une réflexion de portée générale qu'il nous semble nécessaire de mener à tous les niveaux, par delà le Code de la démocratie locale et de la décentralisation,*** et par delà les compétences du partenaire régional. Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Code du logement, décret sur les modes de collaboration intercommunale et législation fédérale sont autant de réglementations qui comportent leurs propres règles de cumul et de contrôle des mandats et rémunérations.

Nous rappellerons à cet égard que *le mandataire public n'est pas élu par les citoyens pour remplir des formalités administratives* en tous genres, *mais pour servir les intérêts de la population* présente et à venir. Aussi, l'harmonisation et la simplification des formalités et procédures de contrôle des mandats et rémunérations nous paraissent indispensables pour éviter les erreurs, pour rendre au fond sa prépondérance sur la forme et pour donner au public la transparence qu'il mérite.

7. Groupes politiques (apparemment, transfuges, ...)

Le décret du 8 décembre 2005 a défini ce qu'il convenait d'entendre par groupe politique (cf. CDLD, art. L1123-1, par. 1^{er} "*Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe dont la dénomination est celle de ladite liste.*").

Cette même disposition a en outre institué une sanction pour le conseiller qui viendrait à démissionner de son groupe politique en cours de législature: il est démissionnaire de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé en raison de sa qualité de conseiller communal.

Enfin, pour l'application de cette disposition ainsi que pour la procédure de méfiance constructive, ce conseiller sera toujours considéré comme appartenant au groupe politique quitté.

Il appartient au règlement d'ordre intérieur du conseil communal de préciser quels sont les mandats dérivés visés.

Il nous semble que cette nouveauté pourra, dans certains cas, mettre fin à certaines situations de blocage, qui peuvent s'avérer préjudiciables au bon fonctionnement de l'institution communale.

Néanmoins, le texte ne vise expressément que les situations de démission, par un conseiller communal, de son groupe politique. Qu'en est-il des situations où le groupe politique entend se démarquer par rapport à l'un de ses élus (situation susceptible d'engendrer autant de perturbations que celles de la démission)? Un règlement d'ordre intérieur du conseil communal pourrait-il assimiler cette seconde situation à la première, sans risquer d'aller plus loin que la loi (le R.O.I. ne peut, bien évidemment, pas contrevenir à la loi communale, et seulement porter des dispositions complémentaires à celle-ci).

8. Synergies communes – CPAS (organes, cas particulier des communes germanophones)

Parmi les synergies définies par le CDLD, il est prévu l'organisation de réunions conjointes du conseil communal et du conseil de l'action sociale, ainsi que l'obligation de dresser un rapport sur l'ensemble des synergies réalisées.

Si l'on perçoit malheureusement mal sur quoi vont pouvoir déboucher ces réunions communes, qui ne peuvent délibérer en matière communale ou d'aide sociale *il nous semble nécessaire, dans une optique de modernisation de la gestion des institutions locales, de définir dans le concret des synergies entre communes-CPAS qui permettent de véritablement mutualiser les efforts, les ressources et les investissements* au bénéfice d'une efficacité accrue des deux entités.

9. Empêchement

Cette thématique ne semble pas avoir suscité de difficultés particulières d'application à ce jour.

10. Comines-Warneton

Ne pourrait-il être envisagé de constituer, à l'initiative du Ministre des Pouvoirs locaux, un groupe de travail chargé d'évaluer la situation juridique de Comines-Warneton et de lancer une réflexion sur une éventuelle évolution des textes la concernant?

11. Déontologie – bonne gouvernance

La réforme du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 8 décembre 2005 a entendu apporter plus de transparence à la gestion communale (liste des marchés publics attribués joints aux comptes), mais a également souhaité renforcer l'éthique et la bonne gouvernance au sein des municipalités.

C'est ainsi que des principes fondamentaux de règles déontologie et d'éthique ont été inscrits dans le décret et ont reçu application dans les règlements d'ordre intérieur des conseils communaux, que des règles ont été édictées quant aux traitements des mandataires,

***** La modernisation de la gestion des pouvoirs locaux**

Par delà l'optimisation du cadre institutionnel que fixe le CDLD, il nous semble aujourd'hui nécessaire et fondamental, **en ce qui concerne la gouvernance locale, de mener une réflexion plus globale sur une gestion efficiente et moderne des pouvoirs locaux.**

Déjà, en 2001, dans la plaquette *Pour une institution communale renouvelée*, nous proposons plusieurs pistes pour améliorer la gestion de nos communes, afin qu'elles puissent mieux évoluer avec leur environnement et répondre adéquatement aux nouvelles attentes de qualité et d'efficacité exprimées par les citoyens et les entreprises.

En ce sens, nous pensons à:

- l'accentuation de la **délégation** et de la **responsabilité managériale** des grades légaux;
- la modernisation du statut du personnel et, plus largement, l'implémentation d'une **gestion des ressources humaines** basée sur le développement des **compétences**;
- la modernisation des outils de **gestion budgétaire**;
- la mise en place d'une procédure d'**audit interne** et, plus largement, de **processus**;
- l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience par le développement de **synergies** entre pouvoirs locaux (communes, CPAS, zones de police, intercommunales);
- une **évaluation** du contrat d'objectifs au niveau du management et du contrat d'avenir local au niveau du politique.

C. CONCLUSION

L'exercice d'évaluation auquel il a été décidé de procéder peut, à n'en pas douter, constituer un outil d'évolution de la législation communale wallonne, modifiée substantiellement depuis le décret du 8 décembre 2005.

Encore une fois, l'Union des Villes et Communes de Wallonie se réjouit de participer à cette démarche.

L'Union ne doute pas que les décideurs politiques auront à cœur de continuer à l'associer activement non seulement aux procédures d'évaluation des législations mises en œuvre, mais encore et surtout, plus en amont, à l'élaboration de la réglementation communale wallonne.

En effet, si certains projets sont en cours – tutelle et contrôle, contrat d'avenir local, démocratie participative –, l'évolution de la gestion publique locale en Wallonie devrait être poursuivie pour moderniser le management communal et ainsi mieux outiller la commune pour répondre aux défis du service public local au XXI^e siècle.