

## *Le bouleversement et les modifications au sein du collège*

Nous l'avons déjà signalé : les réformes du Code de la démocratie locale et de la décentralisation intervenues depuis le 8 décembre 2005 ont apporté des modifications substantielles, notamment quant au fonctionnement de l'exécutif communal.

La réforme du 26 avril 2012 a, elle aussi, apporté des modifications quant à ce fonctionnement.

L'une de ces modifications substantielles consiste bien évidemment dans le principe de la mise en cause de la responsabilité du collège et de ses membres, à savoir le dépôt d'une motion de méfiance constructive (collective ou individuelle). Mais il existe également d'autres mécanismes susceptibles d'apporter des modifications au paysage exécutif communal. Nous allons les aborder ci-après.

### **1. Les bouleversements**

#### *A. La rupture du pacte de majorité en cours de législature*

L'article L1123-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été complété, par décret du 27 juin 2007<sup>1</sup> (pour rencontrer l'hypothèse de la démission de tous les membres du collège communal), d'un paragraphe 5, lequel stipulait *initialement* que : « (...). Si, en cours de législature, tous les membres du collège démissionnent, le pacte de majorité est considéré comme rompu.

*Un nouveau projet de pacte 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'al. précédent.*

*Le bourgmestre est le conseiller de nationalité belge issu d'un des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité et dont l'identité est reprise dans le nouveau pacte de majorité.*

*Le bourgmestre peut également être désigné hors conseil.*

*Le bourgmestre désigné hors conseil a voix délibérative dans le collège. Il siège avec voix consultative au sein du conseil. Il doit être de nationalité belge, remplir et conserver les conditions d'éligibilité fixées à l'article L4142-1.*

*Le pacte de majorité indique le groupe politique auquel le bourgmestre désigné hors conseil est rattaché.*

*A l'issue de la période de trente jours, telle que visée à l'al. 2 et pour autant qu'aucun nouveau pacte de majorité n'ait été adopté, le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections. Dans ce cas, le Gouvernement charge le gouverneur de dresser le registre des électeurs de la commune à la date de la notification au conseil de la décision du Gouvernement et de convoquer les électeurs pour procéder à de nouvelles élections dans les cinquante jours de cette notification. Le calendrier précis des opérations électorales est fixé par le Gouvernement ».*

Ce dernier alinéa, relatif à la tenue de nouvelles élections à décider par le Gouvernement wallon en cas de blocage persistant, a été modifié lors de la réforme du 26 avril 2012 : le texte organise préalablement la désignation obligatoire d'un conciliateur par le Gouvernement wallon, dont celui-ci fixe la mission. Ce n'est qu'au terme de cette mission que le Gouvernement pourra, désormais, procéder à de nouvelles élections. Le texte précise également que les conseillers qui seraient élus à la suite d'un tel scrutin ne le seraient que pour achever le terme de ceux qu'ils remplacent (et non pour 6 ans).

---

<sup>1</sup> M.B., 29.6.2007.

## ***B. La motion de méfiance collective***

L'instauration d'un mécanisme de responsabilité du collège et de ses membres devant le conseil communal constitue l'une des nouveautés majeures de la réforme du 8 décembre 2005.

C'est l'article L1123-3, al. 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui en pose le principe : le collège est responsable devant le conseil. Ledit principe est rappelé par l'article L1123-14, par. 1<sup>er</sup> : « *Le collège, de même que chacun de ses membres est responsable devant le conseil.*

*Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège, ou à l'un de ses membres, selon le cas.*

*Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, ou à l'un ou plusieurs de ses membres, selon le cas. (...)* ».

C'est parce qu'elle implique présentation d'un ou plusieurs successeurs (en cas de méfiance individuelle) ou d'une nouvelle équipe (en cas de méfiance collective) que la méfiance est dite constructive.

Le mécanisme de la motion de méfiance a suscité de nombreuses réactions, qui ont incité le Gouvernement wallon à entamer une réforme conduisant à poser des balises supplémentaires au dépôt d'une semblable motion, pour éviter qu'elle ne déstabilise l'institution collégiale. Cette réforme a abouti en date du 26 avril 2012.

Quelles sont les particularités de la motion de méfiance collective dans l'état actuel de la législation ?

Elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative, le texte précisant que « *Dans ce cas, la présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité* ».

La motion doit être adoptée à la majorité des membres du conseil ; son adoption emporte démission du collège, ainsi que l'élection du nouveau collège.

Le vote d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ou l'adoption du nouveau pacte de majorité emporte de plein droit la démission des membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux. Ceux-ci restent en fonction jusqu'à la prestation de serment de leur remplaçant<sup>2</sup>.

Des périodes transitoires sont prévues pour le dépôt d'une motion de méfiance collective et ce, en vue d'assurer une relative stabilité collégiale : semblable motion ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal, ni après le 30 juin de l'année qui précède le scrutin communal. De plus, lorsqu'une motion de méfiance collective a été adoptée par le conseil et qu'une majorité alternative a été installée, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

Nouveauté introduite par la réforme du 26 avril 2012 : il ne peut être voté plus de deux motions de méfiance collective au cours d'une même législature communale.

---

<sup>2</sup> Cf. L.O. art. 10, par. 3, al. 1<sup>er</sup>, la volonté étant de maintenir un parallélisme entre la majorité communale et celle du CPAS.

## 2. Les modifications au sein du collège

### A. La motion de méfiance individuelle

Moins radicale que la motion de méfiance collective (qui a pour effet le renversement complet du collège), la motion de méfiance individuelle, comme son nom l'indique, va conduire au remplacement d'un (ou de plusieurs) membre du collège.

Une motion de méfiance individuelle peut être déposée à l'encontre de tout membre du collège : échevins, mais également bourgmestre et président du CPAS<sup>3</sup>.

Dans son arrêt n° 214.529 du 11 juillet 2011<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat a considéré qu'une motion de méfiance pouvait être déposée contre un bourgmestre empêché et que rien ne justifierait qu'un bourgmestre désigné à la suite de l'adoption de semblable motion ne soit pas immédiatement titulaire de la fonction au motif que son prédécesseur aurait le statut de bourgmestre empêché.

Le décret du 8 décembre 2005, qui a introduit ce mécanisme dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, avait bien évidemment fixé la procédure à respecter (délai de minimum trois jours entre le dépôt de la motion entre les mains du directeur général et son vote par le conseil communal, ...). Des précisions quant à cette procédure avaient d'ailleurs été apportées par le Ministre des Pouvoirs locaux par une circulaire du 2 février 2006.

Par suite de la mise en œuvre de plusieurs motions de méfiance individuelles, des recours en suspension furent introduits auprès de la Section d'Administration du Conseil d'État. Dans deux des trois cas qui lui furent soumis, la Haute Juridiction administrative a suspendu l'exécution des délibérations des conseils communaux ayant adopté les motions, estimant que la gravité de la mesure - même si elle n'était pas précisément de nature disciplinaire - exigeait le respect de délais assez longs et la nécessité de pouvoir entendre le mandataire concerné<sup>5</sup>.

Un recours en annulation avait en outre été déposé devant la Cour constitutionnelle, fondé sur les mêmes motifs, à savoir que le décret instituant la motion de méfiance violait le principe général de droit du respect des droits de la défense notamment, en ne permettant pas à l'avocat du membre du collège visé de faire valoir ses observations devant le conseil communal (seul le mandataire concerné pouvant le faire). Par son arrêt n° 156 du 19 décembre 2007<sup>6</sup>, la Cour constitutionnelle a considéré que l'impossibilité pour un membre du collège de se faire assister par un avocat n'était pas discriminatoire et trouvait sa justification dans la nature particulière dudit débat (à savoir le maintien ou non de la confiance du conseil communal à un membre de l'exécutif portant une responsabilité politique. La Cour a estimé qu'un tel débat supposait que le mandataire visé se justifie en personne devant l'organe élu démocratiquement).

Pour remédier à cette situation, le décret du 8 juin 2006<sup>7</sup> a complété comme suit l'article L1123-14, par. 1<sup>er</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en ses al. 7 et suivants :

*« Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt entre les mains du secrétaire communal, pour autant que ce soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt.*

<sup>3</sup> À noter que, depuis la réforme du 26.4.2012, si la motion concerne l'ensemble du collège ou le président du CPAS, le directeur général doit adresser sans délai le texte de la motion à chacun des membres du conseil de l'action sociale.

<sup>4</sup> En cause Daerden M c/ Commune d'Ans, référé.

<sup>5</sup> Cf. C.E. n° 156.078 du 8.3.2006 et C.E. n° 157.044 du 28.3.2006. Pour une analyse circonstanciée de la jurisprudence du Conseil d'État, lire D. Renders, *La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'État*, J.T., 13.5.2006, pp. 317 à 324. L'on relèvera en outre que, dans l'affaire C.E. n° 156.078, le Conseil d'Etat, par arrêt n° 171.146 du 14.5.2007, a annulé la motion de méfiance constructive dont il avait précédemment suspendu l'exécution, estimant encore une fois qu'un délai plus long aurait dû être consenti à l'échevin concerné pour préparer son argumentation.

<sup>6</sup> Cour const., 19.12.2007, arrêt n° 156/2007 (M.B., 14.1.2008).

<sup>7</sup> M.B., 15.6.2006.

*Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le secrétaire communal à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale. Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote. Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du conseil. Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent. La motion de méfiance est examinée par le conseil communal en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix.*

*L'adoption de la motion emporte la démission du collègue ou du ou des membres contestés, ainsi que l'élection du nouveau collègue ou du ou des nouveaux membres ».*

## **B. Les avenants au pacte de majorité**

Le Code de la démocratie locale, issu de la réforme du 8 décembre 2005, prévoyait qu'en cours de législature, un avenant au pacte de majorité pouvait être adopté « (...) afin de pourvoir au remplacement **définitif** d'un membre du collège dans les cas visés aux articles L1123-6, L1123-7, L1123-12, L1125-2 et L1125-7 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. L'avenant est adopté à la majorité des membres présents du conseil. Le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace » (CDLD, art. L1123-2).

Interrogé au sujet de cette disposition par Monsieur le Député Neven le 21 janvier 2010<sup>8</sup>, Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, a précisé ce qui suit : « L'article L1123-2 du Code de la démocratie et de la décentralisation s'inscrit dans le contexte général de 'pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège (...) 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. C'est donc bien l'hypothèse du remplacement définitif d'un membre du collège qui détermine l'application de l'article L1123-2 précité du Code.

*La référence dans cette disposition aux articles L1123-6, L1123-7, L1123-12, L1125-2 et L1125-7 du Code doit être comprise comme illustrative et non énumérative. (...) »*

C'est pour pallier cette difficulté d'interprétation que le décret du 26 avril 2012 a modifié le libellé de l'article L1123-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel stipule désormais que : « Au cours de la législature, un avenant au pacte de majorité peut être adopté afin de pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège 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. L'avenant est adopté à la majorité des membres présents du conseil. Le nouveau membre du collège achève le mandat de celui qu'il remplace. »

---

<sup>8</sup> Cf. question écrite du 21.1.2010 et réponse du 10.3.2010, Session 2009-2010, année 2010, n° 130 (2009-2010) 1.