

La compatibilité du métier de secrétaire communal avec d'autres fonctions : aperçu *de lege lata*, *de lege peractura* et *de lege ferenda*

Luc DONNAY
Maître de conférences à l'Université de Liège
Auditeur au Conseil d'Etat¹

1) INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs les secrétaires communaux,

Je suis très honoré de l'invitation que vous m'avez faite de venir prendre la parole à votre Congrès consacré à l'indépendance fonctionnelle de votre profession. Votre demande m'honore et me surprend car je vous confesse d'emblée que je ne suis pas un spécialiste de la chose communale et encore moins un fin connaisseur du métier de secrétaire communal.

Aussi ai-je pris votre aimable invitation comme un appel à un regard extérieur, probablement parfois naïf, mais en tout cas complètement indépendant. Cette vertu me sera d'une grande aide pour traiter du thème que les organisateurs de ce colloque m'ont demandé d'aborder avec vous, si j'en juge par les nombreuses personnes qui m'ont mis en garde à propos du caractère « *potentiellement explosif* » du sujet du cumul de fonctions avec le métier de secrétaire communal.

Que les choses soient claires : je ne suis pas le juge de certains dérapages ponctuels. Je conçois simplement cet exposé comme étant l'occasion, d'une part, de vous rappeler brièvement les règles actuellement en vigueur (*de lege lata*) ; d'autre part, de vous informer des projets du Ministre des Pouvoirs locaux (*de lege peractura*²) ; et, enfin, de comparer à l'occasion ce système avec les droits flamand et bruxellois, ainsi qu'avec d'autres métiers (*de lege ferenda*).

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaiterais partager avec vous deux constats et poser quelques balises générales.

Premier constat : jusqu'à un passé récent, la problématique du cumul des fonctions dans le chef du secrétaire communal avait moins retenu l'attention de la doctrine juridique, du législateur et même du citoyen par rapport à d'autres facettes de cette fonction. Je songe en particulier au recrutement même du secrétaire communal, domaine dans lequel de significatives avancées ont déjà été accomplies depuis plusieurs années et méritent d'être saluées.

Second constat, non sans lien avec le premier : ce relatif désintérêt est complètement révolu. Je ne prétends pas vous l'apprendre : le cumul d'activités publiques en général, et

¹ Il va de soi que les propos qui suivent n'engagent que moi.

² *Peractura* est le participe futur du verbe *peragere*. L'expression « *de lege peractura* » peut donc approximativement être traduite par « *la loi qui est sur le point d'être achevée* ».

2
dans les collectivités locales en particulier³, est devenu un sujet suscitant une attention particulière, voire une méfiance exacerbée, de la part du citoyen, de la part des médias et même de la part des parlementaires.

Ceux-ci ont d'ailleurs interrogé à plusieurs reprises le Ministre des Pouvoirs locaux sur la légalité et même l'opportunité des différentes casquettes que certains d'entre vous portent parfois⁴.

Plusieurs députés wallons ont même déposé une proposition de décret rendant incompatible le métier de secrétaire communal avec l'exercice d'une fonction au sein d'un parti politique⁵. Au cours de la discussion générale à propos de cette proposition qui a été rejetée, tous les parlementaires qui se sont exprimés sur le sujet ont dit partager la philosophie de ce texte et le Ministre a même assuré à son auteur que le contenu de cette proposition se retrouverait dans le texte final de la réforme⁶.

Signe que le sujet préoccupe la majeure partie de la classe politique wallonne, la Déclaration de politique générale consacre elle-même plusieurs passages sur le sujet⁷.

Avant d'examiner les différents régimes mis en place ou en voie d'être mis en place, je souhaiterais effectuer trois rappels généraux.

2) QUELQUES BALISES GÉNÉRALES

2.1 *La distinction entre les notions d'incompatibilité et d'inéligibilité*

Là où l'inéligibilité empêche une personne de se porter candidat à un scrutin donné, l'incompatibilité, quant à elle, ne porte atteinte ni au droit de se porter candidat à une élection ni à celui d'être élu ; elle restreint uniquement le droit d'exercer simultanément deux fonctions jugées incompatibles, laissant à la personne concernée le droit de choisir laquelle elle exercera⁸.

³ Sur le sujet, voy. not. A. COENEN, « A propos de l'éthique dans la gestion publique locale », *Mouv. commun.*, 2006, p. 74 et s.

⁴ Voy. not. la question orale de M. JAMAR à M. FURLAN, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, sur « le rôle des grades légaux communaux » (*Doc. parl.*, Parl. w., C.R.I.C., n° 163, sess. 2009-2010, 13 juillet 2010, pp. 22 et s.), ainsi que la question orale de M. SAINT-AMAND à M. FURLAN sur « la présence du secrétaire communal sur les listes électorales de sa commune » (*Doc. parl.*, Parl. w., C.R.A.C., n° 81, sess. 2011-2012, 7 février 2012, pp. 66 et s.).

⁵ Proposition JAMAR et consorts (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2010-2011, n° 330/1).

⁶ *Doc. parl.*, Parl. w., C.R.A., sess. 2010-2011, n° 13, 6 avril 2011, p. 22.

⁷ Projet de Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, p. 250. Voy. également le projet de décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon : « *la société contemporaine exprime des attentes fortes en matière de gouvernance. Elle entend que ses élus s'affranchissent au maximum de tout risque de conflit d'intérêts et qu'ils aient la faculté de s'adonner pleinement à leur mission, tout en conservant un enracinement direct dans les réalités du terrain* » (*doc. parl.*, Parl. w., sess. 2010-2011, n° 247/1, p. 2).

⁸ C.C., n° 27/2012, du 1^{er} mars 2012.

Ainsi, pour reprendre les termes parfaitement synthétiques de F. PIRET, l'ineligibilité interdit de se porter candidat *avant* l'élection, tandis que l'incompatibilité force à faire un choix *après* les élections⁹.

Cette distinction est fondamentale pour une fonction comme la vôtre puisque si le législateur l'érige en cause d'incompatibilité, elle ne vous empêche ni d'être candidat, ni de mener campagne, ni de renoncer à votre métier avant d'avoir la certitude d'avoir été élu. A l'inverse, si le législateur en fait une cause d'ineligibilité pour un scrutin donné, il ne vous sera possible de vous y présenter qu'après avoir démissionné de votre poste.

Compte tenu du fait que l'ineligibilité restreint de manière très substantielle les droits politiques du citoyen frappé par l'une de ces causes, la validité de ce type de mécanisme sera vraisemblablement plus aisée à contester au regard des dispositions constitutionnelles et de droit international.

Enfin, je vous signale que par un arrêt récent du 12 janvier 2012¹⁰, le Conseil d'Etat est venu rappeler qu'en vertu des articles 8, alinéa 2¹¹, et 162, alinéa 1^{er}¹², de la Constitution, il appartenait au législateur de régler les conditions nécessaires pour exercer les droits politiques et, que dans ce cadre, c'est à lui seul qu'il revient de déterminer les incompatibilités qui empêchent l'exercice d'un mandat électif communal. Ainsi, par exemple, un statut ne peut donc pas prévoir que l'acceptation d'un mandat électif communal entraîne la démission d'office du poste occupé.

2.2 Le fonctionnaire et le cumul d'activités en général

En matière de cumul d'activités par un agent public, il faut, dit le Conseil d'Etat de manière constante¹³, combiner l'application de deux principes généraux. Tout d'abord, la continuité du service public doit être assurée. Ensuite, les emplois publics sont conférés dans l'intérêt général et non pour satisfaire des intérêts particuliers au détriment de celui-ci.

Il résulte de ces deux principes que, dans la fonction publique belge, l'agent doit, en règle, se consacrer *exclusivement* à la fonction dont il est investi. La possibilité de cumuler deux ou plusieurs fonctions apparaît comme une dérogation à interpréter de manière très restrictive, le cumul devant toujours faire l'objet d'une autorisation préalable.

⁹ F. PIRET, « Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats », *Rev. dr. commun.*, 2007/2, p. 25.

¹⁰ C.E., 12 janvier 2012, *Hazette et autres*, n° 217.199. Cette compétence relève bien entendu du législateur wallon : « Il appartient au législateur décentralisé de déterminer les garanties qu'il estime nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des institutions communales qui relèvent de sa compétence. Il lui est permis d'instaurer des incompatibilités qui empêchent un mandataire communal d'assumer une fonction au sein du collège communal s'il exerce simultanément un autre mandat ou une autre fonction » (C.C., n° 27/2012 du 1^{er} mars 2012, B.17.2).

¹¹ « La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. »

¹² « Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. »

¹³ C.E., 20 juin 2005, *Gilbert*, n° 146.260. Dans le même sens, C.E., 20 février 2008, *Dubuffet*, n° 179.908 ; C.E., 21 juin 2010, *Stassens*, n° 205.502. L'arrêt *Malfait*, n° 216.108 du 28 octobre 2011 évoque quant à lui « les impératifs d'une bonne gestion communale ».

2.3 Quelques normes et principes applicables aux activités politiques des fonctionnaires

Avant de décrire le régime de cumul d'activités que le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation réserve aux secrétaires communaux, il n'est pas inutile de rappeler l'existence d'autres normes ou principes dont certains sont d'ailleurs supérieurs aux dispositions décrétales.

A/ Ainsi en est-il notamment des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant, respectivement, la liberté d'expression et la liberté d'association.

« La poursuite d'activités de nature politique relève de l'article 10, indique la Cour européenne des droits de l'homme, dans la mesure où la liberté du débat politique constitue un aspect particulier de la liberté d'expression ». Et la Cour d'ajouter que les garanties contenues à l'article 10 de la Convention, comme celles de l'article 11 d'ailleurs, s'appliquent aux fonctionnaires¹⁴.

Les garanties prévues aux articles 10 et 11 de la CEDH s'appliquent aux activités politiques même si l'article 3 du Protocole n° 1, qui énumère les garanties en matière d'élection, ne trouve pas à s'appliquer. Cet enseignement, tiré d'un arrêt récent de la Cour de Strasbourg¹⁵, est important puisque l'article 3 du Protocole 1^{er} n'est pas applicable aux élections communales, le conseil communal ne constituant pas un « corps législatif » au sens de cette disposition¹⁶.

Il faut encore signaler que, dans l'appréciation de l'admissibilité de l'ingérence qui est faite à ces droits, la Cour tient compte de l'obligation de réserve qui incombe à tout fonctionnaire. Toutefois, la Cour expose que s'il apparaît légitime pour l'Etat de soumettre les fonctionnaires, en raison de leur statut, à une obligation de réserve, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention.

Ainsi, les restrictions à ce droit doivent être des mesures nécessaires dans une société démocratique et lorsqu'elle exerce ce contrôle, la Cour tient compte du fait que, quand la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10, § 2, revêtent une importance particulière qui justifie de laisser aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation pour juger si l'ingérence dénoncée est proportionnée à l'objectif légitime en question¹⁷.

Le Conseil d'Etat applique cette jurisprudence : il vérifie donc si la contrainte que le fonctionnaire doit subir du fait de l'application de son statut est proportionnée au but

¹⁴ Voy. not. Cour eur. D.H., gr. ch., *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995 et Cour eur. D.H., gr. ch., *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999.

¹⁵ Cour eur. D.H., *Etxebarria et autres c. Espagne*, 30 juin 2009.

¹⁶ Cour eur. D.H., déc., *Cherepkov c. Russie*, n° 51501/99 du 25 janvier 2000 et Cour eur. D.H., déc., *Salleras Llinares c. Espagne*, n° 5226/99 du 12 octobre 2000.

¹⁷ Cour eur. D.H., gr. ch., *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995 et Cour eur. D.H., gr. ch., *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999, précités.

poursuivi en recherchant notamment si la neutralité de l'administration ne peut pas être garantie par des méthodes moins restrictives de la liberté d'expression¹⁸.

B/ Les ressources des sacro-saints principes d'égalité et de non-discrimination, notamment consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, ne doivent plus être présentées.

Toutefois, à travers la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle, il faut reconnaître que c'est avec une extrême prudence que celle-ci s'aventure dans le jeu des comparaisons des incompatibilités : quand un législateur décretaal instaure des incompatibilités qui empêchent l'exercice simultané de plusieurs fonctions publiques dans le double objectif de renforcer l'éthique et l'efficacité dans l'action publique, ne suffit pas à justifier l'annulation de la mesure la seule constatation que des incompatibilités identiques ne limitent pas de la même manière l'exercice, par d'autres personnes, des mêmes fonctions ou de fonctions semblables, le cas échéant, dans d'autres institutions¹⁹.

Difficile d'exercer un contrôle plus diffusé

C) *Last but not least*, les devoirs de neutralité et de réserve sont également à prendre en considération. Nous venons de voir que la Cour européenne des droits de l'homme tenait compte de cette obligation de réserve ; le Conseil d'État aussi.

Ainsi, le juge administratif estime-t-il que « *si, en tant que citoyen, chaque membre du personnel [communal], y compris le secrétaire communal, est libre de prendre [í] parti, il ne peut le faire qu'avec réserve, et en tout cas sans se prévaloir de l'autorité attachée à sa fonction publique, qu'il compromettrait ainsi gravement* »²⁰.

Tirant les enseignements de cet arrêt, la doctrine autorisée a pu écrire que « *le secrétaire a donc le droit de rendre publiques ses opinions politiques, mais avec prudence* »²¹.

C'est à l'aune de ces quelques balises d'ordre général que je vous propose de décrypter les dispositions décretales wallonnes et ce, en quatre temps. Le premier est consacré aux inéligibilités. Dans un deuxième temps, je tenterai de dégager le régime général applicable au cumul de fonctions dans le chef du secrétaire communal. Dans la troisième

¹⁸ C.E., 30 novembre 2005, *Harmegnies*, n° 152.039. Dans le même sens, mais sans rapport avec des activités politiques, voy. C.E., 13 décembre 2000, *Tierentijn*, n° 91.625 : « *si l'appartenance à la fonction publique peut justifier des restrictions à l'usage des libertés, ces restrictions ne sont admissibles que dans des cas exceptionnels où l'intérêt de l'agent doit s'effacer devant l'intérêt supérieur du service à rendre à la collectivité* ».

¹⁹ C.C., n° 27/2012 du 1^{er} mars 2012, B.11.1.

²⁰ C.E., 18 octobre 1993, *David*, n° 44.579.

²¹ Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, La Chartre, 2011, n° 285, p. 360. Comp avec les fonctionnaires de police : suivant l'article 127 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, « *Le statut des fonctionnaires de police garantit leur impartialité. Ils doivent éviter tout acte ou attitude de nature à ébranler cette présomption d'impartialité. Les fonctionnaires doivent proscrire tout arbitraire dans leurs interventions en évitant, notamment, de porter atteinte, dans leur manière d'intervenir ou en raison de l'objet de leur intervention, à l'impartialité que les citoyens sont en droit d'attendre d'eux. Les fonctionnaires de police s'abstiennent en toutes circonstances de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer publiquement à des activités politiques. Ils ne peuvent se porter candidat à un mandat politique* ».

partie de l'exposé, je dresserai la liste des fonctions publiques (électives ou non) qui sont incompatibles avec le métier de secrétaire communal. Enfin, j'évoquerai très brièvement, dans un quatrième temps, les dispositions visant à éviter les conflits d'intérêts.

3) LA FONCTION DE SECRÉTAIRE COMMUNAL, SOURCE D'INÉLIGIBILITÉS LIMITÉES

Dans un premier temps, il convient donc de rechercher les dispositions qui, avant même de s'interroger sur la compatibilité d'un cumul de fonctions, empêchent le secrétaire communal de postuler à un mandat électif déterminé.

3.1 *De lege lata*

L'article L4142-1 du Code de la démocratie locale énonce les différentes causes d'inéligibilité au poste de conseiller communal ou de conseiller provincial.

Sont ainsi visés par le paragraphe 3 de cette disposition les fonctionnaires de police, conformément, du reste, à ce que prévoit l'article 127, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux²².

De son côté, le paragraphe 4 de l'article L4142-1 dispose que ne sont pas éligibles au conseil provincial les sénateurs, les députés fédéraux, régionaux, communautaires et européens, ainsi que les membres des gouvernements afférents à ces entités.

En revanche, dans l'état actuel du droit, le fait d'exercer la fonction de secrétaire communal n'est pas une cause d'inéligibilité empêchant de prendre part à un scrutin communal ou provincial.

3.2 *De lege peractura*

A/ Dans la déclaration de politique régionale (p. 250), qui constitue la feuille de route du gouvernement wallon, il est prévu que « *le secrétaire communal, le greffier provincial et le receveur communal ou régional ne pourront se présenter à une élection dans les communes ou provinces dans lesquels ils exercent leur fonction* ».

B/ Dans son projet initial, le Ministre prévoyait l'instauration d'une cause d'inéligibilité extrêmement large en empêchant le secrétaire communal de se présenter dans n'importe quel scrutin *provincial et communal*. Il découlait donc de l'avant-projet de décret²³ que le secrétaire communal ne pourrait plus se présenter au scrutin non seulement de la commune où il exerçait sa fonction mais également dans celle où il était domicilié.

²² Le régime mis en place par l'article 127 de la loi du 7 décembre 1998, précité, est très différent de celui auquel sont soumis les militaires puisqu'en vertu de l'article 2 de la loi du 14 juin 2006 modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées en vue de permettre l'accès à certains mandats politiques et portant des dispositions diverses, les militaires du cadre actif peuvent notamment se porter candidats et exercer les mandats provinciaux et communaux de bourgmestre, échevin et membre d'un conseil provincial ou communal.

²³ Le projet initial était d'ajouter un 9° au paragraphe 2 de l'article L4142-1 qui aurait été libellé comme suit : « *Le directeur général, le directeur général de C.P.A.S., le directeur financier, le directeur financier de C.P.A.S. ou le receveur régional, le greffier provincial et le receveur provincial* ».

C/ Pourtant, l'avant-projet approuvé en première lecture par le gouvernement wallon est nettement moins sévère puisque non seulement le secrétaire communal peut à nouveau se présenter au scrutin provincial mais également au scrutin communal d'une commune dans laquelle il n'exerce pas sa fonction²⁴. En d'autres termes, la cause d'inéligibilité est limitée à la commune dont il est le secrétaire communal.

D/ Qu'est-ce qui a bien pu motiver ce revirement ministériel ? Tout au plus peut-on conjecturer que le lobby exercé par la Fédération wallonne des secrétaires communaux n'est pas totalement étranger. L'avis qu'elle avait rendu sur la première mouture du projet était sans appel : *« la Fédération ne peut admettre qu'un "DG", de manière générale et de principe, ne soit pas éligible comme conseiller communal ou provincial. Cette disposition tend philosophiquement à faire des "DG" des sous-citoyens, des citoyens de seconde zone puisque privés du droit fondamental d'être élu, alors qu'il n'existe pas de critère objectif et pertinent de nature à réduire de manière aussi générale et radicale les droits politiques du "DG" ».*

Et cette Fédération de s'interroger non sans malice de la façon suivante :
« Pour autant qu'une modification soit nécessaire compte tenu de l'existence, au niveau des principes généraux de la fonction publique, du devoir de neutralité du fonctionnaire dans le cadre de l'exercice de sa fonction, le texte pourrait être modifié pour interdire à un "DG" d'être candidat uniquement dans la commune où il est en fonction, conformément à ce que prévoit la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement wallon ».

3.3 De lege ferenda

Que penser de tout ceci ? A mon avis, interdire au secrétaire communal de se présenter au scrutin de sa propre commune est parfaitement justifié. En effet, instaurer une simple incompatibilité n'est pas vraiment suffisant dans la mesure où le simple fait de se présenter sur une liste de sa commune et surtout d'y mener campagne ne peut qu'avoir pour effet de semer le trouble dans le chef du citoyen quant à l'indépendance de son secrétaire communal.

Ce qui est gênant dans ce cas, ce n'est pas tant d'avoir deux casquettes différentes (celle de secrétaire communal et celle de candidat à une élection communale), c'est plutôt la confusion qui ne manquera pas de s'installer dans toute l'action du secrétaire candidat ; c'est le fait que le citoyen ne parviendra pas à identifier avec certitude si tel acte est accompli avec la casquette de secrétaire communal ou avec la casquette de candidat au scrutin communal.

Si l'on suit la logique de ce raisonnement jusqu'au bout ó et je ne prétends pas qu'il est le seul ou le meilleur, je me contente de vous en faire part ó, une inéligibilité du secrétaire communal pour les élections de sa province pourrait également se justifier.

En revanche, le risque de confusion de casquettes étant nettement moins élevé lorsque le secrétaire communal se présente dans une commune où il n'exerce pas, l'inéligibilité pour

²⁴ L'avant-projet adopté en première lecture prévoit d'ajouter au paragraphe 2 de l'article L4142-1 ce qui suit :
*« 9° dans la ou les communes où il exerce sa fonction, le directeur général, le directeur général de C.P.A.S., le directeur financier, le directeur financier de C.P.A.S. ou le receveur régional ;
 10° dans une des communes de la Province où il exerce sa fonction, le greffier provincial et le receveur provincial ».*

tout scrutin communal prévue dans les projets initiaux du Ministre était probablement exagérée, voire sujette à caution compte tenu des balises générales posées ci-avant.

Cela étant, si l'inéligibilité du secrétaire communal pour toute élection locale ne me semble pas opportune, d'autres instruments doivent être mobilisés (mise en place de certaines incompatibilités, maintien du devoir de réserve, etc.), comme nous allons le voir.

4) LE SECRÉTAIRE COMMUNAL ET LE CUMUL D'ACTIVITÉS

Deuxième temps de la démarche. Une fois évoquée l'inéligibilité, qui est de par ses effets le mécanisme le plus radical, il semble logique de s'interroger sur le régime général du cumul d'activités applicable au secrétaire communal.

4.1 *De lege lata*

La deuxième balise dont j'ai pu vous faire part a été l'occasion de rappeler qu'en application de la continuité du service public et du fait que les emplois publics sont conférés dans l'intérêt général et non pour satisfaire des intérêts particuliers, l'agent public doit, en règle, se consacrer exclusivement à la fonction dont il est investi et c'est de façon très restrictive qu'il faut envisager la possibilité de cumuler plusieurs activités.

Ces enseignements généraux sont évidemment transposables au secrétaire communal. Il reste encore à examiner s'il existe des principes ou dispositions dans ce domaine qui seraient spécifiquement applicables à ce fonctionnaire particulier.

A/ Tout d'abord, permettez-moi, en guise de clin d'œil, d'évoquer ce que l'on enseigne ou plutôt ce que l'on enseignait à propos de vos heures de bureau.

Ainsi qu'a déjà pu vous l'exposer l'auditeur général, on racontait, en des temps aujourd'hui révolus, que le secrétaire communal ne pouvait être astreint « à se trouver chaque jour à la maison communale pendant un temps qui excéderait manifestement les besoins du service »²⁵. La doctrine de l'époque était d'ailleurs d'avis qu'« en principe, des heures de bureau ne [pouvaient] être imposées au secrétaire communal »²⁶ et que, spécialement dans les petites communes, le conseil communal pouvait permettre au secrétaire communal d'installer le secrétariat à son domicile²⁷.

Les choses ont sensiblement évolué puisque, il y a une trentaine d'années, le Ministre a déclaré à plusieurs reprises que le secrétaire communal devait donner tout son temps pour mener à bien les tâches qui lui incombent²⁸.

B/ Plus sérieusement, vous n'ignorez pas que l'article L1124-5 du C.D.L.D. interdit au secrétaire communal d'exercer un commerce, et ce, même par personne interposée. Je ne

²⁵ Voy. l'exposé de Ph. BOUVIER, « Le secrétaire communal : une ombre lumineuse dans une obscure clarté », n° 6, ainsi que les références citées.

²⁶ P. BIDDAER, *Loi communale coordonnée et commentée*, 4^{ème} éd., Imprimerie centrale des communes, 1921, p. 985.

²⁷ P. BIDDAER, *op. cit.*, p. 992 et V. DE TOLLENAERE, *Nouveau commentaire de la loi communale*, tome II, Larcier, 1955, p. 1082.

²⁸ Ch. HAVARD, *op. cit.*, n° 289, p. 366.

vais pas m'attendre longuement sur le libellé actuel²⁹ de cette disposition puisque son contenu va être radicalement modifié par la réforme décrétole annoncée.

Je me borne simplement à vous signaler que l'article 27 de la Nouvelle loi communale, ancêtre de l'article L1124-5 du C.D.L.D., est encore applicable aux secrétaires communaux des communes de la Région de Bruxelles-Capitale tandis que le décret communal flamand du 15 juillet 2005 a récemment été modifié afin de permettre aux secrétaires communaux des communes flamandes de poser des actes de commerce dans certains cas spécifiques et limités³⁰.

4.2 De lege peractura

A/ Le principe

L'objectif de la réforme est d'établir un régime de cumul qui puisse englober un maximum de situations et qui soit le même pour le secrétaire communal ó appelé à devenir le directeur général ó, pour le receveur communal³¹, pour le receveur régional³², pour les secrétaire et receveur de C.P.A.S.³³, pour le greffier provincial³⁴ et pour le receveur provincial³⁵.

Le principe, inscrit à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, de l'article L1124-5, est le suivant : « *Le directeur général ne peut cumuler des activités professionnelles* ». Ensuite, cette même disposition prend soin de définir la notion d'activité professionnelle, celle-ci étant entendue comme « *toute occupation dont le produit est un revenu professionnel visé à l'article 23 du Code des Impôts sur les revenus de 1992* ».

Dès lors que cet article 23 définit les revenus professionnels comme étant ceux « *qui proviennent, directement ou indirectement, d'activités de toute nature* », c'est peu dire que cette notion est particulièrement large.

Non seulement seront visés toute somme d'argent et avantage attribués par un pouvoir public (jetons de présence dans un jury d'examen ou à un conseil communal, rémunération pour une charge d'enseignement ou pour un poste dans une intercommunale, í), mais

²⁹ Sur l'interdiction de commerce, voy. not. A. COENEN, *Le secrétaire communal dans le tumulte sociétal du XXI^{ème} siècle*, La Chartre, 2012, p. 17 ; Ch. HAVARD, *op. cit.*, p. 361 ; ainsi que H. VAN LUNTER et M. DAUBE, *Le statut du secrétaire et du receveur*, ouvrage à feuillets mobiles, Vanden Broele, p. 31. L'interdiction faite au secrétaire communal d'exercer un commerce découle directement du décret. A l'inverse, les autres agents communaux peuvent également se voir interdire d'exercer un commerce mais par un arrêté du Conseil communal pris en vertu de l'article L1214-1 du C.D.L.D. En effet, suivant l'alinéa 1^{er} de cette disposition, « *le conseil communal peut interdire aux commis, employés, d'exercer, directement ou par personne interposée, tout commerce ou de remplir tout emploi dont l'exercice serait considéré comme incompatible avec leurs fonctions* ».

³⁰ L'article 79 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 dispose désormais qu'« *il est interdit au secrétaire communal, au secrétaire communal adjoint et au gestionnaire financier de poser des actes de commerce eux-mêmes ou par une personne interposée, dans le sens de l'article 2 du Code de Commerce à l'exception des actions de commerce dans le cadre de la tutelle, de la curatelle des incapables et des missions qui sont exercées au nom de la commune dans des entreprises privées ou associations* ».

³¹ Article L1124-38 en projet.

³² Article L1124-39 en projet.

³³ Article 49 en projet de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976.

³⁴ Article L2212-60 en projet.

³⁵ Article L2212-67 en projet.

également, ce qui est plus contestable, toute somme d'argent attribuée par un organisme privé (droits d'auteurs liés à la publication d'un ouvrage, que celui-ci soit un manuel de droit communal ou un roman policier, rémunération liée à un poste d'entraîneur de basket exercé le samedi matin,...).

Ainsi, vu les termes de la disposition en projet, une autorisation du conseil communal serait nécessaire pour que son secrétaire communal, exerçant la peinture à ses heures de loisirs, puisse récolter le prix de vente d'une toile qu'il a réalisée !

Si l'on peut parfaitement partager la philosophie du texte en projet, d'autant qu'elle va de pair avec un nouveau statut pécuniaire, en tout cas synonyme d'une augmentation barémique non négligeable pour les secrétaires communaux des plus petites communes, les termes de la disposition en projet mériteraient certainement d'être affinés, à tout le moins pour en sortir certains revenus ponctuels qui n'ont manifestement rien à voir avec la chose publique.

Enfin, dernière observation sur le principe d'interdiction du cumul d'activités : il ne vise que celles qui génèrent un revenu. Il faut donc en déduire qu'à partir du moment où elles demeurent non rémunérées, l'ensemble des prestations associatives (association de fait de riverains, association folklorique, œuvre de bienfaisance, ...) ne sont pas soumises à cette interdiction de principe. Bien entendu, d'autres types d'obligations pourraient s'y appliquer ; l'on songe en particulier au devoir de réserve.

Si le principe est bien l'interdiction du cumul d'activités, il existe deux exceptions, dont l'une est d'application facultative, tandis que l'autre est obligatoire.

B/ L'exception facultative

Suivant l'article L1124-5, § 1^{er}, alinéas 2 et 3 en projet, le secrétaire communal a la faculté d'introduire une demande de dérogation auprès du conseil communal. En pareille hypothèse, celui-ci *peut* autoriser le cumul

1° s'il n'est pas de nature à nuire à l'accomplissement des devoirs de la fonction ;

2° s'il n'est pas contraire à la dignité de celle-ci ;

3° s'il n'est pas de nature à compromettre l'indépendance du directeur général ou créer une confusion avec sa qualité de directeur général³⁶.

Cette dernière condition mérite d'être soulignée et correspond à ce que j'évoquais tout à l'heure : c'est lorsqu'on ne sait pas distinguer avec quelle casquette le secrétaire communal est en train d'agir que le cumul est souvent le plus nuisible.

L'autorisation est évidemment révoquée dès que l'une de ces conditions n'est plus remplie. Le texte en projet croit opportun de préciser que les décisions d'autorisation, de refus et de révocation sont motivées ; cette obligation paraît redondante au regard de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

³⁶ Comp. avec l'article 110 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 dont la parenté avec la disposition à l'examen est manifeste. En outre, on note que l'article 112 du décret flamand invite chaque conseil communal à établir un code de déontologie pour le personnel communal qui concrétise les dispositions existantes et peut reprendre des droits et devoirs déontologiques supplémentaires.

Je tiens également à signaler que d'après les informations que j'ai pu recueillir au cours de la préparation de cet exposé et même si les modalités varient un peu, plusieurs communes appliquent déjà un système de ce type, prenant appui sur l'obligation de zèle et diligence dont doit faire preuve tout secrétaire communal³⁷.

C/ L'exception obligatoire

A côté de cette exception facultative, le second paragraphe de l'article L1124-5 prévoit un cumul de plein droit lorsque l'activité professionnelle à cumuler est « *inhérente à l'exercice de la fonction* » de secrétaire communal.

A nouveau, la disposition en projet prend soin de définir ce qui est inhérent à l'exercice de la fonction. Il s'agit de toute charge :

- 1° exercée en vertu d'une disposition légale ou réglementaire ;
- 2° inhérente à une fonction à laquelle le directeur général est désigné d'office par le Conseil communal.

Les termes de ce *secundo* sont un peu mystérieux, il ne faut pas s'en cacher.

On aurait pu penser au rôle de fonctionnaire-sanctionnateur, lequel inflige les sanctions administratives. Toutefois, si le secrétaire communal exerce effectivement ce rôle dans certaines communes, cette mission ne génère aucun revenu spécifique au profit de celui qui l'exerce, de telle sorte qu'elle n'est pas concernée par le jeu de l'article L1124-5.

Les personnes qui suivent de près cette réforme m'ont suggéré qu'il pourrait s'agir des jetons de présence aux commissions mises en place pour le recrutement des secrétaires communaux.

Il existe en effet un avant-projet d'arrêté du gouvernement wallon qui établit la composition du jury pour le recrutement de tout secrétaire communal et crée une commission de stage pour accompagner le secrétaire communal stagiaire. Cet arrêté en projet prévoit que des secrétaires communaux siègent au sein de ses commissions³⁸.

Toutefois, le secrétaire communal qui siégera dans la commission tendant au recrutement du secrétaire pour une commune voisine n'aura, par définition, jamais été désigné d'office pour y participer par le conseil communal de sa propre commune !

Plus concrètement, si la commune X procède au recrutement d'un secrétaire communal et fait appel au secrétaire communal de la commune Y afin qu'il siége dans le jury qu'elle met sur pied, le secrétaire communal de la commune Y doit donc solliciter

³⁷ Du côté des secrétaires des C.P.A.S., on observe que l'article 14 de l'arrêté du gouvernement wallon du 20 mai 1999, fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale, dispose que « *la fonction de secrétaire ou de receveur exercée à temps plein ne peut être cumulée avec une autre activité professionnelle, sauf en cas de dérogation admise par le conseil suivant la réglementation applicable au personnel des administrations locales et sous cette réserve que les prestations cumulées ne puissent excéder 1,25 fois la durée du travail de l'emploi à temps plein* ».

³⁸ Articles 3, 10 et 11 de l'avant-projet d'arrêté du gouvernement wallon fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux. Un autre avant-projet prévoit un système similaire pour le recrutement des grades légaux des C.P.A.S.

l'autorisation de son propre Conseil communal, dont on peut difficilement dire qu'il le désigne d'office puisque, en réalité, c'est la commune Y qui l'invite à siéger dans ce jury !

En d'autres termes, à ce stade de la réforme, on n'aperçoit pas encore précisément la portée qu'il convient d'assigner à la charge « *exercée en vertu d'une disposition légale ou réglementaire et inhérente à une fonction à laquelle le directeur général est désigné d'office par le Conseil communal* ».

5) LA FONCTION DE SECRÉTAIRE COMMUNAL, SOURCE D'INCOMPATIBILITÉS PERMANENTES

Après avoir abordé le régime général du cumul d'activités applicable au secrétaire communal, il faut maintenant examiner, dans un troisième temps, quelles sont les fonctions spécifiques qui sont incompatibles avec le métier de secrétaire communal.

L'on distingue, d'un côté, les mandats électifs et les mandats dérivés et, de l'autre, les emplois publics non électifs.

5.1 Exercice de fonctions publiques électives ou de mandats dérivés

A/ Les organes communaux

1) *De lege lata*, l'article L1125-4, alinéa 1^{er}, instaure notamment une incompatibilité entre la fonction de secrétaire communal et celles de bourgmestre, d'échevin et de membre du conseil communal de la commune où il exerce sa fonction³⁹.

Le deuxième alinéa permet de déroger à cette incompatibilité dans les communes de moins de 1.000 habitants. Comme la plus petite commune de Wallonie comporte plus de 1.300 habitants, il est sans intérêt de s'étendre davantage sur le jeu de cette exception.

Il faut y insister : même si le libellé de la disposition décrétole pourrait laisser penser le contraire, l'incompatibilité affectant le secrétaire communal a toujours été interprétée, en ce compris par le Ministre⁴⁰, comme ne visant que les mandats de bourgmestre, échevin et conseiller communal de la commune dans laquelle il exerce sa fonction.

Du reste, les causes d'incompatibilité actuellement en vigueur n'excluent ni la tentative de conquête ni l'exercice d'un mandat électif dans sa commune pour autant que le secrétaire communal renonce à son poste le moment venu⁴¹. Je relève à cet égard que le Ministre a très récemment déclaré au Parlement wallon, en réponse à une question qui lui était posée, que « *en tout cas de l'analyse de l'administration, la candidature du secrétaire*

³⁹ Cette incompatibilité existait déjà à travers l'article L1125-1, 6°, du C.D.L.D. qui dispose que ne peuvent faire partie ni des conseils communaux ni des collèges communaux « *toute personne qui est membre du personnel ou qui reçoit un subsidie ou un traitement de la commune, à l'exception des pompiers volontaires* ». Comp. avec l'article 78 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 qui prévoit que la fonction de secrétaire communal est incompatible avec d'autres fonctions au sein de la même commune, ainsi qu'avec la qualité de membre du personnel chargé de la tutelle administrative ou de tâches d'audit externe auprès des communes.

⁴⁰ Question orale de M. JAMAR à M. FURLAN, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, sur « le rôle des grades légaux communaux » (*Doc. parl.*, Parl. w., C.R.I.C., n° 163, sess. 2009-2010, 13 juillet 2010, p. 23).

⁴¹ Sur la procédure à suivre en cas d'incompatibilité avérée, voy. l'article L1125-5 et F. PIRET, *op. cit.*, p. 20.

communal aux élections communales de sa propre commune n'est pas aujourd'hui, en tant que tel, un manquement professionnel »⁴².

De lege peractura, cette cause d'incompatibilité aura perdu une grande partie de son sens étant donné que la réforme en projet prévoit l'inéligibilité du secrétaire communal dans la commune où il exerce ses fonctions.

De lege ferenda, je me demande si le métier de secrétaire communal est réellement compatible avec une fonction exécutive locale quelle qu'elle soit. Il est en effet permis de se demander si, à l'époque actuelle, un pareil cumul est temporellement possible et s'il ne fait pas peser un trop grand risque sur la bonne gestion des deux communes dont le secrétaire communal/membre d'un collège serait amené à s'occuper. On observe avec intérêt que la doctrine autorisée ne dit pas autre chose, quoique cette conviction soit formulée en termes fort prudents⁴³.

2) *De lege peractura*, une nouvelle incompatibilité serait créée en ce que ne pourraient plus faire partie ni du conseil communal ni du collège communal les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré du secrétaire communal, ainsi que son conjoint ou son cohabitant légal⁴⁴.

Actuellement, l'article L1125-2, 3°, du C.D.L.D. prévoit simplement que, seul, le conjoint ou cohabitant légal du secrétaire communal est concerné par une incompatibilité et que celle-ci est limitée au seul collège communal.

La fédération wallonne des secrétaires communaux a vivement critiqué cette nouvelle source d'incompatibilités en projet en la qualifiant de « *inacceptable et anti-démocratique* ». Pour ma part, je ne partage pas cette analyse même s'il faut reconnaître que l'exposé des motifs de cette disposition n'est lui-même pas très convainquant.

3) Enfin, mandat communal quasi électif s'il en est, le conseiller de l'action sociale ne peut être membre du personnel communal, ainsi qu'en dispose l'article 9, 7°, de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976.

B/ Les organes provinciaux

L'article L2212-74, qui vient d'être modifié mais pas sur le point qui nous intéresse⁴⁵, prévoit notamment en son paragraphe 1^{er}, 8°, que les secrétaires communaux ne peuvent faire partie ni des conseils ni des collèges provinciaux.

⁴² Question orale de M. SAINT-AMAND à M. FURLAN sur « la présence du secrétaire communal sur les listes électorales de sa commune » (*Doc. parl.*, Parl. w., C.R.A.C., n° 81, sess. 2011-2012, 7 février 2012, p. 67).

⁴³ A. COENEN, *Le secrétaire communal dans le tumulte sociétal du XXI^{ème} siècle*, op. cit., p. 18.

⁴⁴ Un 12°, dont le libellé n'est pas un exemple de clarté, serait en effet ajouté à l'article L1125-1 et viserait « *les parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou de la cohabitation légale avec le directeur général, le directeur général adjoint s'il échet ou le directeur financier de la commune* ».

⁴⁵ Décret wallon du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 14 mai 2012.

C/ Les mandats dérivés

La qualité de conseiller communal permet d'être désigné dans d'autres entités publiques, telles que, par exemple, les intercommunales⁴⁶, les sociétés de logement de service public⁴⁷, les régies communales autonomes⁴⁸, les conseils de police⁴⁹ et ainsi de suite.

De lege lata, il n'y a pas d'obstacle spécifique à ce qu'un secrétaire communal, également conseiller municipal par définition dans une autre commune, puisse être désigné dans un de ces cadres.

De lege peractura, il lui faudra obtenir l'autorisation du conseil communal de la commune dans laquelle il exerce sa fonction de secrétaire, conformément au régime général de cumul dont nous venons de faire état. Ainsi, d'après le projet de réforme, le conseil communal ne pourra délivrer cette autorisation que si ce mandat n'est pas susceptible de créer une confusion avec sa qualité de secrétaire communal.

De lege ferenda, il semble tout à fait inapproprié qu'un secrétaire communal puisse, par le biais de sa qualité de conseiller communal d'une autre commune, siéger dans une institution publique qui est également gérée par des représentants de la commune où il exerce sa fonction principale.

5.2 Exercice de fonctions publiques non électives

A côté des causes d'incompatibilités spécifiques concernant l'exercice de mandats électifs ou dérivés, le législateur wallon et, occasionnellement, le législateur fédéral ont décrété qu'un certain nombre de fonctions publiques non électives n'étaient pas compatibles avec le métier de secrétaire communal, indépendamment donc du régime général de cumul d'activités que le Ministre wallon des Pouvoirs locaux envisage de mettre en place.

Certaines figurent dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Ainsi, celui-ci instaure-t-il une incompatibilité de principe entre le métier de secrétaire communal et la fonction de receveur dans la même commune⁵⁰. De même, l'article L1125-9 prévoit que les employés du gouvernement provincial et du commissariat d'arrondissement ne peuvent exercer les fonctions de secrétaire communal⁵¹.

A cela, il faut encore ajouter toute une série d'incompatibilités particulières découlant de législations spécifiques. Par exemple, la fonction de secrétaire communal est incompatible avec celle de magistrat judiciaire⁵², de magistrat ou membre du personnel de la Cour

⁴⁶ Article L1523-11 du C.D.L.D.

⁴⁷ Article 146 du Code wallon du logement.

⁴⁸ Article L1231-5 du C.D.L.D.

⁴⁹ Article 12 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

⁵⁰ Article L1125-8 du C.D.L.D. Le deuxième alinéa de cette disposition prévoit néanmoins que les fonctions de secrétaire et de receveur peuvent être cumulées dans les communes qui comptent moins de 5.000 habitants, moyennant l'autorisation du gouverneur de la province.

⁵¹ Voy. encore l'article L2212-76 et les fonctions de gouverneur de province, de greffier provincial et de commissaire d'arrondissement.

⁵² Suivant l'article 293 du Code judiciaire, « Les fonctions de l'ordre judiciaire sont incompatibles [í] avec toute fonction ou charge publique rémunérée, d'ordre politique ou administratif [í] ». Voy. encore l'article 353ter du Code judiciaire.

constitutionnelle⁵³ et de magistrat ou membre du personnel du Conseil d'État⁵⁴,¹ Cette brève énumération n'est qu'exemplative dès lors que les incompatibilités de ce type, instaurées par des normes spécifiques, sont disséminées dans tout notre droit.

Je ne m'attarderai pas davantage sur ces incompatibilités dans la mesure où la réforme projetée n'y apporte pas de grandes modifications.

6) LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le quatrième et dernier temps de cet exposé est l'occasion de rappeler que les articles L1125-10 et L1122-19 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lesquels tendent à éviter tout conflit d'intérêts dans le chef des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, sont applicables aux secrétaires communaux⁵⁵.

Suivant l'article L1122-19, « *Il est interdit à tout membre du conseil et du collège :*

- *1° d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires⁵⁶, avant ou après son élection, ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel ou direct. Cette prohibition ne s'étend pas au-delà des parents ou alliés jusqu'au deuxième degré, lorsqu'il s'agit de la présentation de candidats, de nomination aux emplois, et de poursuites disciplinaires ;*
- *2° d'assister à l'examen des comptes des administrations publiques subordonnées à la commune et dont il serait membre ».*

De son côté, l'article L1125-10 est libellé comme suit : « *Outre les interdictions visées à l'article L1122-19, il est interdit à tout membre du conseil et du collège :*

- 1° de prendre part directement ou indirectement dans aucun service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la commune ;*
- 2° d'intervenir comme avocat, notaire ou homme d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, plaider, aviser ou suivre aucune affaire litigieuse quelconque dans l'intérêt de la commune, si ce n'est gratuitement ;*
- 3° d'intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire ;*
- 4° d'intervenir comme délégué ou technicien d'une organisation syndicale dans un comité de négociation ou de concertation de la commune.*

Les dispositions qui précèdent sont applicables aux secrétaires ».

C'est donc par le jeu d'une « articulation laborieuse »⁵⁷ que l'article L1122-19 semble applicable aux secrétaires communaux.

A ces dispositions, il faut encore y ajouter celles inscrites dans la législation sur les marchés publics⁵⁸, ainsi que l'article 1596 du Code civil⁵⁹.

⁵³ Articles 44 et 48 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁵⁴ Articles 107 et 110 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

⁵⁵ Comp. avec les articles 27 et 85 du décret communal flamand du 15 juillet 2005.

⁵⁶ Sur la notion de « chargé d'affaires », voy. G. CUSTERS, « Regards administratifs sur le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et sur la révision générale des barèmes ó Proposition d'actualisation et pistes de réflexions pour moderniser le fonctionnement des communes wallonnes », *Rev. dr. commun.*, 2011/4, p. 5.

⁵⁷ A. COENEN, *Le secrétaire communal dans le tumulte sociétal du XXI^{ème} siècle*, op. cit., p. 19. Dans le même sens, Ch. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, op. cit., p. 361.

Les règles tendant à éviter les conflits d'intérêts dépassent nettement le cadre du thème qui m'a été assigné. Toutefois, il ne me paraissait pas superflu d'en rappeler l'existence.

7) CONCLUSION

Mesdames et Messieurs les secrétaires communaux,

En débutant mon exposé, je vous adressais mes vifs remerciements de m'avoir convié à votre colloque tout en vous expliquant que j'avais envers vous, non pas un devoir de réserve, mais bien un devoir d'ingratitude de fait de l'indépendance dont je devais faire preuve.

Si je devais résumer en quelques mots mon opinion sur le projet de réforme dans le domaine qui nous occupe, je dirais tout d'abord que l'inéligibilité du secrétaire communal dans la commune où il exerce sa fonction est une mesure parfaitement opportune.

Par rapport aux textes adoptés en première lecture par le Gouvernement wallon, je pense que le régime des incompatibilités devrait encore être renforcé, d'une part, en rendant le métier de secrétaire communal incompatible avec une fonction dans n'importe quel collège communal et, d'autre part, en faisant en sorte que les mandats dérivés de sa qualité de conseiller communal dans une autre commune ne concernent pas des institutions publiques au sein desquelles la commune où il exerce sa fonction de secrétaire a elle-même ses représentants.

Par ailleurs, ce régime d'incompatibilités renforcé devrait aller de pair avec l'instauration d'un mécanisme permettant au secrétaire communal de se mettre temporairement en congé de ses fonctions, en tout cas dans un système qui, comme le nôtre, ne conçoit pas que cette fonction s'exerce par mandats à durée limitée.

Enfin, le régime général de cumul mis en place par l'article L1124-5 du C.D.L.D. en projet ne devrait pas viser les revenus ponctuels qui sont sans aucun rapport avec une fonction publique.

En ce qui me concerne, la préparation de cet exposé m'a permis de rencontrer des personnes passionnées par leur métier et je leur suis fort reconnaissant de m'avoir partagé leurs riches réflexions.

Je vous remercie de votre attention.

Liège, le 20 mai 2012.

⁵⁸ Article 10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et article 8 (partiellement en vigueur) de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

⁵⁹ Suivant l'article 1596 du Code civil, les administrateurs des communes ou des établissements publics ne peuvent se rendre adjudicataires, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées, des biens confiés à leurs soins. Sur cette disposition, voy. A. COENEN, « A propos de l'éthique dans la gestion publique locale », *op. cit.*, p. 81.