

UNIVERSITE DE LIEGE
Faculté de Droit
Département de Sciences Politiques
Unité de Droit public et administratif



Droit des collectivités locales

Ann-Lawrence DURVIAUX

Professeur

Ingrid GABRIEL

Assistante

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	8
I. FONDEMENTS DES INSTITUTIONS LOCALES : ORIGINE ET EVOLUTION HISTORIQUE	8
A. LA COMMUNE	8
1. <i>L'Ancien-Régime</i>	8
2. <i>Le régime français (1792-1815)</i>	8
3. <i>Le régime hollandais (1815-1830)</i>	8
4. <i>Le régime unitaire belge (1830-2002)</i>	9
B. LE CPAS	10
C. LA PROVINCE.....	11
II. PLACE DES INSTITUTIONS LOCALES DANS L'ORGANIGRAMME INSTITUTIONNEL BELGE	14
A. LA REGIONALISATION DE LA LOI PROVINCIALE ET COMMUNALE	14
<i>Le contenu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 concernant les pouvoirs subordonnés</i>	15
a) La régionalisation de la législation organique provinciale et communale et des législations connexes – la nouvelle version de l'article 6, §1 ^{er} , VIII de la loi spéciale du 8 août 1980.....	15
b) Application uniforme – le nouvel article 7bis	17
B. LA REGIONALISATION PARTIELLE DE LA LOI ORGANIQUE DES CPAS.....	18
III. PLACE DES INSTITUTIONS LOCALES DANS L'ESPACE EUROPEEN ET INTERNATIONAL.....	18
A. LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	19
a) Son contenu.....	20
b) Son contrôle.....	22
c) Le protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales	23
B. LE PROJET DE CHARTE MONDIALE DE L'AUTONOMIE LOCALE	23
IV. DEFINITIONS DE CERTAINS CONCEPTS DE BASE ET LEURS APPLICATIONS	24
V. GENERALITES	26
A. GRANDES CARACTERISTIQUES.....	26
B. LE NOMBRE DE PROVINCES, DE COMMUNES ET LES FUSIONS DE COMMUNES	27
PARTIE I : LA TUTELLE	29
I. LE CADRE LEGAL	29
A. TUTELLE ORDINAIRE	29
B. TUTELLE SPECIFIQUE.....	31
II. LA TUTELLE ORGANISEE PAR LE CDLD.....	32
A. LE CHAMP D'APPLICATION.....	32
1. <i>L'organisation de la tutelle administrative ordinaire</i>	33
2. <i>Le champ d'application ratione personae</i>	33
a) Les communes	34
b) Les provinces	34
c) Les intercommunales et les associations de projet – La problématique des intercommunales interrégionales	34
d) Les zones de police.....	35
e) Les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes	35
B. LES AUTORITES DE TUTELLE	35
a. <i>La Direction Générale des Pouvoirs Locaux – DGOS</i>	35
b. <i>Le Gouvernement wallon</i>	36
c. <i>Le collègue provincial</i>	37

d.	<i>Le gouverneur de province, « gardien de la légalité »</i>	37
C.	OBSERVATIONS PREALABLES.....	37
1.	<i>Les délais</i>	37
2.	<i>La notion de « pièces justificatives »</i>	38
3.	<i>La motivation</i>	38
4.	<i>La notification et la publication</i>	39
5.	<i>La transmission électronique</i>	39
D.	LES PROCÉDES DE TUTELLE ET LES PROCÉDURES S'Y RAPPORTANT	39
1.	<i>La tutelle générale d'annulation (art. L3121-1 et suivants)</i>	40
a)	<i>Décisions visées</i>	40
b)	<i>Actes à Transmission obligatoire</i>	40
c)	<i>Actes « appelables »</i>	43
d)	<i>Pouvoirs d'annulation</i>	44
e)	<i>Délai</i>	44
f)	<i>Recours du gouverneur de province</i>	45
g)	<i>Le recours du personnel communal contre une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle</i>	45
2.	<i>La tutelle spéciale d'approbation (art. L3131-1 et suivants)</i>	46
a)	<i>Autorités compétentes</i>	47
b)	<i>Décisions visées</i>	47
c)	<i>Pouvoirs d'approbation</i>	47
d)	<i>Délai</i>	49
e)	<i>Le droit d'évocation du Gouvernement (art. L3133-4 et L3133-5)</i>	49
f)	<i>Le recours du gouverneur sur les actes des communes (art. L3133-1)</i>	50
g)	<i>Le recours des autorités communales (art. L3133-2)</i>	51
3.	<i>L'envoi d'un commissaire spécial (art. L3116-1 à L3116-3)</i>	52
III.	ILLUSTRATION PAR UN CAS PRATIQUE.....	53
	PARTIE II: LA COMMUNE	57
I.	LE CORPS COMMUNAL	57
A.	LES ELECTIONS COMMUNALES	57
1.	<i>Les conseillers communaux</i>	57
a)	<i>Le nombre de conseillers</i>	57
b)	<i>L'élection proprement dite des conseillers</i>	58
2.	<i>La nomination du bourgmestre</i>	62
a)	<i>L'ancienne procédure, applicable jusqu'aux élections du 8 octobre 2000 incluses</i>	62
b)	<i>La remise en cause du mode de désignation du bourgmestre</i>	64
c)	<i>La nouvelle procédure de désignation du bourgmestre, en vigueur depuis le scrutin communal de 2006</i>	64
3.	<i>L'élection des échevins</i>	67
a)	<i>Les communes à statut « normal »</i>	67
b)	<i>Les communes périphériques, Comines-Warneton et Fourons</i>	68
B.	LES INCOMPATIBILITES.....	70
1.	<i>Les cas d'incompatibilités</i>	70
2.	<i>Les conséquences de l'incompatibilité</i>	72
C.	LES DROITS ET OBLIGATIONS DES CONSEILLERS COMMUNAUX.....	73
1.	<i>Le droit de participer aux séances du conseil communal</i>	73
2.	<i>Le droit de convoquer</i>	73
3.	<i>Le droit d'inscrire un point à l'ordre du jour</i>	73
4.	<i>Le droit de décision</i>	74
5.	<i>le droit de consultation, d'information et de visite</i>	74
6.	<i>Le devoir de discrétion et secret professionnel</i>	76
7.	<i>le droit d'interpellation</i>	76
8.	<i>Le droit d'assistance</i>	76
9.	<i>Le droit aux jetons de présence et traitements</i>	76
10.	<i>La déclarations de mandats et de rémunération régionale</i>	78

11.	<i>La déclaration de mandats et de patrimoine fédérale</i>	79
12.	<i>Le droit au congé politique</i>	79
13.	<i>Le droit à la formation</i>	80
D.	LES INTERDICTIONS DE SIEGER ET DE CERTAINES ACTIONS – LES CONFLITS D’INTERETS	80
a)	Au niveau des séances du conseil communal	80
b)	Au niveau des séances du collège communal	82
E.	LES CAS D’ABSENCES ET D’EMPECHEMENT : LA SUPPLEANCE	83
1.	<i>Du bourgmestre</i>	83
2.	<i>D’un échevin</i>	84
F.	LA RENONCIATION ET LA FIN DU MANDAT	85
1.	<i>La renonciation au mandat</i>	85
2.	<i>L’expiration du mandat</i>	85
3.	<i>La démission volontaire</i>	85
4.	<i>La perte d’une condition d’éligibilité – La déchéance</i>	86
5.	<i>L’acceptation d’une fonction incompatible</i>	87
6.	<i>La suspension et la révocation</i>	87
7.	<i>Le vote d’une motion de méfiance constructive</i>	88
8.	<i>Le décès</i>	90
II.	LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES COMMUNAUX	91
A.	LE CONSEIL COMMUNAL	91
1.	<i>Le lieu et les dates des séances</i>	91
2.	<i>La convocation</i>	92
3.	<i>L’ordre du jour</i>	94
4.	<i>La publicité des séances</i>	94
5.	<i>La présidence des séances</i>	95
6.	<i>Le quorum de présence</i>	97
7.	<i>Le quorum requis pour les votes et la procédure de vote</i>	98
8.	<i>Le procès-verbal</i>	99
9.	<i>La publication des actes et leur entrée en vigueur des décisions, la publicité des décisions</i>	101
10.	<i>Le règlement d’ordre intérieur</i>	102
11.	<i>Les commissions et les conseils consultatifs</i>	103
B.	LE COLLEGE COMMUNAL	104
1.	<i>Les secrétariats des membres du collège communal</i>	104
2.	<i>Le lieu et la date des réunions</i>	104
3.	<i>La convocation aux réunions et l’ordre du jour</i>	105
4.	<i>La publicité des réunions</i>	105
5.	<i>La présidence</i>	106
6.	<i>Le quorum de présence</i>	106
7.	<i>Le quorum requis pour le vote et la procédure de vote</i>	106
8.	<i>Le procès-verbal</i>	107
9.	<i>La publication des décisions</i>	108
10.	<i>Le règlement d’ordre intérieur</i>	108
C.	L’INFORMATION CITOYENNE	108
III.	LES COMPETENCES	110
A.	LE CONSEIL COMMUNAL	110
1.	<i>L’adoption du programme de politique générale</i>	110
2.	<i>Le pouvoir réglementaire</i>	111
a)	Les règlements d’administration intérieure	111
b)	Les ordonnances de police communale	112
3.	<i>L’exécution de décisions</i>	115
4.	<i>Le pouvoir de nomination et de révocation/licencierement</i>	115
5.	<i>La gestion du personnel</i>	116
6.	<i>La gestion des affaires communales, y compris les biens</i>	116
7.	<i>Les finances communales</i>	117
a)	L’adoption du budget et de ses modifications	118

b)	La fiscalité communale	119
8.	<i>Les sanctions administratives communales</i>	122
a)	Le contexte	122
b)	La base légale	123
c)	Les modalités d'application des sanctions administratives	123
9.	<i>Les actions judiciaires</i>	125
10.	<i>L'organisation d'une consultation populaire</i>	126
11.	<i>Compétences diverses</i>	128
a)	Dans le CDLD.....	128
b)	Dans d'autres législations.....	128
B.	LE COLLEGE COMMUNAL.....	129
1.	<i>Les compétences relevant de l'intérêt communal</i>	130
2.	<i>Les compétences relevant de l'intérêt général</i>	132
C.	LE BOURGMESTRE.....	135
1.	<i>Les compétences du bourgmestre en tant que premier magistrat communal</i>	135
2.	<i>Les pouvoirs de police du bourgmestre</i>	136
a)	Les pouvoirs du bourgmestre en matière de police administrative générale	136
b)	Les pouvoirs du bourgmestre en matière de police administrative spéciale	138
3.	<i>Les compétences du bourgmestre en tant qu'agent déconcentré</i>	139
4.	<i>Les compétences du bourgmestre confiées par des législations particulières (décentralisation par service)</i>	140
5.	<i>La responsabilité civile et pénale du bourgmestre</i>	141
a)	La responsabilité pénale	141
b)	La responsabilité civile	141
D.	TABLEAU DE SYNTHÈSE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DIFFÉRENTS ORGANES COMMUNAUX	143
IV.	LES AUTRES ACTEURS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE : LES GRADES LEGAUX	143
A.	LE SECRÉTAIRE COMMUNAL.....	144
1.	<i>Sa nomination et son statut</i>	144
2.	<i>Ses missions</i>	145
B.	LE RECEVEUR.....	146
1.	<i>Sa nomination et son statut</i>	146
2.	<i>Ses missions</i>	148
V.	LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES CPAS.....	148
A.	L'ÉLECTION DU CONSEIL DE L'ACTION SOCIALE	149
B.	LE PRÉSIDENT DU C.P.A.S., MEMBRE DU COLLEGE COMMUNAL – LE BOURGMESTRE ET LE CONSEIL DE L'ACTION SOCIALE 150	
C.	LE COMITÉ DE CONCERTATION	151
1.	<i>Composition et fonctionnement</i>	151
2.	<i>Missions</i>	151
D.	LES SÉANCES COMMUNES CONSEIL DE L'ACTION SOCIALE ET CONSEIL COMMUNAL.....	152
E.	LE CONTRÔLE SUR LE C.P.A.S.	152
1.	<i>La tutelle générale de suspension et d'annulation</i>	153
a)	La tutelle de suspension	153
b)	La tutelle d'annulation	154
2.	<i>La tutelle spéciale d'avis, d'approbation et d'autorisation</i>	154
a)	La tutelle d'avis.....	155
b)	La tutelle d'approbation	155
c)	La tutelle d'autorisation.....	156
3.	<i>La tutelle de substitution</i>	156
4.	<i>La surveillance et le contrôle du CPAS</i>	156
F.	L'OBLIGATION DE LA COMMUNE DE COMBLER LE DÉFICIT DU CPAS	157
PARTIE III: LA PROVINCE.....		158
I.	FONDEMENTS JURIDIQUES	158

II. LE CORPS PROVINCIAL.....	159
A. LES ELECTIONS PROVINCIALES	160
1. <i>Le conseil provincial</i>	160
a) Le nombre.....	160
b) L'élection proprement dite des conseillers	161
c) La prestation de serment.....	162
2. <i>Le collège provincial</i>	162
a) Le nombre	162
b) Leur élection : le pacte de majorité	163
3. <i>Le gouverneur, le « Commissaire du Gouvernement »</i>	164
B. LES INCOMPATIBILITES.....	165
1. <i>Les cas d'incompatibilités</i>	165
2. <i>Les conséquences de l'incompatibilité</i>	167
C. LES DROITS ET DEVOIRS DES CONSEILLERS ET DEPUTES PROVINCIAUX	167
1. <i>Le droit de participer aux séances</i>	167
2. <i>le droit de convoquer</i>	167
3. <i>Le droit d'inscrire un point à l'ordre du jour</i>	168
4. <i>Le droit d'initiative</i>	168
5. <i>Le droit de décision</i>	168
6. <i>Le droit de consultation, d'information et de visite</i>	168
7. <i>Le droit d'interpellation</i>	169
8. <i>Le droit d'assistance</i>	170
9. <i>Le devoir de discrétion et secret professionnel</i>	170
10. <i>le droit aux jetons de présence et traitements</i>	170
11. <i>La déclaration de mandats et de rémunération</i>	171
12. <i>Le droit au congé politique</i>	171
13. <i>Le droit à la formation</i>	171
D. LES INTERDICTIONS DE SIEGER ET DE CERTAINES ACTIONS – LES CONFLITS D'INTERETS	172
a) Au niveau des séances du conseil provincial.....	172
b) Au niveau des séances du collège provincial	173
c) Au niveau du Gouverneur.....	174
E. LES CAS D'ABSENCE ET D'EMPECHEMENT	174
a) Les conseillers et députés provinciaux	174
b) Le Gouverneur	174
F. LA RENONCIATION ET LA FIN DE MANDAT	175
a) Les conseillers et députés provinciaux	175
b) La motion de méfiance constructive	176
c) Le gouverneur.....	177
III. LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES PROVINCIAUX	178
A. LE CONSEIL PROVINCIAL	178
1. <i>Le bureau du Conseil provincial</i>	178
2. <i>Le lieu et la date des séances</i>	178
3. <i>La convocation</i>	179
4. <i>L'ordre du jour</i>	180
5. <i>La publicité des séances</i>	181
6. <i>La présidence des séances</i>	181
7. <i>Le quorum de présence</i>	182
8. <i>Le quorum de vote et la procédure de vote</i>	183
9. <i>Le rapport des délibérations et Le procès-verbal</i>	184
10. <i>La publication des décisions</i>	186
11. <i>Le règlement d'ordre intérieur</i>	186
12. <i>Les commissions</i>	187
13. <i>Les conseils consultatifs</i>	188
14. <i>les conseils participatifs</i>	188
15. <i>L'information citoyenne</i>	189

B.	LE COLLEGE PROVINCIAL	190
1.	<i>Les secrétariats des membres du collège provincial</i>	190
2.	<i>Le lieu, la date, la convocation et l'ordre du jour des réunions</i>	190
3.	<i>La publicité des réunions</i>	190
4.	<i>La présidence</i>	191
5.	<i>Le quorum de présence, de vote et la procédure de vote</i>	191
6.	<i>Le procès-verbal</i>	191
7.	<i>La publication des décisions</i>	192
8.	<i>Le règlement d'ordre intérieur</i>	192
C.	LE GOUVERNEUR	192
1.	<i>Le secrétariat du Gouverneur</i>	192
IV.	LES COMPETENCES	192
A.	LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ET LA DEFINITION A <i>CONTRARIO</i> DE L'INTERET PROVINCIAL	193
B.	LA DECENTRALISATION PAR SERVICE ET LES CONTRATS DE PARTENARIATS – LA DECONCENTRATION	194
1.	<i>Les contrats de partenariat</i>	194
a)	Le contenu	195
b)	La procédure	196
c)	La liquidation de la subvention	197
d)	La compatibilité de ce système de financement avec le principe de l'autonomie locale	197
C.	LES COMPETENTES DU CONSEIL PROVINCIAL	199
1.	<i>La déclaration de politique générale</i>	199
2.	<i>Le pouvoir réglementaire</i>	199
3.	<i>le personnel</i>	201
4.	<i>La gestion des affaires provinciales, y compris les biens</i>	201
5.	<i>Les finances provinciales</i>	202
a)	L'adoption du budget et de ses modifications	203
b)	La fiscalité provinciale	203
6.	<i>Les actions judiciaires</i>	206
7.	<i>l'organisation d'une consultation populaire</i>	206
8.	<i>Compétences diverses</i>	207
C.	LES COMPETENCES DU COLLEGE PROVINCIAL	207
D.	LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEUR	209
V.	LES AUTRES ACTEURS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE	210
1.	<i>Le greffier provincial, secrétaire de la province</i>	210
2.	<i>Le receveur provincial</i>	211
3.	<i>Les commissaires d'arrondissement</i>	211
	ANNEXE 1 : APERÇU DES FINANCES COMMUNALES	213
	ANNEXE 2 : APERÇU DES FINANCES PROVINCIALES	216

INTRODUCTION

I. **FONDEMENTS DES INSTITUTIONS LOCALES : ORIGINE ET EVOLUTION HISTORIQUE**¹

A. **La commune**

1. **L'ANCIEN-REGIME**

Le droit communal se caractérisait par une énorme diversité, en fonction des rapports de force entre les seigneurs (représentants locaux de l'Empereur ou du Roi) et les habitants (les bourgeois dans un premier temps ; les *petites gens* ensuite). Ces rapports se traduisent par la conclusion de chartes, franchises et privilèges fixant des coutumes établies.

Le principe de l'autonomie communale existait déjà à cette époque mais son degré variait d'une entité à l'autre.

A cette période, vont voir le jour les fonctions de *maire* et d'*échevins* (représentants du seigneur), de *bourgmestres* (jurés et conseils de ville), de *receveurs*, ...

2. **LE REGIME FRANÇAIS (1792-1815)**

Le droit applicable est uniformisé². Une série de décrets dits *révolutionnaires* seront adoptés, dont certains –intégrés pour la plupart dans la nouvelle loi communale³ et dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD)- sont toujours en vigueur.

La France étant un pays très centralisé, les organismes sont centralisés: les pouvoirs appartiennent au maire, qui est nommé par le préfet.

Vu cette forte centralisation, il n'existe que très peu d'autonomie, le conseil communal n'a qu'une compétence d'avis. Les municipalités ne disposent d'aucune compétence de principe, leurs compétences sont énumérées limitativement⁴ et s'exercent sous la surveillance du pouvoir central.

3. **LE REGIME HOLLANDAIS (1815-1830)**

Ce régime se caractérise par deux périodes :

- Pendant 8 ans, l'autonomie augmente. Les conseils communaux ont la pleine maîtrise des intérêts communaux⁵; disposant ainsi d'une compétence de principe. Les membres des conseils communaux des villes sont élus par degrés (pas directement). Nous avons également l'apparition de députation permanente qui nomme les membres des conseils communaux dans les campagnes.

¹ COENEN Alain, *Les communes à la croisée des chemins*, La Chartre, Brugge, 2003, 227 p.

² Le décret français du 14 décembre 1789 prévoit un statut unique pour chaque municipalité.

³ L'actuel article 135, §2 NLC (toujours en vigueur après la codification) reprend, à l'identique, le contenu de l'article 3 du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

⁴ Articles 50 et 51 du décret français du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités.

⁵ Article 155 de la loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815.

- A partir de 1824, nous retombons dans un régime caractérisé par une autonomie beaucoup moins grande. Les conseillers de régence sont nommés à vie, le Bourgmestre⁶, les échevins, le secrétaire, ... sont nommés par le Roi. Le peuple n'intervient plus. Le Roi décide également des compétences des communes. Une perte de l'autonomie communale frappe les communes.

4. LE REGIME UNITAIRE BELGE (1830-2002)

En 1830, la Belgique devient indépendante et tout le système hérité de la période hollandaise est dissout. Les conseillers communaux sont élus directement par le peuple.

Toutefois, en s'inspirant de l'article 155 de la Loi fondamentale des Pays-Bas, la [Constitution de 1831](#) va consacrer l'autonomie communale et provinciale en ses [articles 41 et 162](#)⁷. Elle octroie ainsi aux communes et aux provinces une compétence de principe : la gestion de tout intérêt communal/provincial leur revient. Notons dès à présent qu'aucune définition de ces notions « d'intérêt communal », « d'intérêt provincial » n'est donnée, et ne sera donnée, par le Constituant.

Le 30 mars 1836, la loi communale est adoptée. Cette loi deviendra la [nouvelle loi communale \(NLC\)](#), par un [arrêté royal de codification du 24 juin 1988](#)⁸. Un premier arrêté avait au départ été adopté mais n'intégrant pas la nouvelle réforme institutionnelle de l'Etat de l'époque, un second arrêté, du 24 juin 1988, est venu le remplacer.

Depuis 2002, à quelques exceptions, cette loi relève de la compétence des Régions. Ainsi, la Wallonie a codifié les articles de cette loi relevant de sa compétence et d'autres législations relatives aux pouvoirs locaux (sur la tutelle, sur l'octroi de subventions, sur les intercommunales, ...) dans le [Code de la démocratie locale et de la décentralisation](#). Le but était alors de simplifier, harmoniser et faciliter la compréhension des textes régissant les pouvoirs locaux.

Parmi les principales modifications du CDLD, nous pouvons citer :

- Le [décret du 8 décembre 2005](#) : première véritable modification de la législation organisant les communes. Concerne 3 volets de la législation : l'élaboration des listes aux élections communales et provinciales, l'installation des autorités provinciales et communales et enfin, les modes de fonctionnement des autorités locales ;
- Le [décret du 1^{er} juin 2006](#) relatif aux élections communales et provinciales ;
- Le [décret du 21 décembre 2006](#) relatif aux subventions à certains investissements d'intérêts publics ;
- Le [décret du 15 février 2007](#) touchant aux funérailles et sépultures ;
- Le [décret du 22 novembre 2007](#) relatif à la tutelle ;
- L'[AGW du 20 décembre 2007](#) relatif aux déclarations de mandats et à la rémunération de ceux-ci⁹, ratifié par le décret du 19 juin 2008 ;
- le [décret du 15 juillet 2008](#) modifiant les règles du financement général des communes wallonnes.

⁶ Jusqu'en 2002, celui-ci était toujours nommé par le Roi. Suite à la régionalisation de la loi organique communale, cette compétence était revenue au gouvernement régional. Depuis les élections communales de 2006, en Wallonie, le bourgmestre n'est plus nommé par le Roi.

⁷ Anciennement les articles 31 et 108 de la Constitution.

⁸ M.B. 3/9/1988. Ratifié par la loi du 26 mai 1989 (M.B. 30/5/1989 ; err. M.B. 30/8/1989). Sur ce point, voir COENEN A., Quelques considérations sur l'A.R. du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale », in [Mouvement communal](#), 1988/12, pp. 499 et suivantes ; ainsi que du même auteur La nouvelle loi communale, in [Mouvement communal](#), 1989/8-9, pp. 330 et suivantes.

⁹ Cette AGW a été adopté sur base de l'habilitation conféré au Gouvernement wallon par l'article 55 du décret du 8 décembre 2005.

B. Le CPAS

La Belgique jouit d'une longue tradition d'aide publique sociale. Déjà sous le régime français, après la Révolution française, les communes doivent mettre en place des *Hospices civils* (loi du 16 vendémiaire an V – 7 octobre 1796) ainsi que des *bureaux de bienfaisance* (loi du 7 frimaire an V - 27 novembre 1796). Les Hospices s'occupaient du traitement et de l'entretien des malades et des infirmes indigents et les bureaux de bienfaisance étaient chargés d'apporter secours aux pauvres. La procédure de nomination des membres des commissions administratives de ces établissements est précisée par la *loi communale du 30 mars 1836*. Concernant la répartition des frais de l'assistance publique, la *loi du 27 novembre 1891* met à charge des communes et des bureaux de bienfaisance ces frais. L'Etat et les provinces, quant elles, supportent les frais d'entretien des aliénés, des sourds-muets et des aveugles séjournant dans des instituts spéciaux. Les frais relatifs aux mendiants et aux vagabonds ne sont plus considérés comme de l'assistance publique ; ceux-ci sont dès lors répartis entre l'Etat, la province et la commune¹⁰.

En 1895, l'Etat met sur pied une commission royale chargée de réformer l'assistance publique. Cette réforme n'aboutira que 30 ans plus tard. Ainsi, par la *loi du 10 mars 1925*, les Hospices et les bureaux de bienfaisance ont été fusionnés et remplacés par des *commissions d'assistance publique*. Leur mission sera de soulager et de prévenir la misère ainsi que d'organiser le service hospitalier. Cette loi prévoit aussi que les communes peuvent exercer un contrôle de ces commissions, sans pour autant se substituer à elle ; que le bourgmestre peut assister aux réunions de la commission d'assistance publique, prendre part aux délibérations, présider l'assemblée. Tel que nous le verrons, une série de dispositions de cette loi persiste aujourd'hui.

Un changement fondamental de la vision de l'aide sociale a lieu avec la *loi organique du 8 juillet 1976*. Les commissions d'assistance publique, axées sur l'assistante, sont remplacées par des centres publics d'aide sociale, dont l'objectif est que chacun puisse vivre dans la dignité humaine. L'aide sociale devient un véritable droit et le C.P.A.S. est désigné comme le débiteur du droit à l'aide sociale ; l'inertie n'est plus permise.

Chaque commune dispose d'un C.P.A.S., doté d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune. Cette institution a été placée au niveau communal afin d'être plus proche des personnes dans le besoin. Les synergies et la tutelle de la commune sur ces institutions sont toutefois un peu plus limitées qu'auparavant¹¹.

L'*arrêté royal n°244 pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983* vient renforcer le pouvoir de la commune sur le C.P.A.S. en instaurant une concertation obligatoire entre ces deux institutions pour un nombre important de propositions du C.P.A.S.. Ce n'est que par la *loi du 5 août 1992 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976* qu'une concertation devient également obligatoire pour certaines décisions communales ayant un impact sur les C.P.A.S.. Outre cette concertation bilatérale, cette loi instaure également une série de mesures visant à augmenter les synergies entre la commune et le C.P.A.S. et le contrôle de la commune sur ceux-ci (présidence du conseil de l'action sociale par le bourgmestre s'il le souhaite, extension de la tutelle de suspension,)¹².

La *loi organique de 1976* a subi d'autres modifications dont les principales sont :

- La *loi du 12 janvier 1993 contenant le programme d'urgence pour une société plus solidaire* qui va accroître la responsabilité et les moyens des CPAS afin que ceux-ci fassent face à l'évolution économique et sociale et plus particulièrement, à l'augmentation de la pauvreté.

¹⁰ BERGER Jean-Marie, L'incorporation du Centre public d'action sociale dans l'institution communale, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.39.

¹¹ La voix délibérative du bourgmestre ou de l'échevin désigné fait place à une voix consultative.

¹² BERGER Jean-Marie, L'incorporation du Centre public d'action sociale dans l'institution communale, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, pp.40-41.

Ce loi « vise à faire des exclus de notre société à part entière en basant les relations avec les CPAS sur le partenariat ¹³ » ;

- La loi du 7 janvier 2002 a changé la dénomination des CPAS : de centres publics d'aide sociale, ils sont devenus des centres publics d'action sociale afin de mettre davantage en avant la démarche volontariste et préventive des CPAS. Au fil des années, ceux-ci ont davantage privilégié « l'intégration et l'insertion tant sociale que professionnelle plutôt que de se cantonner dans un simple rôle passif de distributeur d'aide sociale »¹⁴. Dans la même optique, la loi du 26 mai 2002 remplacera le « minimex » par le droit à l'intégration sociale ;
- Le décret du 8 décembre 2005 qui a revu le fonctionnement des organes des CPAS et augmenter les synergies entre la commune et le CPAS, notamment en prévoyant que le Président du conseil de l'action sociale fasse partie du collège communal.

Comme nous pouvons le constater, au fil de l'histoire, les C.P.A.S. font face à deux courants : d'une part, ceux qui veulent en faire des institutions indépendantes et d'autre part, ceux qui souhaitent que la commune conservent un contrôle fort sur ceux-ci. Dans le cadre du présent ouvrage, nous nous limiterons à aborder les liens existants entre la commune et le C.P.A.S. à ce jour.

C. La province

XI ^e siècle	Ebauche des territoires provinciaux : le Duché du Brabant, le Comté de Flandre, ...
XIV ^e siècle	Apparition d'embryon du conseil provincial et de la députation permanente.
XVI ^e siècle	Apparition du gouverneur, déjà comme agent du pouvoir central
XVIII ^e siècle	Apparition du commissaire de district
1930-1970	Réflexions sur la décentralisation accrue des pouvoirs notamment vers les provinces
1969	Revirement de situation : décentralisation mais via la création de régions. Idée de composer les conseils régionaux de conseillers provinciaux
1973	Transfert de compétences provinciales vers des agglomérations. Les organes politiques provinciaux ont-ils encore une justification ? Les provinces ne deviennent-elles pas de simples autorités administratives ? Ces questions reviennent souvent.
1975	Fusion des communes
1977	Pacte d'Egmont qui prévoyait: <ul style="list-style-type: none"> - Transfert de compétences provinciales vers les communes et les agglomérations ; - Suppression des provinces.
1978	Accord de Stuyvenberg (va plus loin que le pacte d'Egmont) <ul style="list-style-type: none"> - Suppression des provinces - Création de 25 sous-régions avec un conseil et un exécutif élus indirectement via les élections communales ; - Transfert de compétences provinciales vers ces sous-régions ; Idée abandonnée car le politique s'est rendu compte de l'irréalisme de cette nouvelle construction

¹³ ERNOTTE Christophe & THOMAES-LODEFIER Marie-Claire, *Le fonctionnement du CPAS*, UVCW, 2007, p.13.

¹⁴ Doc. Parl., Chambre, Session 1999-2000, n°114/6, p.4

1980	<u>Fédéralisation du pays</u>
	Création des régions avec un pouvoir fiscal propre. Afin d'éviter une multiplication des pouvoirs taxateurs, l'idée est de supprimer la capacité fiscale des provinces. La loi du 9 août 1980 prévoyant notamment la suppression des recettes fiscales des provinces est votée. Celle-ci sera applicable quand des recettes de remplacement seront prévues. Cette loi existe toujours à l'heure actuelle. Dès que le législateur vote une loi octroyant des recettes de remplacement aux provinces, celles-ci perdent leur capacité fiscale. Un pouvoir politique provincial se justifiera-t-il encore ?
1984-1987	Reviement de situation : adoption de législation augmentant l'autonomie des provinces, allégeant la tutelle sur les actes et permettant aux conseillers provinciaux de se réunir quand ils le souhaitent (et non une fois par trimestre comme auparavant)
1995	Province du Brabant scindée en deux lors des accords de la Saint-Michel: Brabant flamand et Brabant wallon. Reconnaissance de l'institution provinciale mais en même temps, existence de l'arrondissement administration de Bruxelles-Capitale ne se situant dans aucune province et vivant très bien ainsi (Notons qu'il existe toutefois un gouverneur et un vice-gouverneur).
1997	<u>Réforme de la loi provinciale</u> : trois objectifs sont poursuivis : <ul style="list-style-type: none"> - D'une part, un fonctionnement plus démocratique et plus transparent - D'autre part, rapprochement des dispositions avec celles contenues dans la NLC - Et enfin, un meilleur cadre d'action économique et sociale Cette réforme prévoit : <ul style="list-style-type: none"> - Droit d'information des conseillers étendu ; - Droit d'information des habitants (= publicité des séances du conseil) ; - Présentation par la Députation Permanente d'une note de politique générale (priorités, objectifs, moyens affectés, calendrier) en même temps que le budget ; - Perte de la voix délibérative à la députation permanente du gouverneur ; - Réforme de la comptabilité (en partie double dès 2002) ; - Possibilité de créer des régies provinciales autonomes ; - Possibilité d'organiser une consultation populaire. Il avait été pensé d'introduire une motion de méfiance constructive mais cela n'a pas été fait notamment pour les raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Cela n'existe pas dans la NLC ; - Le conseil provincial n'est pas un parlement ; - La députation permanente exerce aussi des missions d'intérêt général pour lesquelles elle ne doit pas rendre compte au conseil provincial ; - Les députés permanents sont élus au sein du conseil, tandis que les ministres ne sont pas des parlementaires.
2002	Réforme du financement des provinces wallonnes et introduction des contrats de partenariat entre les provinces et la Région wallonne (Décrets du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement générale des provinces wallonnes ¹⁵).

¹⁵ Deux décrets ont dû être adoptés vu la répartition des compétences et le transfert de celles-ci entre les entités fédérées.

- 2004 Adoption des [décrets du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes](#)¹⁶, remplaçant, en majeure partie, la loi provinciale du 30 avril 1836. Ces décrets vont notamment :
- retirer certaines compétences aux provinces pour leur en réattribuer certaines au travers des contrats de partenariat. Des compétences auparavant exercées dans le cadre de la décentralisation territoriale le seront dans le cadre de la décentralisation par service, en d'autres termes, de manière plus encadrée par la Wallonie ;
 - Introduire la motion de méfiance constructive ;
 - Revoir les missions du Gouverneur au sein de l'institution provinciale.
-
- 2004 Codification de la majeure partie des législations applicables aux pouvoirs locaux, et notamment aux provinces dans le [CDLD](#).
-
- 2005 Modification du CDLD par le [décret du 8 décembre 2005](#) (de manière à ce que leur fonctionnement se rapproche de celui des communes).
-
- 2006 Modification du CDLD par :
- le [décret-programme « Plan Marshall » du 23 février 2006](#) en ce qui concernent le financement des provinces wallonnes ;
 - le [décret du 1^{er} juin 2006](#) relatif aux élections ;
 - le [décret du 8 juin 2006](#) modifiant la procédure applicable à la motion de méfiance.
-
- 2007 Modification du CDLD par l'[AGW du 20 décembre 2007](#) relatif à la déclaration des mandats et à la rémunération de ceux-ci, ratifié par le décret du 19 juin 2008.
-

¹⁶ Comme au niveau des décrets relatifs au partenariat et au financement des provinces, deux décrets ont dû être adoptés vu la répartition des compétences et le transfert de celles-ci entre les entités fédérées.

Voir : COENEN Alain, *Le décret provincial wallon devance le décret communal*, in [Mouvement communal](#), 2004/8-9, pp.304-307.

2009 [Déclaration de politique régionale](#) (coalition PS – CDH – Ecolo). Il est ainsi prévu qu' « *afin de simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune, le Gouvernement reformera l'institution provinciale* ».

Cette réforme est envisagée en deux étapes :

- La première consiste en un réaménagement des compétences des provinces guidé par les principes de cohérence, de subsidiarité et d'efficacité. Ce réaménagement s'effectuera par
 - . d'une part, une définition d'axes prioritaires dans les domaines où les provinces ont une grande valeur ajoutée ;
 - . d'autre part, l'utilisation des provinces en appui aux communes dans des missions telles que la lutte contre les incivilités, entretien du Ravel, le soutien à l'élaboration de dossiers européens, ...)
 - . et enfin, une redistribution des missions des provinces vers d'autres niveaux de pouvoirs que ce soit la Région, la Communauté ou la commune. Vu la réduction des missions provinciales, une diminution du nombre de conseillers et députés provinciaux est envisagée.
- La seconde en une mutation institutionnelle. Cette seconde étape, chère au parti Ecolo, est dépendante d'une modification de la Constitution¹⁷ afin de transformer les provinces en « *communauté de territoire à l'échelle d'un bassin de vie* ».

La question de la définition du « bassin de vie » risque de faire débat. En effet, le bassin de vie économique ne correspond pas nécessairement avec le bassin de vie de l'enseignement et est peut-être également encore différent du bassin de vie sociologique. En outre, le bassin de vie est évolutif dans le temps et dans l'espace.

2011 Décret spécial du 2011 réduisant nombre de conseillers et députés provinciaux (en cours d'adoption)

II. PLACE DES INSTITUTIONS LOCALES DANS L'ORGANIGRAMME INSTITUTIONNEL BELGE

A. La régionalisation de la loi provinciale et communale

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la **loi organique provinciale et communale est régionalisée**. Jusqu'alors, ces législations relevaient de la compétence de l'autorité fédérale. Suite à l'adoption de la **loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés**¹⁸, les Régions sont compétentes, à quelques exceptions, mais sont tenues de respecter les principes établis à l'**article 162 de la Constitution** (élection directe, compétence des organes communaux et provinciaux pour des matières d'intérêt provincial ou communal, publicité des séances des conseils, ...) ¹⁹ ainsi que l'autonomie de ces pouvoirs subordonnés²⁰.

¹⁷ Toute révision de la Constitution nécessite une majorité des deux tiers. En d'autres termes, l'accord des représentants flamands est nécessaire pour prévoir constitutionnellement le remplacement des provinces par une autre structure. Sachant que la Communauté flamande a revalorisé l'institution provinciale, il n'est pas acquis que cette révision soit rapidement adoptée.

¹⁸ M.B. 03/08/2001.

¹⁹ Doc. Parl., Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles, Sénat, Session 2000-2001, 2-709/7, p.8.

²⁰ Doc. Parl., Rapport, o. c., p.9.

Avant cette régionalisation, les Régions n'étaient compétentes que pour la tutelle sur ces pouvoirs subordonnés. Toutefois, dans un système fédéral, il semble logique qu'une seule entité soit compétente pour l'organisation et le contrôle des administrations locales. C'est dans cet esprit que la [loi spéciale du 13 juillet 2001](#) a été votée.

Cette [loi du 13 juillet 2001](#) a fait l'objet de plusieurs controverses notamment quant à la compétence du législateur spécial de régionaliser ces lois organiques, **sans révision préalable de la Constitution**. Nous n'aborderons pas davantage cette problématique.

LE CONTENU DE LA LOI SPECIALE DU 13 JUILLET 2001 CONCERNANT LES POUVOIRS SUBORDONNES

Cette loi modifie la [loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles](#). En matière de pouvoirs subordonnés, dans le cadre de la présente formation, **deux articles** de la [loi du 13 juillet 2001](#) nous intéressent :

- [L'article 4](#) portant régionalisation de la loi organique provinciale et communale et de législations connexes qui modifie [l'article 6, §1^{er}, VIII de la loi de 1980](#);
- [L'article 8](#), insérant un nouvel [article 7bis de la loi de 1980](#), qui impose une application uniforme du droit dans une même région, avec certaines limites.

a) La régionalisation de la législation organique provinciale et communale et des législations connexes – la nouvelle version de l'article 6, §1^{er}, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980

Cette régionalisation concerne **l'ensemble des communes**, y compris les communes périphériques et à facilités²¹. Pour ces dernières, les garanties existantes²² sont « bétonnées » à [l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980](#) (clause de *stand-still*). Nous n'aborderons pas davantage la problématique de ces communes particulières²³.

A quelques exceptions près et moyennant le respect des principes contenus dans [l'article 162 de la Constitution](#), les Régions sont compétentes pour les **matières suivantes**.

Compétences régionalisées	Compétences fédérales
1- L'organisation des institutions provinciales et communales au sens large ²⁴ (législation organique) c'est-à-dire notamment ²⁵ : <ul style="list-style-type: none"> - La réglementation des institutions ; - La délibération et le fonctionnement interne du conseil communal et du collège communal ; - La réglementation générale de la publicité administrative au niveau provincial et communal ; - La réglementation relative au bourgmestre et échevins (nominations, traitement, signes distinctifs,...) ; - L'organisation des services provinciaux et communaux ; - La réglementation relative à la conservation des documents provinciaux et communaux dans les archives ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositions de la loi dite de « pacification ». Cette loi protège les minorités linguistiques des communes périphériques et à facilités ; - Organisation et politique en matière de police et d'incendie ; - Registres de l'état civil (art. 125, 126, 127 et 132 NLC) ; - Certains articles de la loi provinciale relatifs à Bruxelles, au Brabant, aux

²¹ Doc. Parl., *Exposé des motifs*, o. c., p.4.

²² L'étendue de ces garanties n'est pas clairement définie par le texte. Selon les travaux préparatoires, ces garanties doivent s'interpréter largement (Doc. parl., Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/7, p.157).

²³ Voir notamment : CLEMENT Jan, L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langues, pas de liberté ?, in [A.P.M.](#), 2003, n°3-4, pp.190-207 ; DEOM Diane, L'autonomie et le financement des provinces et des communes, in [A.P.M.](#), 2002, n°2-3-4, pp. 174-175.

²⁴ Comprenant les régies communales, les C.P.A.S., ...

²⁵ Doc. Parl., *Exposé des motifs*, o. c., pp.8-9.

<ul style="list-style-type: none"> - La détermination du statut juridique et de la tutelle sur les régies communales autonomes et la réglementation de la gestion financière des entreprises communales. Rappelons qu'en ce qui concerne la tutelle sur les régies communales autonomes, celle-ci n'est actuellement organisée par aucun texte non pas par manque de volonté mais à cause du flou qu'il régnait sur l'autorité compétente. Dorénavant, les choses sont claires : la Région est compétente ; - La politique et l'organisation relatives aux finances et aux matières du personnel ; - Le statut du personnel provincial et communal, y compris le statut du secrétaire communal, le cadre, le statut administratif et pécuniaire, les échelles barémiques, ... - Le statut et la responsabilité des receveurs - La consultation populaire communale²⁶ ; - ... <p>Soucieux de préserver l'autonomie locale déjà énoncée dans la Constitution, le législateur l'a consacré à l'article 6, §1^{er}, VIII, 1^o, alinéa 3 : « <i>Les conseils des communes et des provinces règlent tout ce qui est exclusivement d'intérêt communal ou provincial et délibèrent et statuent sur les matières que l'autorité fédérale ou les Communautés leur ont soumises</i> ». Concernant les gouverneurs²⁷ et les commissaires d'arrondissements²⁸, la loi prévoit qu'ils sont nommés par les Régions mais sur avis conforme du Conseil des Ministres, qui décide au consensus.</p>	<p>frais à charge de l'Etat, aux nominations de niveau 1 et aux transferts du personnel ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Régimes de pensions du personnel et des mandataires²⁹ ; - Statut syndical du personnel en vertu de l'article 87, §5 de la loi spéciale du 8 août 1980. - La consultation populaire (selon la Cour d'Arbitrage dans son arrêt du 25 mars 2003). - Le mode d'élection du bourgmestre des communes de la Région de Bruxelles-Capitales: des limites seraient imposées au législateur bruxellois³⁰.
<p>2- La compétence de modifier ou de corriger les limites des communes et des provinces. Cela ne concerne que les limites de ces entités³¹, les Régions ne sont pas compétentes pour les supprimer. Par contre, elles pourront fusionner ou multiplier les communes existantes.</p>	<p>Les limites des communes périphériques, Comines-Warneton et Fourons restent de compétence fédérale. L'avis conforme du Gouvernement régional sera toutefois requis (article 80 de la loi spéciale du 8 août 1980)</p>
<p>3- La réglementation relative aux agglomérations et fédérations de communes : composition, organisation, compétence et fonctionnement des institutions. La loi du 26 juillet 1971 est donc dorénavant de compétence régionale et pourrait servir dans le cadre de l'instauration de « communautés urbaines ». Cette législation a été intégrée dans le CDLD, sous les articles L2111-1 et suivants.</p>	<p>Communes périphériques, Comines-Warneton et Fourons</p>
<p>4- La légalisation communale et provinciale, y compris le contrôle des dépenses électorales. Ces législations se retrouvent dorénavant reprise dans la 4^{ème} partie du CDLD. Toutefois, pour modifier le mode de scrutin ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la dévolution des sièges par rapport à la répartition des voix, une majorité des 2/3 est requise.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositions de la loi dite de « pacification » - Compétence du Conseil d'Etat pour statuer en dernier ressort en matière électorale - L'octroi des droits de vote et d'éligibilité aux étrangers³².
<p>5- Le régime disciplinaire des bourgmestres. La loi spéciale instaure toutefois certains principes à respecter. Ainsi, le bourgmestre sanctionné peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat (juge d'appel en dernier ressort). Ce recours est suspensif. Si la sanction concerne le non-respect d'une disposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - légale : une question préjudicielle peut être posée à la Cour constitutionnelle ; - réglementaire : renvoi de l'affaire à l'assemblée générale de la section administration du Conseil d'Etat 	<p>Jusqu'au 31 décembre 2006, le Roi reste compétent et ce, même sur les bourgmestres qui auraient été nommés par un gouvernement régional³³ (article 40 de la loi spéciale du 13 juillet 2002)</p>

²⁶ Soulignons que dans son arrêt du 25 mars 2003, la Cour d'arbitrage semble considérer que cette compétence reste fédérale, contrairement aux propos tenus dans les travaux préparatoires. Une proposition de révision de l'article 41 de la Constitution a été déposée visant à rendre les Régions explicitement compétentes pour la fixation des modalités et l'organisation de la consultation populaire portant sur les matières d'intérêt communal et provincial – Doc. parl., Chambre, Session 2003-2004, 468/001.

²⁷ Selon l'article L2212-51 CDLD, les gouverneurs sont des commissaires du Gouvernement dans la province. Il joue également un rôle de « gardien de la légalité » dans le cadre de la tutelle exercée par la Région. Ils sont nommés « à vie » et n'ont aucun pouvoir de vote.

²⁸ Cette disposition n'autorise pas les régions à rendre facultatif, voire supprimer le poste de « commissaires d'arrondissement » - CA, n°95/2005, 25 mai 2005.

²⁹ JEURISSEN Nicolas, *Le financement des pensions locales à la croisée des chemins*, in *Mouvement communal*, 1/2005, pp.15-26.

³⁰ En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 faisant référence aux articles 279 et 280 de la NLC (toujours en vigueur). Dans son avis, le Conseil d'Etat a toutefois soulevé le problème que peut poser cette disposition au regard du principe d'égalité des Régions (articles 3 et 39 de la Constitution). Voir sur ce point, DELPEREE F. & JOASSART M., *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 53-59.

³¹ Par le décret du 10 novembre 2010, la Région wallonne a ainsi modifier les limites territoriales entre les communes de Manage et Seneffe, à leurs demandes afin d'aligner leurs limites au tracé du Canal du Centre.

³² En vertu de l'article 8, alinéas 3 et 4 de la Constitution, le législateur fédéral a adopté la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (M.B. 23/04/2004).

³³ BRASSINE DE LA BUISSIERE J., o.c., p.32 faisant référence à un avis du Comité de concertation sur cette question.

La réponse doit être fournie dans les 60 jours. Le Conseil d'Etat doit se conformer à la réponse donnée et statuer dans les 60 jours.	
6- Les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus Notons que pour les 9 communes germanophones, cette compétence a été transférée, par la Région wallonne, à la Communauté germanophone, depuis le 1 ^{er} janvier 2005 ³⁴ .	La reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes
7- Les funérailles et sépultures ³⁵ Si un cimetière se trouve sur le territoire d'une autre région, un accord de coopération sera conclu (article 18 de la loi spéciale du 13 juillet 2001). Pour les communes germanophones, depuis le 1 ^{er} janvier 2005, cette compétence appartient à la Communauté germanophone ³⁶ .	
8- Les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique , compétence régionalisée antérieurement à la loi du 13 juillet 2001).	La tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie
9- Le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces. Cette compétence avait déjà été régionalisée. Relevons que depuis le 1 ^{er} janvier 2005, cette compétence relève de la Communauté germanophone pour les communes situées sur son territoire ³⁷ .	
10- Le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières régionales. Cette compétence avait déjà été régionalisée. Signalons que la mise en œuvre des travaux subsidiés dans les communes germanophones relèvera, dès 2005, des compétences de la Communauté germanophone ³⁸ .	Lorsqu'il s'agit de missions relevant d'une compétence fédérale ou communautaire.
11- Les organes territoriaux intracommunaux : conditions et mode de création	

Les différents législateurs régionaux ont depuis exécutés leurs nouvelles compétences.

b) Application uniforme – le nouvel article 7bis

Le nouvel article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 impose que les **mêmes règles** (de composition, d'organisation, de compétence, d'élection,...) **sont d'application dans toutes les communes** qui font partie d'une même région, sans préjudice de règles spécifiques notamment en matière d'emploi des langues. La crainte du législateur spécial était de voir certaines Régions adopter des règles spécifiques défavorisant les communes dans lesquelles des minorités linguistiques sont présentes. Cet article s'inscrit donc dans la lignée des nouveaux articles 5bis et 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

Notons que d'après les travaux préparatoires³⁹, cet article ne doit pas faire l'objet d'une interprétation stricte. Ainsi, une différence de traitement en fonction de la taille de la commune serait admise.

³⁴ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, M.B. 16/06/2004.

³⁵ Voir sur ce point : LOMBA Eric, Les funérailles et sépultures, une matière régionalisée depuis le 1^{er} janvier 2002, in Réponses, n°11, Région wallonne, 2004.

³⁶ Décret du 27 mai 2004 précité.

³⁷ Décret du 27 mai 2004 précité.

³⁸ Décret du 27 mai 2004 précité.

³⁹ Doc. parl., Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/1, pp. 20, 55-56.

B. La régionalisation partielle de la loi organique des CPAS

La matière de l'aide sociale, et notamment la [loi organique du 8 juillet 1976](#), relève tant des compétences de l'Etat fédéral que des entités fédérées.

Jusqu'en 1993, la Communauté française était compétente en matière d'aide sociale, à l'exclusion des règles de composition et d'organisation des CPAS.

Bien avant la régionalisation de la loi provinciale et communale, une partie de la [loi organique de 1976](#) a été communautarisé ou régionalisé dans le cadre de la réforme institutionnelle de 1993. Par le [décret du 19 juillet 1993](#), la Communauté française a transféré cette compétence aux régions wallonne et bruxelloise. La Communauté germanophone reste compétente.

Ainsi, relève des compétences de l'Etat fédéral :

- Le droit à l'intégration sociale ;
- Les règles de compétences définies dans la [loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS](#) ;
- Les droits sociaux minimums et les mécanismes de solidarité de la loi organique des CPAS (principe d'un CPAS par commune doté de la personnalité juridique, missions des CPAS, remboursement de l'aide par les particuliers)⁴⁰.

Pour ce qui concerne les matières relevant des entités fédérées⁴¹ :

- Le fonctionnement du conseil de l'action sociale ;
- Les règles en matière de personnel ;
- La gestion administrative des CPAS ;
- Les règles relatives au financement ;
- La tutelle administrative ;
- Les règles en matière de contentieux et d'actions judiciaires ;
- Les règles concernant les associations de CPAS.

III. PLACE DES INSTITUTIONS LOCALES DANS L'ESPACE EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Les collectivités locales sont les partenaires les plus proches des citoyens et a priori, les mieux placées pour mettre en œuvre les diverses politiques. En vertu du **principe de subsidiarité**, ce niveau de pouvoir disposerait d'une présomption de compétence⁴². Une confiscation de certaines de leurs compétences devrait être justifiée.

Dans une telle logique, l'autonomie, dont dispose ces institutions, se doit d'être protégée. Une telle initiative a été prise au niveau européen et est en discussion au niveau international.

⁴⁰ Articles 1 et 2, chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976.

⁴¹ Chapitres II, III, VI, VIII, IX, X et XII de la loi organique du 8 juillet 1976.

⁴² BOMBOIS Thomas, Le principe de subsidiarité territoriale, Vers une nouvelle répartition des compétences entre le central et le local, in [Annales de Droit de Louvain](#), 2001, vol. 61, n°2-3, p.376.

A. La Charte européenne de l'autonomie locale

Déjà en octobre 1953, une Charte européenne des libertés locales fût signée par le Conseil des Communes et Régions d'Europe, à Versailles. S'en inspirant, le Conseil de l'Europe adopte la **Charte européenne de l'autonomie locale** le 15 octobre 1985.

En vertu de son [article 13](#), il appartient à chaque pays signataire de déterminer les collectivités locales ou régionales auxquelles cette Charte sera applicable. Ainsi, en Belgique, sont actuellement visés les **provinces** et les **communes**⁴³.

En août 2011, 45 Etats, soit pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont signés et ratifiés cette Convention⁴⁴. La Belgique n'a ratifié cette convention qu'en 2004. Cette ratification tardive vient du fait que toutes les entités fédérées devaient accomplir cette « formalité ». Ainsi, l'Etat fédéral⁴⁵, la Région wallonne⁴⁶, la Région de Bruxelles-Capitale⁴⁷, la Communauté française⁴⁸, la Communauté germanophone⁴⁹, la Communauté flamande⁵⁰ et la Commission communautaire française⁵¹ ont dû porter leur assentiment à cette Charte.

L'assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale comporte toutefois un certain nombre de **réserves**⁵². [L'article 12 de la Charte](#) autorise, en effet, les Etats signataires à formuler certaines réserves sur certains articles. Ainsi, en raison de l'organisation et du fonctionnement actuels des provinces et des communes, la Belgique ne s'est pas liée par l'ensemble des dispositions de la Charte. Ne sont pas applicables les articles suivants :

- [L'article 3, §2](#) relatif à la responsabilité de l'exécutif ;
- [L'article 8, §2](#) touchant à la tutelle de légalité et d'opportunité ;
- [L'article 9, §2](#) sur la nécessité de ressources financières proportionnées aux compétences ;
- [L'article 9, §6](#) sur les consultations des pouvoirs locaux avant toutes attributions de ressources redistribuées ;
- Et enfin, [l'article 9, §7](#) relatif aux limitations des subventions affectées.

Revenons sur le contenu de cette Charte.

⁴³ Voir la loi du 24 juin 2000 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, M.B. 23/09/2004. Ces deux niveaux de pouvoirs ont été déterminés par le groupe de travail sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Ministère de l'intérieur, composé de représentants de l'Etat fédéral et des entités fédérées. – Doc. parl., *Exposé des motifs*, Parlement wallon, Session 1999-2000, 146, n°1, p.2.

⁴⁴ Pour suivre l'état des ratifications, voir : <http://conventions.coe.int> En août 2011, manquait les signatures et ratifications de Monaco et Saint-Marin.

⁴⁵ Loi du 24 juin 2000 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, M.B. 23/09/2004.

⁴⁶ Décret du 14 décembre 2000, M.B. 18/01/2001.

⁴⁷ Ordonnance du 22 avril 1999, M.B. 22/10/1999.

⁴⁸ Décret du 29 mars 2001, M.B. 28/04/2001.

⁴⁹ Décret du 18 février 2002, M.B. 30/07/2002.

⁵⁰ Décret du 19 mars 2004, M.B. 03/05/2004. La Communauté flamande a émis les mêmes réserves que la Wallonie.

⁵¹ Décret du 21 novembre 2002, M.B. 24/01/2003.

⁵² Doc. parl., *Exposé des motifs*, Parlement wallon, Session 1999-2000, 146, n°1, pp.3-4.

a) *Son contenu*

Selon le Conseil de l'Europe, cette Charte coule les principes de base garantissant la protection et le renforcement de l'autonomie locale⁵³.

La Charte oblige ainsi les Etats l'ayant ratifiée, à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. L'existence d'obligations est une des raisons pour lesquelles certaines entités tardent à ratifier la Charte.

Cette Charte comprend trois parties:

- Une première contenant les dispositions de fond qui énonce les principes de l'autonomie locale;
- Une deuxième où nous trouvons des dispositions diverses concernant la portée des engagements souscrits par les Parties;
- Et une dernière partie contenant les dispositions transitoires.

Nous ne nous concentrerons que sur les dispositions de la **Partie I**.

Article 2: Le principe de l'autonomie locale doit être inscrit dans des textes législatifs et si possible dans la Constitution. En Belgique, les provinces et les communes se retrouvent dans la Constitution, qui consacre également, en ses [articles 41 et 162](#), le principe de l'autonomie locale. Ces institutions, ainsi que leur autonomie, semblent « bétonnés »⁵⁴.

Article 3: Il définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale. Relevons l'utilisation de certains termes :

§1^{er} « *une capacité effective* » traduit l'idée qu'il faut donner aux provinces et aux communes les moyens de gérer certaines affaires publiques.

« *sous leur propre responsabilité* »: les provinces et les communes ne doivent pas être de simples agents de l'autorité supérieure. Même s'ils sont sous tutelle, elles sont responsables de leurs actes.

§2 « *conseil élu* », « *suffrage direct et universel* »: les autorités locales doivent être constituées démocratiquement, il ne s'agit point d'autorités administratives. Depuis les élections de 2006, le bourgmestre est également désigné, quasi automatiquement, à l'issue des élections.

« *exécutif responsable devant le conseil* »: En Wallonie, cette responsabilité de l'exécutif est rencontré depuis la réforme du CDLD de 2006. Lors de la ratification de la Charte, ce n'était pas le cas dans aucune des Régions, justifiant, la réserve émis par la Belgique sur cette partie de l'article.

Article 4: Il prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs. Les compétences de base doivent être suffisamment ancrées dans la législation. En outre, « *sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales* »⁵⁵. Le **principe de subsidiarité** est ainsi affirmé. En Belgique, les compétences de base des provinces et des communes sont fixées par la Constitution ainsi que par la loi. De plus, des compétences

⁵³ *Rapport Explicatif*, Charte européenne de l'autonomie locale, <http://conventions.coe.int>

⁵⁴ Vu la manière dont la loi organique provinciale et communale a été régionalisée, nous pouvons émettre certains doutes.

⁵⁵ *Rapport explicatif*, Charte européenne de l'autonomie locale.

spécifiques peuvent leur être attribuées pour lesquelles elles doivent disposer du choix du mode de gestion. Elles peuvent également exercer toute compétence qui n'est pas attribuée à un niveau de pouvoir supérieur ou qui ne lui est pas exclues.

Relevons que la Charte est peu explicite quant aux compétences que doivent exercer les collectivités locales, contrastant avec l'importance donnée aux moyens financiers dont doivent bénéficier ces mêmes collectivités. Aucune énumération, même d'un minimum de compétences, n'est présente, laissant la place à une clause générale de compétences. Cette absence de liste résulte de la diversité des Etats signataires et par la volonté de ne pas figer une situation⁵⁶.

Article 5: Les limites des collectivités territoriales ne peuvent pas être modifiées sans avoir obtenu leur avis préalable. En Belgique, remarquons que l'article 6, §1^{er}, VIII, 2° de la loi spéciale du 8 août 1980 octroie cette compétence aux Régions, sans pour autant prévoir une consultation des communes ou provinces.

Article 6: Il dispose de la manière dont les services administratifs doivent être organisés et porte également sur le recrutement du personnel. Elle reconnaît la mise sous statut du personnel local. Dans la pratique, le recours à l'engagement contractuel –exceptionnel en principe- est de plus en plus fréquent.

Article 7: Il porte sur les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local. Une compensation financière adéquate doit être attribuée. Ainsi, en Belgique, au vu de l'augmentation des responsabilités des mandataires communaux, le traitement des bourgmestres et des échevins a été revu fortement à la hausse⁵⁷.

Article 8: Il concerne le contrôle des activités des collectivités locales par d'autres niveaux de pouvoirs. Cette tutelle doit avoir une base législative adéquate (loi ou Constitution). Toute procédure de contrôle *ad hoc* doit être exclue. En outre, ce contrôle ne doit porter que sur la légalité des décisions. Aucun contrôle d'opportunité⁵⁸ ne peut être exercé sur les actes à l'exception des tâches déléguées. En Belgique, en vertu de la Constitution, un contrôle d'opportunité existe non seulement sur les actes découlant de la décentralisation par service ou de la déconcentration mais également des actes pris par les autorités locales dans le cadre de la décentralisation territoriale. La Belgique a donc émis une réserve sur ce point. Cet article rappelle également le principe de « proportionnalité » ; l'autorité de tutelle, en exerçant son contrôle, doit empiéter le moins possible sur l'autonomie locale. L'autonomie locale reste le principe ; le contrôle de tutelle l'exception.

Article 9: Il concerne les ressources financières des autorités locales. Ces dernières doivent pouvoir fixer librement leurs ressources. Elles doivent pouvoir en outre être libres de dépenser ces ressources. Leurs dépenses ne doivent pas être visées par une autorité supérieure.

Une adéquation entre leurs ressources financières et les missions qu'elles remplissent doit exister. Sur ce point, une réserve a également été formulée par la Belgique. Et pour cause, dans la pratique, cette adéquation n'est pas toujours observée. Le principe de neutralité budgétaire n'étant pas consacré dans les textes, il n'est par rare que les communes se voient attribuer de nouvelles missions sans les moyens financiers y afférant. Seule la Wallonie s'est actuellement engagée politiquement à le respecter.

⁵⁶ www.carrefourlocal.org/europe/textes_reference/autonomielocale.pdf

⁵⁷ Loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux, M.B. 28/07/1999.

⁵⁸ Par contrôle d'opportunité, la Charte fait référence au contrôle de conformité à l'intérêt général.

La Charte dispose également qu'elles doivent disposer du pouvoir de fixer le taux des redevances et des impôts locaux. En Belgique, les communes disposent d'un pouvoir fiscal, en vertu de l'article 170, §4 de la Constitution. Toutefois, leur liberté, quant aux choix des taxes et redevances, à la fixation du taux, est limitée par le législateur ainsi que par des circulaires « réglementaires » que la Wallonie adresse annuellement aux communes. Nous reviendrons ultérieurement sur cette problématique.

Un système de péréquation entre les communes pauvres et les communes riches doit être mis en place. En Belgique, le Fonds des communes, réformé en 2008, remplit cette tâche.

Cet article prévoit également une consultation des pouvoirs locaux quant à la détermination des normes de répartition des ressources. Une telle pratique n'étant pas présente en Belgique, celle-ci a émis une réserve.

Les subventions affectées doivent être limitées car elles restreignent la liberté des pouvoirs locaux dans le choix de leurs dépenses. En Belgique, nombreuses sont ces subventions⁵⁹, qui sont à distinguer du Fonds des communes. La Wallonie estimant cette obligation exorbitante a exprimé une réserve. Soulignons d'ailleurs que le système de financement des provinces mis en place en 2002 peut être mis en doute par rapport à cet article 9, alinéa 7. Une forte réticence est observée, au niveau wallon, pour octroyer une autonomie financière aux provinces et communes.

Et enfin, les collectivités locales doivent avoir accès au marché de capitaux pour financer leurs investissements. Les pouvoirs locaux peuvent ainsi faire appel à d'autres institutions que Dexia. Notons que le texte de la Charte prévoit uniquement un accès au marché national ; la législation belge sur les marchés publics va plus loin en prévoyant un accès au niveau européen.

Article 10: Il porte sur les pouvoirs de **coopération et d'association** entre les collectivités locales d'un même pays et de pays différents. Dans la pratique, nous observons des coopérations entre communes belges et françaises, belges et néerlandaises ou encore belges et allemandes. Ces associations sont régies par des accords ponctuels signés entre les différents pays concernés⁶⁰. Aucune législation générale n'existe actuellement en Belgique.

Article 11: Il concerne la **protection légale** de l'autonomie locale. Les collectivités locales doivent disposer d'un recours juridictionnel.

b) Son contrôle

La Charte européenne de l'autonomie locale ne prévoit pas de système institutionnel de contrôle, tel qu'organisé pour la **Convention européenne des droits l'homme**, ni de sanctions. Elle se limite, en son

⁵⁹ Citons notamment l'axe 2 du *Plan tonus communal* qui se dit être une aide versée exceptionnelle aux communes dans l'attente de la réforme du Fonds des communes. Toutefois, à la différence des sommes versés par le Fonds des communes, les aides du Plan Tonus sont affectés à la réalisation de projet précis, définis dans un contrat de gestion. L'exécution de ce contrat est ensuite contrôlée. - Doc. parl., *Présentation du « Plan tonus communal 2001-2004 »*, Parlement wallon, Session 2001-2002, 267.

⁶⁰ Citons notamment :

La Convention Benelux du 12 décembre 1986 concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, M.B. 30/03/1991 ;

La Convention-cadre européenne du 21 mars 1998 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et son Protocole additionnel du 9 octobre 1995 ;

L'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'une part, et le Gouvernement de la République française, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Bruxelles le 16 septembre 2002.

article 14, à prévoir une obligation d'information des Etats sur les mesures prises en vue de se conformer aux dispositions de la Charte.

Ce contrôle n'est qu'un **caractère politique** et n'a rien d'un contrôle juridictionnel.

Signalons que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, institution du Conseil de l'Europe a adopté une résolution et adopté des recommandations sur la démocratie locale en Belgique⁶¹.

c) Le protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

Pour assurer **une véritable autonomie locale**, la Charte européenne de l'autonomie locale énonce une série de principes **politique, administratif et financier**. Depuis son adoption en 1985, de nouvelles questions, des nouveaux principes se sont développés et ont pris davantage d'importance qu'il ne pouvait en avoir en 1985, notamment en matière de démocratie participative.

Un Protocole additionnel à cette Charte a donc été adopté en date du 16 novembre 2009 insérant dans le champ d'application de la Charte le droit pour toute personne de participer (et d'influencer) aux affaires des collectivités locales. Le Protocole énumère, de façon non exhaustive, différentes mesures de mise en œuvre de ce droit par les Etats membres (consultation populaire, référendum, pétitions, accès aux documents publics, traitement et réponse aux réclamations, ...) et encourage l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour promouvoir ce droit.

En août 2011, 15 Etats avaient déjà signé ce protocole, dont la Belgique et 6 Etats l'ont ratifiée. Son entrée en vigueur sera effective lorsque 8 Etats auront ratifiés le texte, ce que la Belgique n'a toujours pas fait.

B. Le projet de Charte mondiale de l'autonomie locale

Plusieurs projets d'adoption d'une Charte mondiale de l'autonomie locale ont vu le jour.

Fin des années 1990, sur l'initiative de l'*International Union of Local Authorities* (IULA), en partenariat avec le Centre des Nations Unies pour les établissements humains, l'idée d'adopter une Charte mondiale de l'autonomie locale a vu le jour. Ce projet s'inspirait très largement de la Charte européenne de l'autonomie locale, celle-ci ayant montré son efficacité notamment dans les Etats d'Europe centrale et orientale⁶². Outre quelques adaptations du texte au contexte international, le projet de Charte mondiale insiste davantage sur la coopération entre les collectivités locales et la constitution d'associations et intègre le thème de la participation citoyenne et du partenariat⁶³. Malgré que la majeure partie des pays accueillait favorablement ce projet, ce projet n'a pas abouti à cause de la résistance de grands Etat tels

⁶¹ Recommandation 258 (2008) Démocratie locale en Belgique. La non nomination des trois bourgmestres par les autorités flamandes et Résolution 278 (2008) Démocratie locale en Belgique. La non nomination des trois bourgmestres par les autorités flamandes.

Recommandation 131 (2003) sur la démocratie locale en Belgique et Résolution 156 (2003) sur la démocratie locale en Belgique. Voir également, dans ce cadre, le rapport de Birgitta HALVARSSON (Suède) du 29 avril 2003 sur la démocratie locale en Belgique.

⁶² Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Rapport sur le projet de Charte mondiale de l'autonomie locale : Etat des discussions*, 8^{ème} session plénière, 3 mai 2001.

⁶³ Centre des Nations Unies pour les Etablissements humains, *Vers une Charte mondiale de l'autonomie locale*, Mai 1998, www.unchs.org/unchs/french/feature/charterf.htm

que les Etats-Unis, le Canada et la Chine au motif que cette Charte serait incompatible avec leur système politique et leur Constitution⁶⁴.

Plus récemment, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), association représentant et défendant les intérêts des gouvernements locaux sur la scène mondiale a proposé l'adoption d'une Charte mondiale de l'autonomie locale, inspiré du projet de l'IULA⁶⁵.

IV. DEFINITIONS DE CERTAINS CONCEPTS DE BASE ET LEURS APPLICATIONS

Dans la Belgique fédérale et ses entités fédérées, les pouvoirs subordonnés sont actuellement organisés, sur le plan constitutionnel et législatif, en deux niveaux: les **provinces** et les **communes**, qui exercent une multitude de missions sous des « casquettes » différentes.

Premièrement, elles sont respectivement chargées, en application des [articles 41 et 162 de la Constitution](#) et de l'[article 6, §1, VIII, 1°, al. 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980](#), de la gestion de l'ensemble des intérêts provinciaux et communaux c'est-à-dire de toutes les activités ou de tout objet que les organes délibérants de ces entités estiment devoir s'attribuer, dans la mesure où le constituant, la loi spéciale ou une loi particulière ne l'a réservé à un autre pouvoir. Cette notion d'intérêt communal/provincial ne fait l'objet d'aucune définition ; cette initiative est laissée à l'appréciation du conseil communal/provincial, tel que prévu par la Constitution ainsi que l'[article L1122-30 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation \(CDLD\)](#). C'est ce que nous appelons généralement la **décentralisation territoriale**⁶⁶, c'est-à-dire un « *mode d'organisation des services publics qui consiste à confier la gestion de l'ensemble des intérêts propres à une circonscription territoriale donnée à des autorités administratives qui sont les représentants non pas du pouvoir public créateur, mais de ladite circonscription, considérée comme une personne publique distincte du pouvoir public créateur* »⁶⁷. Nous sommes donc dans la sphère de l'autonomie communale et provinciale, ces entités s'occupant de tout ce qui intéresse la population de leur territoire. Notons dès à présent que le législateur peut, par une loi ou un décret, retirer certaines compétences aux provinces et aux communes et lui réattribuer dans le cadre de la décentralisation par service. Au nom de principe de proportionnalité, il ne peut toutefois retirer des compétences aux provinces et aux communes au point de vider le principe d'autonomie locale⁶⁸.

En effet, les niveaux de pouvoirs supérieurs (Etat, Communautés, Régions) confient de plus en plus fréquemment, nombres de compétences propres énumérées par les textes que celles-ci exécutent:

⁶⁴ Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Rapport sur le projet de Charte mondiale de l'autonomie locale : Etat des discussions*, 8^{ème} session plénière, 3 mai 2001.

⁶⁵ CGLU, Commission de décentralisation et d'autonomie locale. Rapport d'activités. Novembre 2008

⁶⁶ Le concept de décentralisation s'oppose à celui de **centralisation** définit comme un « mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à une **personne juridique non distincte** du pouvoir public créateur, qui peut être, l'Etat, les Communautés ou les Régions » - HERBIET M. & DURVIAUX A.-L., *Droit public économique*, La Charte, 2008, p.38.

⁶⁷ HERBIET M. & DURVIAUX A.-L., o. c., p.57.

⁶⁸ CC, 7/2009, 15 janvier 2009 ; CA, 95/2005, 25 mai 2005.

- Soit en tant qu'autorité **distincte** juridiquement et sous leur responsabilité. Nous sommes alors en **décentralisation par service** pouvant être défini comme un « *mode d'organisation des services publics qui consiste à confier la gestion d'un ou plusieurs intérêts déterminés à un service public personnalisé dont les organes disposent d'un pouvoir propre de décision et agissent en qualité de représentants du service personnalisé dont ils ont la gestion (et non pas en qualité de représentants du pouvoir public créateur)* »⁶⁹. Ces entités n'ont plus le choix de leurs compétences; tout au plus conservent-elles le choix des moyens dans la mesure où les textes qui organisent cette compétence leur ménagent cette faculté. La base constitutionnelle de ce procédé se trouve à l'article 162, al.3 de la Constitution. L'article L1122-30, al.1, deuxième membre de phrase CDLD reprend également ce principe.
 - **Exemples** : service d'incendie, enlèvement des immondices, délivrance des permis d'urbanisme, des permis d'environnement, ...
- Soit en tant qu'**organe déconcentré** du pouvoir supérieur (Etat, Communautés, Régions). Ce n'est plus dans ce cas la commune ou la province qui agit en tant que telle mais un de ces organes (bourgmestre, collège communal, collège provincial) nommément désigné qui prend les décisions au nom et pour compte de cette autorité supérieure, en tant qu'agent subordonné de celle-ci. Elle peut s'effectuer de deux manières :
 - Par l'**attribution directe de compétence** par la loi ou en vertu de la loi. Le législateur accorde directement un pouvoir de décision à un agent subordonné ou confie à une autorité (le Roi, par exemple) le soin de désigner l'organe subordonné qui disposera d'un tel pouvoir.
 - Par **délégation de pouvoir** en vertu d'un texte. L'organe investi d'une compétence décide de se décharger de certaines de ses attributions au profit d'un agent subordonné, pour un certain temps, sans que soit pour autant abrogée la règle initiale de compétence. Une délégation de pouvoir implique donc :

Un acte d'habilitation: une loi ou un règlement pris en vertu d'une loi doit conférer à un organe la faculté (et parfois le devoir) de déléguer certaines attributions;

Un acte de délégation: par lequel l'organe fait usage de la faculté (pour parfois le devoir) qui lui a été reconnue.

Quand ces deux conditions sont remplies, l'agent subordonné peut prendre les décisions sur délégation.

- **Exemples** : Délivrance des cartes d'identité, des permis de conduire, visite des prisons par le bourgmestre, ...

Un contrôle hiérarchique sera exercé sur l'agent déconcentré consistant en un « *ensemble de pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de la loi au supérieur hiérarchique de contrôler les actes de son subordonné* »⁷⁰.

Ainsi, en résumé, nous obtenons le tableau suivant :

⁶⁹ HERBIET M. & DURVIAUX A.-L., o. c., p.58.

⁷⁰ HERBIET M. & DURVIAUX A.-L., o. c., p.62.

Tableau 1 : Modes d'attributions des compétences

	Déconcentration	Décentralisation territoriale	Décentralisation par service
Choix de la cptce	non	oui	non
Autonomie	non	oui	dépend du texte
Type d'intérêt géré	général	com ^{al} /prov ^{al}	général
Au nom de	Autorité sup.	En leur nom propre	En leur nom propre
Responsable	Autorité sup.	Commune/prov.	Commune/prov./associat° de communes
	Exercice des cptces ligotées	Exercice des cptces libres	Exercice de cptces liées

V. GENERALITES

A. Grandes caractéristiques

Les provinces et les communes et les provinces sont des **créations constitutionnelles** :

- Les provinces trouvent leur base juridique dans [l'article 5 de la Constitution](#) ;
- Quant aux communes, aucune disposition de la Constitution ne les consacre directement. [L'article 4 de la Constitution](#) y fait référence, indirectement, au travers des régions linguistiques. Dès lors, pour savoir où se situent une commune, une consultation de [la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative](#)⁷¹ est nécessaire.

Relevons également [l'article 170 de la Constitution](#) qui reconnaît un pouvoir fiscal aux provinces et aux communes. Ce pouvoir leur permet, en théorie, de disposer d'une véritable autonomie. [L'article 173 de la Constitution](#) relatif aux impôts fait également allusion aux provinces et aux communes.

Nous observons donc que la Constitution consacre largement les provinces et les communes: seule une révision de la Constitution permettrait d'y toucher, de les supprimer. Ce « bétonnement » constitutionnel est, à l'heure actuelle, une importante garantie pour les provinces, qui voient leur existence mise en doute par certains partis⁷².

Les provinces et les communes sont des **pouvoirs autonomes**. Elles disposent d'une capacité propre de décisions et de compétence de principe (non énumérés). En vertu des [articles 41 et 162 de la Constitution](#), elles gèrent respectivement tous ce qu'elles considèrent d'intérêt provincial et communal. Aucune définition de ces notions n'existe, elles restent maîtres de considérer que tel intérêt relève de leurs compétences, à moins que l'Etat, la Région ou la Communauté ne soient intervenus en cette matière

⁷¹ M.B. 2/08/1966.

⁷² Notamment le parti Ecolo qui prône une suppression des provinces et leur remplacement par des communautés urbaines. (www.ecolo.be).

ou leur retire une compétence. Ces restrictions ne peuvent toutefois porter atteinte de manière disproportionnée au principe de l'autonomie locale.

Notons que la définition *a contrario* de la notion d'intérêt provincial adopté par la Wallonie lors de la réforme des provinces a été critiquée par le Conseil d'Etat⁷³. En interdisant l'intervention de la province dans une série de matières –de plus en plus nombreuses-, la Région risque de porter atteinte à l'autonomie provinciale. La Cour d'arbitrage a, toutefois, validé cette définition *a contrario* en précisant qu'en l'espèce ce retrait de compétences n'avait « *pas pour effet de priver les provinces wallonnes de toutes leurs compétences, ou d'une part essentielle de celles-ci* »⁷⁴.

Il s'agit également de **pouvoirs subordonnés**. Les provinces et les communes ne se situent pas au même niveau hiérarchique que l'Etat, les Communautés et les Régions; elles ne constituent pas des rivales de ces pouvoirs. Elles se situent à un niveau inférieur justifiant l'existence d'un **contrôle de tutelle**⁷⁵ (**article 162, 6° de la Constitution**); contrôle qui n'existe pas pour les Communautés et les Régions. **L'article 159 de la Constitution** illustre parfaitement cette situation. En outre, comme le précise les **articles L1122-32 CDLD et 119 NLC**, les règlements communaux et les ordonnances de police doivent rester les normes juridiques supérieures. Une autre preuve de cette subordination se traduit au niveau de leurs **compétences** : l'Etat, les Communautés et les Régions peuvent leur en retirer. Les exemples sont multiples : déchets, urbanisme, maisons de repos, police⁷⁶, ...

Le **régime applicable** aux provinces et aux communes est **uniforme**⁷⁷ au sein d'une même Région (**article 7bis de la loi du 8 août 1980**), pour les petites comme pour les grandes. Avant la régionalisation de la loi organique provinciale et communale, cette uniformité s'étendait sur tout le territoire. Depuis 2002, les Régions peuvent modifier le régime applicable aux pouvoirs subordonnés.

Leurs **compétences** sont **limitées territorialement**. Elles ne sont compétentes que sur l'ensemble de leur territoire. Il existe quelques exceptions et notamment pour:

- *La police (ZIP);*
- *Les taxis qui restent sous la compétence de la commune qui les ont autorisés à circuler*⁷⁸;
- *Les cimetières*⁷⁹.

B. Le nombre de provinces, de communes et les fusions de communes

Tel que le dispose **l'article 5 de la Constitution**, la Belgique se compose de **DIX PROVINCES** : cinq en Région flamande⁸⁰ et cinq en Wallonie⁸¹. Les 19 communes de Bruxelles-Capitale ne sont comprises dans aucune province. Sur celles-ci, les compétences provinciales sont exercées par la Région. Un gouverneur ainsi

⁷³ Doc. parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Parlement wallon, Session 2003-2004, 613, n°1, pp.48-50.

⁷⁴ CA, 95/2005, 25 mai 2005, p.17.

⁷⁵ Tutelle de légalité et de conformité à l'intérêt général.

⁷⁶ Voir : CC, n°7/2009, 15 janvier 2009.

⁷⁷ Héritage du régime français.

⁷⁸ Décret du 18 décembre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur

⁷⁹ Avant la fusion des communes, la plupart des communes urbaines avait leurs cimetières sur des communes voisines, faute d'espaces sur leur territoire. Actuellement, cette situation est moins fréquente.

Voir la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures.

⁸⁰ Anvers, le Brabant flamand, la Flandre occidentale, la Flandre orientale et le Limbourg.

⁸¹ Le Brabant wallon, le Hainaut, Liège, le Luxembourg et Namur.

qu'un vice-gouverneur, avec toutefois moins de missions et une administration réduite, restent toutefois présents.

Au niveau des communes, la Belgique en compte 589 dont:

- 308 en Flandre;
- 253 en Wallonie;
- 9 en Communauté germanophone;
- 19 à Bruxelles.

Avant 1975, date à laquelle une grande opération de fusions de communes a eu lieu, le nombre de communes belges s'élevait à 2359.

La commune constitue un élément important qui doit gérer certains intérêts. Elle est en outre, et de plus en plus fréquemment, le bras d'autres niveaux de pouvoir. Elle s'est vue confier la gestion de plus en plus de matières de sorte qu'une commune de petite taille ne savait plus faire remplir l'ensemble de ces missions, manque de moyens financiers et techniques.

Une rationalisation de la gestion des communes s'avérait nécessaire. La fusion de communes était une des options possibles. Comme nous le verrons ci-après, une autre solution réside dans le phénomène de supracommunalité (agglomérations, fédérations de communes, intercommunales, communautés urbaines).

L'article 7 de la Constitution précise que pour modifier les limites des communes, il faut une intervention du législateur. Sur cette base, celui-ci a adopté la [loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites](#)⁸².

Les regroupements de communes se sont effectués sur base de différents critères: économique, culturel, social mais aussi parfois politique. Le soin d'opérer ces fusions a été confié au Roi, qui après avoir obtenu l'avis des conseils communaux et de la députation permanente, a adopté l'[arrêté royal du 17 septembre 1975](#)⁸³. Cette manière de procéder –par arrêté royal- a entraîné une série de recours : la Constitution précisant que cette compétence appartient au législateur et non à l'exécutif. Toutefois, ces arrêtés royaux ont l'objet de ratification –procédure prévue dans la loi du 23 juillet 1971, rendant sans fondement les recours introduits.

Depuis le 1^{er} janvier 1977, la Belgique ne compte donc plus que 589 communes. Notons que certains choix de fusions peuvent être discutés (Exemples : Tilff/Esneux, Chaudfontaine/Embourg/Vaux-sous-Chèvremont).

⁸² M.B. 6/08/1971.

⁸³ M.B. 25/09/1975.

PARTIE I : LA TUTELLE

Le fonctionnement d'un service public, qu'il soit communal, provincial ou intercommunal, comporte des décisions importantes qui sont en principe encadrées par un contrôle de tutelle.

Depuis les travaux du professeur liégeois J. DEMBOUR, la **tutelle administrative** est définie comme « *l'ensemble des pouvoirs limités accordés soit par la loi ou en vertu de la loi, soit par un décret ou en vertu d'un décret, à des autorités administratives représentant l'Etat (au sens large) aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiétements des agents décentralisés* »⁸⁴.

I. LE CADRE LEGAL

L'article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution dispose que la loi doit prévoir l'intervention d'une autorité de tutelle de légalité et de conformité à l'intérêt général⁸⁵. L'alinéa 3 de l'article 162 de la Constitution stipule en outre qu'« *en exécution d'une loi adoptée à la majorité spéciale, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les conseils de communauté ou de région* ».

L'*organisation de la tutelle* comprend la détermination des procédés de tutelle (annulation, approbation, suspension, ...), des actes qui en font l'objet (tutelle générale ou spéciale) ainsi que la procédure (délais, pièces justificatives à joindre, méthode, ...). L'*exercice de la tutelle* implique de déterminer les autorités qui peuvent l'exercer.

Un procédé de tutelle administrative doit nécessairement comprendre ces quatre éléments.

A. Tutelle ordinaire

L'article 7, §1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 confie aux **Régions** l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les provinces, les agglomérations et les fédérations de communes, les organes territoriaux intracommunaux (article 41 alinéas 2 à 4 de la Constitution) ainsi que sur toutes les communes⁸⁶.

⁸⁴ DEMBOUR Jacques, *Droit administratif*, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1978.

⁸⁵ L'article 162 est donc contraire à la Charte européenne sur l'autonomie locale, qui n'autorise, en son article 8, un contrôle d'opportunité que dans certaines conditions. Cette contradiction explique la réserve émise par la Belgique lors de la ratification de la Charte précitée (M.B. 23/09/2004).

⁸⁶ Avant la régionalisation intervenue par la loi spéciale du 13 juillet 2001 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2002), l'Etat fédéral restait compétent pour l'organisation de la tutelle sur les communes périphériques ainsi que sur Comines-Warneton et Fourons. En outre, il était également compétent pour l'organisation et l'exercice de la tutelle sur les communes germanophones.

Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2005, l'organisation et l'exercice de la tutelle des communes situées sur le territoire de la région de langue allemande ainsi des zones de police pluricommunales composées exclusivement de communes situées sur le territoire de la région de langue allemande, appartient à la **Communauté germanophone**⁸⁷.

La Communauté germanophone a mis en œuvre sa nouvelle compétence par le décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de langue allemande⁸⁸. Le décret organise la tutelle administrative sur les communes, les zones de police, les régies communales autonomes, les fabriques d'églises ainsi que les organismes chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus de la Région de langue allemande⁸⁹.

Les Régions - et la Communauté germanophone - sont donc compétentes pour la **tutelle « ordinaire »**⁹⁰, **soit celle qui s'exerce** lorsque « *une matière est d'un intérêt exclusivement communal ou quand une matière relève en même temps de l'intérêt communal et de l'intérêt supérieur, sans que le législateur compétent ait jugé nécessaire d'organiser une tutelle spécifique de l'autorité supérieure* »⁹¹.

Ainsi, la tutelle ordinaire concerne, en priorité, les actes adoptés, pour les autorités communales et provinciales, sur base du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD). La loi spéciale précitée semble *a priori* plus restrictive que l'article 162 de la Constitution⁹² puisqu'elle ne vise que les provinces, les communes, les agglomérations et fédérations de communes, et les organes territoriaux intracommunaux. Toutefois, la notion de « *communes* », dans l'article 7 de la loi spéciale, a été entendue largement par la doctrine et la jurisprudence. Selon la section d'administration du Conseil d'Etat, elle englobe « *toutes les institutions communales, y compris les services publics décentralisés*⁹³ *organisés dans le cadre territorial de la commune* »⁹⁴, ainsi que les zones de police⁹⁵. Sont néanmoins exclus de la notion de « *communes* » les services publics pour lesquels une tutelle est organisée (C.P.A.S., intercommunales, associations de projet, sociétés de logement).

Sur ces bases, la REGION WALLONNE a, tout d'abord, adopté le décret du 20 juillet 1989, remplacé par le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les

⁸⁷ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, M.B. 16/06/2004.

⁸⁸ M.B., 18 mars 2005.

⁸⁹ Seule la tutelle sur les communes en Région wallonne est abordée dans la suite.

⁹⁰ Le mot « ordinaire » figurait dans l'ancien article 7 de la loi spéciale, avant la réforme institutionnelle du 13 juillet 2001. Ainsi, ce texte entendait par tutelle ordinaire « *toute forme de tutelle instituée par la loi communale, en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes, les cadres du personnel* ».

⁹¹ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Session 2000-2001, A-195/1, p.15. Voir dans le même sens : Chambre, Session 1997-1998, 1676/1, p.40.

⁹² Il parle d'institutions provinciales et communales sans préciser davantage.

⁹³ Exemple : les fabriques d'église.

⁹⁴ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat* L. 25.265/2 du 20 janvier 1997, Parlement bruxellois, Session 1996-1997, n° A179/1.

⁹⁵ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Parlement bruxellois, Session 2000-2001, n°A-161/2.

zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne⁹⁶. Ce dernier a été intégré dans le CDLD, sous les articles L3111-1 et suivants. Ces articles ont été modifiés par le décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du CDLD⁹⁷ afin de renforcer la tutelle administrative applicable sur les pouvoirs subordonnés.

B. Tutelle spécifique

A coté de la tutelle ordinaire organisée par les Régions et la Communauté germanophone, il existe également des **tutelles spécifiques**. L'alinéa 2 de l'article 7, §1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que l'Etat fédéral et les Communautés peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, organiser et exercer une tutelle spécifique sur certains actes. Cette tutelle doit être déterminée dans tous ses éléments (procédés, actes, procédure et autorités compétentes). Ainsi, l'article 3 de la loi du 16 mars 1968 relative à la circulation routière instaure une tutelle spécifique sur les règlements complémentaires de circulation routière adoptés par le conseil communal. En matière d'enseignement primaire, la Communauté française peut envoyer un commissaire spécial (art. 24 des lois coordonnées du 20 août 1957 sur l'enseignement primaire). La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux organise une tutelle spécifique de suspension, d'annulation et d'approbation sur certains actes adoptés par les zones de police locale, à savoir notamment le cadre du personnel, le budget et ses modifications, les comptes, ... Est également prévu la possibilité d'envoi d'un commissaire spécial⁹⁸.

L'article 7, §1^{er}, al. 2 précité ne prévoit que l'organisation d'une tutelle spécifique par l'Etat fédéral et les Communautés. La question de compétence des Régions pour l'organisation d'une tutelle spécifique a fait l'objet de débats. Il est cependant raisonnable de déduire de la compétence de principe des Régions en matière de tutelle, celle d'organiser et d'exercer une tutelle spécifique. Cette interprétation peut expliquer la disparition de l'adjectif « ordinaire » dans le premier alinéa suite à sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

- En toute hypothèse, la Région wallonne a interprété sa compétence en ce sens et instauré de nombreuses tutelles spécifiques. Ainsi, l'article 7 du Code wallon du Logement organise une tutelle de substitution d'action lorsque le bourgmestre reste en défaut de prendre certaines décisions que ledit Code lui impose. L'article 58 quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature prévoit une tutelle d'approbation du Gouvernement sur les règlements communaux en matière de protection des espèces végétales et animales non-gibier⁹⁹. En matière de déchets, l'article 21, §4 du décret du 27

⁹⁶ En REGION FLAMANDE, voir le décret communal du 15 juillet 2005 et le décret provincial du 9 décembre 2005. Avant cette modification, les règles étaient fixées par le décret du 28 avril 1993 portant réglementation pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, le décret du 22 février 1995 portant réglementation de la tutelle administrative des provinces en Région flamande, ainsi que le chapitre IV du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale. Pour la REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, voir l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'ordonnance du 19 juillet 2001 organisant la tutelle administrative sur les intercommunales de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁹⁷ M.B. du 21 décembre 2007.

⁹⁸ Voir sur ce sujet : GODDRO E., DOBRUSZKES B. et DE PAEPE I., *La tutelle spécifique des zones de police : analyse et évolution*, in *Vigiles*, 2002/5, pp.159-173.

⁹⁹ Sur ces règlements, voir : LEBRUN Alain, Les règlements communaux en matière de protection des espèces végétales ou animales en Région wallonne, in *Revue de Droit communal*, 2004/1, pp.3-15.

juin 1996 instaure une tutelle de substitution d'action. En matière d'urbanisme, une tutelle d'avis (simple et non plus conforme) est prévue dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme par le Collège (art. 107, §2 du CWATUP). En matière de travaux subsidiés, le législateur wallon a instauré des tutelles d'avis et d'approbation sur les actes relatives à des investissements d'intérêts publics qu'ils subventionnent.

A défaut d'adoption de législation portant sur l'organisation et l'exercice de la tutelle spécifique ou d'adoption d'une tutelle spécifique dans tous ces éléments, la Région dispose d'une compétence subsidiaire et peut organiser une tutelle sur ces actes¹⁰⁰. En REGION WALLONNE, les articles L3111-1 et suivants CDLD (organisant la tutelle ordinaire) s'appliquent, par analogie et à titre subsidiaire¹⁰¹.

Ainsi, en matière de police locale, le législateur fédéral a organisé une tutelle spécifique sur les actes adoptés par les zones de police locale. Toutefois, les Régions disposent toujours du pouvoir d'organiser une tutelle sur les actes non soumis à la tutelle spécifique organisée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux¹⁰². En REGION WALLONNE, une série de dispositions relatives aux contrôles de tutelle exercées sur les actes des zones de police locale a été insérée dans le CDLD¹⁰³. La REGION FLAMANDE a fait de même¹⁰⁴.

Un pouvoir subordonné peut ainsi être soumise à plusieurs autorités de tutelle. Néanmoins, un même acte ne pourra être soumis qu'à une seule autorité de tutelle. Dans les faits, nous pouvons toutefois observer que certains actes sont soumis à une **double tutelle**. Alors qu'une tutelle spécifique, organisée dans tous ses éléments, est mise en œuvre par les autorités compétentes, les autorités de tutelle ordinaire agissent également. La question de la compétence des autorités de tutelle ordinaire peut être soulevée. A notre sens, la tutelle ordinaire ne peut s'appliquer qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la tutelle spécifique ne serait pas organisée dans tous ses éléments¹⁰⁵.

II. LA TUTELLE ORGANISEE PAR LE CDLD

a. Le champ d'application

L'article L3111-1 CDLD et suivants précisent l'organisation de la tutelle ordinaire et les autorités publiques qui en font l'objet.

¹⁰⁰ Voir sur ce point les arrêts de la Cour d'arbitrage (n°69/88 du 10 novembre 1988 et n°38/87 du 30 juin 1987) relatif au service public de la lecture organisé par la Communauté française.

¹⁰¹ La même application avait déjà été faite pour le décret du 20 juillet 1989 (Décret « Cools »), M.B. 08/09/1989 et pour le décret du 1^{er} avril 1999, M.B. du 7 mai 1999.

¹⁰² Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Session 2000-2001, A-195/1, p.15.

¹⁰³ Décret du 12 février 2004 modifiant le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, M.B. 29/03/2004.

Voy. aussi la Circulaire du 23 mars 2005 relative à la tutelle ordinaire sur les zones de police en Région wallonne, M.B. 12 avril 2005.

¹⁰⁴ Art. 262 à 264 du décret communal du 15 avril 2005 (M.B. 31/08/2005). Pour la Région de Bruxelles Capitale, voir l'ordonnance du 19 juillet 2001.

¹⁰⁵ Cour d'Arbitrage, n°38/87, 30 juin 1987, points 4.B.2. et suivants ; Cour d'Arbitrage, n°68/88, 10 novembre 1988, points 4.B.2. et suivants. A la lecture des travaux préparatoires, la modification de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 13 juillet 2001 n'est pas venu modifier cette répartition des compétences entre les différentes autorités de tutelle.

1. L'ORGANISATION DE LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ORDINAIRE

Les articles 3111-1 et suivants concernent l'organisation de la tutelle administrative **ordinaire**. Elle touche l'ensemble des actes dont le contrôle n'est pas régi, dans sa totalité, par une tutelle spécifique.

Par « *actes* », il faut entendre, tel que le précise l'article L3111-2, 2° CDLD, la décision administrative soumise à tutelle et formulée *in extenso*, notion différente de celle d'acte juridique. Les motions adoptées par le conseil communal ne sont dès lors pas soumises à la tutelle.

Ces actes doivent être accompagnés de pièces justificatives c'est-à-dire de tous les documents et annexes de nature à les étayer, tel que le dossier qui a été soumis aux membres de l'organe qui a adopté la décision ou à l'organe lui-même¹⁰⁶.

En ce qui concerne les *zones de polices*, cette tutelle ordinaire exercée par la Région wallonne vient en complément de la tutelle spécifique exercée par l'Etat fédéral¹⁰⁷. La tutelle spécifique organisée par l'Etat fédéral se limite aux matières pour lesquelles le législateur fédéral est compétent et ne concerne que le respect des dispositions de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et ses arrêtés d'exécution. Pour le reste, la tutelle ordinaire exercée par la Région wallonne trouve à s'appliquer. Afin de coordonner l'exercice de ces deux tutelles, des comités de coordination, un par province et un pour la Région de Bruxelles-Capitale, ont été mis sur pied¹⁰⁸.

En 2009, l'autorité de tutelle a reçu par moins de 14.479 actes, soit une augmentation de 21% par rapport aux chiffres de l'année 2008¹⁰⁹. Cette augmentation s'explique notamment par une meilleure connaissance de la législation sur la tutelle, et de ses modifications, par les pouvoirs subordonnées.

2. LE CHAMP D'APPLICATION RATIONE PERSONAE

L'article L3111-1, §1^{er} énonce qu'à l'exception des dispositions relatives aux agglomérations et fédérations de communes (Titre V du Livre I de la troisième partie du CDLD), les articles 3111-1,§1 et suivants s'appliquent aux **communes** (à l'exception de communes de la région de langue allemande et de la Ville de Comines-Warneton), aux **provinces**, aux **intercommunales** et **associations de projet** dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne, aux **zones de police** uncommunales et pluricommunales en Région wallonne à l'exception de la zone de police constituée de la ville de Comines-Warneton, aux **régies communales autonomes** et au **régies provinciales autonomes**.

¹⁰⁶ Article L3112-1, 3°.

¹⁰⁷ Voir, en particulier, les articles 34, 39, 40, 71 à 84, 208 et 250bis de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

¹⁰⁸ Accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service intégré structuré à deux niveaux, M.B. 19/04/2002.

¹⁰⁹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.99.

Le §2 précise que le Titre V de ce livre s'applique aux agglomérations et fédérations de communes de la Région wallonne, à l'exception de l'agglomération ou de la fédération de communes constituée de la commune de Comines-Warneton. Comme il n'existe aucune agglomération ou fédération de communes en Région wallonne, nous n'aborderons pas davantage cette tutelle.

La tutelle organisée par le CDLD ne s'applique par contre ni aux C.P.A.S., ni aux sociétés de logement, ni aux fabriques d'églises, ni aux a.s.b.l. communales¹¹⁰, ni aux a.s.b.l. provinciales.

a) Les communes

Les articles 31111-1 et suivants sont donc applicables à l'ensemble des communes de la Région wallonne à l'exception de celles de la Région de langue allemande et de Comines-Warneton. Ces exceptions se justifiaient, à l'époque, par la compétence de l'Etat fédéral sur ces communes. Depuis la régionalisation de l'ensemble de la tutelle, la Région wallonne est compétente sur les communes de langue allemande ainsi qu'à Comines-Warneton. Une modification du texte s'avèrerait nécessaire.

Toutefois, en ce qui concerne les *communes germanophones*, la compétence en matière de tutelle, sur ces communes, a été transférée¹¹¹, par la Région wallonne, à la Communauté germanophone¹¹². Ainsi, depuis 2005, l'organisation et l'exercice de la tutelle sur ces communes appartiennent à la Communauté germanophone.

b) Les provinces

Les actes adoptés par les cinq provinces de la Région wallonne tombent dans le champ d'application de cette tutelle ordinaire.

c) Les intercommunales et les associations de projet – La problématique des intercommunales interrégionales

Les dispositions relatives à la tutelle du CDLD s'appliquent aux intercommunales, y compris celles dont la Région wallonne fait partie contrairement à l'ancien décret organisant la tutelle du 20 juillet 1989 qui excluait les intercommunales dans lesquelles la Région était associée. Les associations de projet créées par le décret du 19 juillet 2006 sont également visées.

¹¹⁰ « A.s.b.l. ayant pour objet une matière d'intérêt communal, au sein desquelles la commune intervient en qualité de fondateur ou d'adhérent, y demeure partie prenante et sur laquelle elle exerce un contrôle régulier » (MAWET J.-P., *Le contrôle des a.s.b.l. communales*, in *Mouvement communal*, 1996, pp. 61 et 62).

¹¹¹ En application de l'article 137 de la Constitution.

¹¹² Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

Le CDLD ne s'applique qu'aux intercommunales et associations de projet dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne. Pour celles s'étendant sur le territoire de plusieurs régions (exemples : Interrosane, Tecteo, Brutélé, ...), la tutelle applicable sur ces entités soulève quelques difficultés, à défaut d'accord de coopération sur le sujet. A l'heure actuelle, les Régions wallonnes et bruxelloises sont prêtes à se mettre autour de la table ; la Région flamande ne se préoccupant pas de ce dossier¹¹³.

Différents critères de rattachement à une Région pourraient être imaginés : soit la situation du siège social, soit les bénéficiaires de ses services. Une autre solution pourrait être la désignation de commissaire de Gouvernement des Régions concernés en lieu et place d'un contrôle tutelle, à l'instar des organismes d'intérêt public.

d) Les zones de police¹¹⁴

Depuis le décret du 12 février 2004¹¹⁵, le CDLD s'applique également dans les zones de police unicomunales et pluricomunales en Région wallonne à l'exception de la zone de police constituée de la ville de Comines-Warneton¹¹⁶ et des zones de police pluricomunales composées exclusivement de communes situées sur le territoire de la région de langue allemande. Pour ces dernières, depuis 2005, la Région wallonne a transféré sa compétence à la Communauté germanophone¹¹⁷.

e) Les régies communales autonomes et les régies provinciales autonomes

Depuis le décret du 22 novembre 2007, les régies communales autonomes ainsi que les régies provinciales autonomes sont soumises à une tutelle. Avant l'adoption de ce décret, ces structures échappaient à tout contrôle de tutelle.

b. Les autorités de tutelle

Plusieurs autorités vont intervenir dans le cadre de l'exercice de la tutelle : la Direction Générale des Pouvoirs Locaux, le Gouvernement wallon, le Collège provincial et le Gouverneur de province.

a. LA DIRECTION GENERALE DES POUVOIRS LOCAUX – DGO5¹¹⁸

¹¹³ Doc. Parl., C.R.I.C., Parlement wallon, Session 2009-2010, n°163, p.16 ; Doc. Parl., C.R.I.C., Parlement wallon, Session 2010-2011, n°17, p.39.

¹¹⁴ La tutelle applicable sur les zones de police n'est pas abordée dans le présent ouvrage.

¹¹⁵ M.B. 29 mars 2004.

¹¹⁶ Article L3111-1 CDLD.

¹¹⁷ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

¹¹⁸ Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs Locaux, de l'Action sociale et de la Santé.

Le rôle de l'administration (DGO5) est précisé dans l'article L3112-1.

Elle instruit des actes soumis à l'autorité de tutelle, pour compte de celle-ci. L'autorité de tutelle a trois jours calendriers (≠ jours ouvrables) pour transmettre l'acte et ses pièces justificatives à l'administration¹¹⁹. Ce délai est quasiment respecté dans la pratique : en 2006, 93% des documents ont été transmis dans le délai¹²⁰.

La DGO5 peut, d'initiative ou à la demande de l'autorité de tutelle, faire recueillir, tant sur les lieux que par correspondance, tout renseignement et élément utile à l'instruction de l'acte. A l'issue de celle-ci, l'administration rédige un rapport de synthèse qui comporte les renseignements et éléments recueillis en cours d'instruction ainsi que l'avis de l'administration.

Contrairement à l'ancien décret de 1989, le CDLD consacre à la fois le rôle de la DGO5 et celui des autorités de tutelle, tout en clarifiant singulièrement la procédure à suivre. Auparavant, l'instruction des décisions était réalisée par les services de la province, en tant qu'organe déconcentré, entraînant souvent une confusion de ses rôles. Ainsi, il n'était pas rare de voir certains dossiers de tutelle porter un en-tête « Province ». Dorénavant, l'article L3111-2, 1° clarifie les liens entre l'administration et le collège provincial. Seul un lien fonctionnel, et non hiérarchique, existe entre ces deux entités.

b. LE GOUVERNEMENT WALLON

Le Gouvernement wallon intervient dans le cadre, d'une part, de la tutelle générale d'annulation où il est l'unique et la seule autorité compétente. Le collège provincial n'intervient plus depuis l'adoption du décret de 1999; d'autre part, de la tutelle spéciale d'approbation sur certains actes des communes¹²¹, sur ceux des provinces¹²² et des organes des intercommunales¹²³, il dispose en outre d'un droit d'évocation à l'égard de certains actes des autorités communales¹²⁴; et enfin, dans le cadre des recours¹²⁵.

Le décret du 22 novembre 2007 lui a encore transféré la tutelle d'approbation sur les actes des autorités communales relatifs à la prise de participation dans des associations ou société, à la création de régie communale autonome ou encore à la délégation de gestion à d'autres structures de droit privé ou de droit public (telles que des a.s.b.l. communales). Auparavant, cette tutelle était exercée par le collège provincial. Ce transfert s'explique par le souci de la Région wallonne d'appréhender l'ensemble de la réalité locale dans ses multiples institutions, le Gouvernement exerçant par ailleurs la tutelle sur les intercommunales.

¹¹⁹ Le texte actuel permet de clarifier la procédure. Auparavant, les communes transmettaient tantôt leurs actes à l'autorité de tutelle, tantôt à l'administration.

¹²⁰ Doc. Parl., Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle, Session 2007-2008, n°666/1, p.2.

¹²¹ Article L3131-1, §4.

¹²² Article L3131-1, §§ 2 et 4.

¹²³ Article L3131-1, § 3.

¹²⁴ Articles L3133-4 et L3133-5.

¹²⁵ Articles L3123-1, L3133-1 à L3133-3 et L3143-1.

c. LE COLLEGE PROVINCIAL

Le décret de 1999 a considérablement diminué le rôle du collège provincial –anciennement dénommé « députation permanente »-, organe de déconcentration, dans le cadre de l'exercice de la tutelle. Son intervention a été limitée à la tutelle spéciale d'approbation à l'égard des actes des autorités communales.

Le décret du 22 novembre 2007 a confirmé cette tendance, d'une part, en lui retirant le contrôle sur certains actes déterminés des communes au profit du Gouvernement¹²⁶ et d'autre part, en faisant passer des actes de la tutelle d'approbation (exercée par le collège provincial) à la tutelle d'annulation (exercée par le Gouvernement).

d. LE GOUVERNEUR DE PROVINCE, « GARDIEN DE LA LEGALITE »

Le Gouverneur est tenu de prendre son recours, d'une part, auprès du Gouvernement wallon, dans le cadre de la *tutelle générale d'annulation*, contre les actes illégaux des provinces ; et d'autre part, dans le cadre de la *tutelle spéciale d'approbation* portant sur certains actes des autorités communales¹²⁷.

c. Observations préalables

1. LES DELAIS

Les articles L3113-1 et L-3113-2 déterminent le point de départ et le jour d'échéance du délai dans lequel l'autorité de tutelle doit se prononcer. Le délai commence à courir le jour de la réception de l'acte par l'autorité de tutelle accompagné des pièces justificatives. Ce jour n'est pas inclus dans le délai à la différence du jour de l'échéance. Si des pièces justificatives manquent, le délai ne commence à courir qu'à la date de réception de ces documents manquants par l'autorité.

Si le jour de l'échéance tombe un samedi, dimanche ou un jour férié (ces jours sont énumérés à l'article L3113-2, al. 2 et ne valent que pour cette législation¹²⁸), le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable suivant¹²⁹. En outre, le délai est suspendu entre le 15 juillet et le 15 août au motif que durant cette période, l'activité tant au niveau des pouvoirs locaux qu'au niveau de l'administration est ralentie et

¹²⁶ Article L3131-1, §4.

¹²⁷ Article L3133-1, §1.

¹²⁸ Leur nombre est plus élevé que les jours fériés habituels mais correspond aux jours de congé habituellement accordés dans les services publics. – Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Conseil régional wallon, Session 1988-1989, 104, n°1, p.3.

¹²⁹ Inspiré de l'article 53 du Code judiciaire, qui ne pouvait être appliqué dans le cadre d'une procédure administrative.

qu'en conséquence, elle ne dispose souvent pas de personnel suffisant pour assumer son rôle à cette époque de l'année¹³⁰.

En 2009, le nombre de dossiers complets, et donc entraînant le départ du délai, est en augmentation : de 83,77% en 2008, il passe à 85,36% en 2009¹³¹.

2. LA NOTION DE « PIÈCES JUSTIFICATIVES »¹³²

L'article L3111-2 précise qu'il s'agit de « *tous documents et annexes de nature à étayer l'acte administratif. Constitue notamment une pièce justificative, le dossier qui a été soumis aux membres de l'organe qui a adopté la décision ou à l'organe lui-même* ». Sont visés les documents qui servent « à expliquer son fondement, sa raison d'être, ses motivations et sa légalité »¹³³. Afin d'éviter certaines difficultés, la circulaire du 14 février 2008¹³⁴ a précisé quelles sont les pièces justificatives à transmettre avec les actes soumis à la tutelle.

Par exemple, la décision de créer une régie communale autonome doit être accompagnée du projet de statuts de la régie ; la décision de mise en régie de droit doit être accompagnée de l'inventaire général du patrimoine et des apports transférés à la régie, du bilan de départ et du premier budget de la régie ; la décision de déléguer la gestion à une a.s.b.l. communale doit être accompagnée de la motivation de la délégation par le Conseil communal.

L'autorité de tutelle peut toujours d'autres pièces que celles prévues dans la circulaire ; Toutefois, cette réclamation n'aura aucun effet sur le délai¹³⁵.

3. LA MOTIVATION

L'article L3114-1 dispose que le recours et la décision doivent être motivés¹³⁶. La loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs impose déjà que tous les actes des autorités administratives, partant les décisions de tutelle, fassent l'objet d'une motivation formelle. L'article L3114-1 ajoute l'obligation d'une motivation pour les recours introduits auprès de l'autorité de tutelle.

¹³⁰ Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 2007-2008, 648, n°1, p.3.

¹³¹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.99.

¹³² Cette notion a été précisée par le décret du 22 novembre 2007 car elle donnait souvent lieu « à des contestations et difficultés pratiques » – Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 2007-2008, 648, n°1, p.3.

¹³³ Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 1997-1998, n° 401/1bis, p.4.

¹³⁴ M.B. 18/03/2008.

¹³⁵ Doc. Parl., Evaluation de la législation organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales, Parlement wallon, Session 2009-2010, 139, n°1, p.7.

¹³⁶ Sur la motivation des décisions de l'autorité de tutelle, voir CE, n°153.528, 11 janvier 2006.

4. LA NOTIFICATION ET LA PUBLICATION

Et enfin, les décisions de tutelle sont **NOTIFIEES** à l'autorité concernée ainsi qu'aux intéressés le cas échéant (article L3115-1). L'envoi (et non la réception¹³⁷) de la notification se fait à peine de nullité au plus tard le jour de l'échéance du délai.

Outre cette notification, les décisions de tutelle, sauf lorsqu'elles prorogent le délai, sont **PUBLIEES**, par extrait, au Moniteur Belge ou au Mémorial administratif (article L3115-2). Le Gouvernement wallon doit rédiger un rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle¹³⁸. Il comprend un aperçu statistique et une présentation de la jurisprudence intervenue au cours de l'exercice (article L3117-1).

5. LA TRANSMISSION ELECTRONIQUE

Depuis le décret du 22 novembre 2007, moyennant l'adoption d'un arrêté du Gouvernement¹³⁹, les actes et leurs pièces justificatives ainsi que la notification de la décision de l'autorité de tutelle pourront être transmis par **VOIE ELECTRONIQUE**.

d. Les procédés de tutelle et les procédures s'y rapportant

Différents procédés de tutelle sont possible : l'avis, l'autorisation, l'approbation, la suspension, l'annulation, la substitution d'action (les mesures d'office et l'envoi d'un commissaire spécial) et la substitution de décision ou la réformation sur recours.

Chaque procédé peut être caractérisé en fonction des paramètres suivants : la tutelle est générale ou spéciale, *a priori* ou *a posteriori*, facultative ou obligatoire et vise au respect de la loi et/ou à la sauvegarde de l'intérêt général.

Le CDLD organise quatre types de tutelle : l'annulation, l'approbation, la substitution d'action et la substitution de décision. Le décret de 1999 a supprimé la **tutelle ordinaire de suspension parce qu'elle était peu utilisée**¹⁴⁰⁻¹⁴¹. En règle générale, la suspension constitue un préalable à l'annulation, afin de permettre l'instruction du dossier. Ce procédé présentait cependant une certaine utilité en raison des

¹³⁷ Comme c'est souvent le cas d'autres législations.

¹³⁸ Le dernier rapport se rapporte à l'année 2008. – Doc. Parl., *Examen du rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle 2008*, Parlement wallon, Session 2009-2010, 139, 1n°1.

¹³⁹ A l'heure actuelle, cet arrêté du Gouvernement wallon n'a pas encore été adopté. Celui –ci est en cours de préparation.

¹⁴⁰ Fallait-il encore analyser si la faible utilisation de la tutelle de suspension n'était pas due à la manière dont celle-ci était organisée. Les délais de suspension courant en même temps que ceux de l'annulation, l'utilité de la tutelle de la suspension en était réduite.

¹⁴¹ « Tutelle générale, facultative et a posteriori, par lequel une autorité empêche temporairement l'exécution d'un acte communal déjà adopté » - HAVARD Charles, Manuel pratique de droit communal, La Chartre, Bruges, 2000, p. 257.

délais relativement courts dont dispose le Gouvernement pour annuler un acte. La possibilité de prorogation du délai de moitié, introduite par le décret du 22 novembre 2007 répond partiellement à la difficulté.

1. LA TUTELLE GENERALE D'ANNULATION (ART. L3121-1 ET SUIVANTS)

L'annulation est un « *procédé de tutelle générale, facultative et a posteriori, par lequel une autorité anéantit définitivement et rétroactivement l'acte communal déjà adopté* »¹⁴². L'acte est censé n'avoir jamais existé, alors même qu'il peut déjà avoir été exécuté par le pouvoir local.

a) Décisions visées

En vertu de l'article L3121-1, cette tutelle, exercée par le Gouvernement¹⁴³, porte sur **toute décision** du pouvoir subordonné à l'exception de celle soumise à la tutelle d'approbation. La contrepartie de cette généralité est son caractère **facultatif**. L'autorité de tutelle n'a aucune obligation de se prononcer sur l'acte, ni même d'examiner les actes qui lui sont transmis dans ce cadre¹⁴⁴.

b) Actes à Transmission obligatoire

Dans un souci d'optimisation de la tutelle d'annulation, le décret du 22 novembre 2007 a instauré la **transmission obligatoire** d'une série d'actes¹⁴⁵ (art. L3122-2), dans les 15 jours de leur adoption, en subordonnant leur caractère exécutoire à cette transmission. Cette liste d'actes a été coulée dans le décret et non dans un arrêté du Gouvernement wallon, lui conférant une certaine rigidité.

Au niveau communal et provincial¹⁴⁶, doivent être transmis dans les 15 jours de leur adoption, les actes communaux ou provinciaux concernant :

- le *règlement d'ordre intérieur* du conseil communal ou provincial ainsi que ses modifications. Les motifs d'annulation peuvent concerner une mauvaise répartition proportionnelle des groupes politiques dans les commissions, une mauvaise application des règles régissant l'octroi du jeton de présence au conseiller communal ou encore des règles d'arrêt de l'ordre du jour¹⁴⁷. En 2009, l'autorité de tutelle a procédé à l'annulation de 2 décisions sur les 17 dossiers instruits. Le nombre de dossiers instruits est relativement faible (mi-législature).
- *l'octroi d'une rémunération, jeton de présence, autre avantage* aux mandataires communaux ou provinciaux et membres des cabinets. Les motifs d'annulation ont déjà concernés l'interdiction

Commentaire [IG1]: Projet : ajouter du dossier d'installation des membres du CAS

¹⁴² HAVARD Charles, *Manuel pratique de droit communal*, La Chartre, Bruges, 2000, p. 257.

¹⁴³ Dans l'ancien système, la députation permanente pouvait intervenir en matière d'annulation. Elle disposait d'un pouvoir alternatif et concurrent à celui du Gouvernement.

¹⁴⁴ CE, n°153.905, 18 janvier 2006.

¹⁴⁵ Accompagnés de toutes les pièces justificatives.

¹⁴⁶ Pour les actes obligatoirement transmissibles des autres autorités, nous vous renvoyons à aux articles L3122-3 et L3122-4.

¹⁴⁷ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2008, p.54 ; Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle, Année 2009, p.64.

d'octroyer à des conseillers communaux des indemnités téléphoniques¹⁴⁸ ou encore une mauvaise répartition des compétences entre le conseil et le collège communal. Sur les 36 décisions parvenues à l'autorité de tutelle, une seule a été annulée en 2009¹⁴⁹.

- le choix du mode de passation et l'attribution des *marchés publics* excédant un certain montant¹⁵⁰ et les avenants s'ils dépassent 10% du montant initial. A titre illustratif, pour les communes les seuils sont les suivants :

	Adjudication publique/Appel d'offres général H.T.V.A.	Adjudication restreinte/Appel d'offres restreint/Procédure négociée avec publicité	Procédure négociée sans publicité
Travaux	250.000 euros	125.000 euros	62.000 euros
Fournitures et services	200.000 euros	62.000 euros	31.000 euros

Concernant ces montants, nous pouvons émettre les observations suivantes :

- . ceux-ci ne sont pas indexés à la différence du seuil prévu pour les subventions.
- . ils sont différents de ceux présents dans la législation sur les marchés publics, pouvant être source d'erreurs dans la transmissions des documents.

Dans un souci d'amélioration de l'exercice de la tutelle, il serait intéressant de faire référence aux seuils existants dans la législation sur les marchés publics pour déterminer les actes obligatoirement transmissibles.

En 2009, l'autorité de tutelle a procédé à l'annulation de 79 annulations sur 4.922 dossiers instruits¹⁵¹, soit moins de 2%. En cas d'annulation, les motifs sont nombreux et variés. A titre d'exemple, nous citerons :

- . le non respect des seuil autorisé ;
- . l'absence de critère d'attribution ou leur non pondération dans un marché par appel d'offres ;
- . le recours à la procédure négociée alors que les conditions de l'article 17 de la loi du 24 décembre 1193 n'étaient pas rencontrées ;
- . l'absence de publicité européenne ;
- . l'attribution du marché à une offre non conforme au cahier des charges ;
- . l'absence de motivation formelle lors de l'attribution du marché ;
- . l'absence de séance publique d'ouverture des offres ;
- . la modification de l'objet du marché suite à un avenant ;
- . la confusion des critères de sélection et d'attribution.

- les *subventions*¹⁵² accordées d'un montant supérieur à 2.500€, hormis celles accordés en vertu d'une loi ou d'un décret¹⁵³. Sont concernés tant les subventions en numéraire que celles

¹⁴⁸ Le CDLD n'autorise que l'octroi de jetons de présence.

¹⁴⁹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.65.

¹⁵⁰ Les seuils fixés par le CDLD sont différents de ceux fixés par la législation sur les marchés publics.

¹⁵¹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.49.

indirectes telles que la mise à disposition d'un local, de matériel, de personnel, ... En 2009, seules 17 décisions de ce type (sur 2.489) ont fait l'objet d'une annulation par l'autorité de tutelle au motif, notamment, que la commune a engagé en 2009 des crédits figurant au budget de l'année 2008¹⁵⁴.

- les *garanties d'emprunts*. Que ce soit une fabrique d'église qui demande une garantie d'emprunts pour rénover l'électricité pour une facture de 5.000 € ou une intercommunale pour un emprunt de plus de 500.000 € pour la réalisation d'un investissement, l'octroi de la garantie doit être obligatoirement transmis. Un plafond, à l'instar des décisions en matière de marchés publics, pourrait être fixé¹⁵⁵. En 2009, aucune décision d'octroi de garanties d'emprunts n'a fait l'objet d'une annulation. Auparavant, certaines annulations ont déjà eu lieu au regard de la situation financière de la commune, placée sous plan de gestion Tonus¹⁵⁶.
- les *taxes additionnelles à l'IPP et les centimes additionnels au précompte immobilier*. En 2009, aucun dossier n'a été annulé.

En 2007, par souci d'efficacité et de simplification, certains actes qui faisaient l'objet d'une tutelle d'approbation sont désormais obligatoirement transmissibles (garanties d'emprunts et taxes additionnelles) dans le cadre d'une tutelle générale d'annulation¹⁵⁷. Il s'est avéré dans la pratique que ces actes faisaient rarement l'objet d'un refus d'approbation. En matière de taxes additionnelles, le but de ce changement est de mieux gérer les délais d'adoption et d'entrée en vigueur de ces règlements¹⁵⁸.

Des voix¹⁵⁹ s'élèvent sur le nombre important de dossiers obligatoirement transmissibles, impliquant une charge supplémentaire, non négligeable pour les institutions locales. De plus, cela reviendrait à nier le contrôle interne aux conseils communaux où, en cas de problème, l'opposition ne manquera pas d'en informer l'autorité de tutelle, qui pourra toujours exercer son contrôle en appelant le dossier.

¹⁵² Au sens de l'article L3331-2 CDLD, à savoir : « toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général, à l'exclusion toutefois des prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres ».

¹⁵³ A titre d'exemples, citons les subventions aux centres culturels, aux agences de développement local au service public de la lecture.

¹⁵⁴ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.21.

¹⁵⁵ Doc. Parl., C.R.I.C., Parlement wallon, Session 2009-2010, n°60, p.8.

¹⁵⁶ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2008, p.29.

¹⁵⁷ Au niveau des intercommunales, il s'agit des actes relatifs aux garanties d'emprunts, à la composition des organes de gestion et du collège des contrôleurs aux comptes et/ou du réviseur.

¹⁵⁸ Il est fréquent que les communes adoptent leur règlement-taxe après le 31 décembre. Depuis l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 16 février 2007, cette attitude est devenue très problématique, notamment en ce qui concerne les taxes additionnelles à l'IPP. Les communes s'exposaient à l'annulation de leur règlement, et au remboursement et/ou à la non-perception des additionnels, au motif qu'une taxe ne peut avoir un effet rétroactif. Pour garantir aux communes ces recettes, malgré l'adoption après le 31 décembre de leur règlement-taxe, le législateur fédéral a adopté la loi du 24 juillet 2008 confirmant l'établissement de certaines taxes communales additionnelles pour les exercices d'imposition 2001 à 2007. Cette même loi complète l'article 468 du CIR/92 en disposant : « Le pourcentage de la taxe communale additionnelle à l'IPP est fixé par un règlement-taxe applicable à partir d'un exercice d'imposition déterminé qui doit entrer en vigueur au plus tard le 31 janvier de l'année civile dont le millésime désigne l'exercice d'imposition. A défaut, la taxe communale additionnelle à l'IPP est établie sur la base du pourcentage applicable pour l'exercice d'imposition précédent ».

¹⁵⁹ Doc. Parl., C.R.I.C., Parlement wallon, Session 2009-2010, n°60, p.8.

c) Actes « appelables »

Outre ces actes obligatoirement transmissibles, d'initiative ou suite à une réclamation¹⁶⁰, le Gouvernement peut **réclamer** à la commune, à la province, à l'intercommunale, ... la transmission de toute délibération. Puisque ces délibérations ne sont pas obligatoirement transmissibles, elles sont exécutoires dès leur adoption. Etant donné que le délai de tutelle ne court qu'à partir de la réception de l'acte par l'autorité de tutelle, ce cas des actes « appelables » est source d'insécurité juridique. L'autorité de tutelle pourrait ainsi annuler un acte adopté plusieurs mois, voire quelques années auparavant, sous réserve toutefois de la notion de « délai raisonnable »¹⁶¹. Une solution serait de prévoir dans le décret un délai à l'expiration duquel l'acte, s'il n'a pas été appelé par l'autorité de tutelle, ne peut plus être annulé.

En 2009, le Gouvernement n'a réclamé, d'initiative, aucun acte. Par contre, 124 décisions ont été appelées suite à une réclamation de mandataires, de citoyens ou du titulaire d'un droit subjectif. Ces appels ont donné lieu à 28 annulations pour des motifs divers¹⁶² :

- non respect de la procédure disciplinaire dans le cadre d'un licenciement, l'absence de pertinence et de caractère adéquat des motifs invoqués pour le licenciement d'un agent, l'envoi par courrier simple au lieu d'un recommandé, l'absence d'audition, ;
- méconnaissance des dispositions statutaires applicables au personnel tels que l'attribution de fonctions supérieures par le Collège alors qu'il s'agit d'une compétence du Conseil, ... ;
- non respect de la législation relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment dans l'attribution de baux de chasse et de vente d'immeubles ;
- non respect de la répartition des compétences entre le Conseil et le Collège ;
- ...

Cette réforme rejoint le système mis en place par l'ancien décret de 1989¹⁶³. Elle supprime donc la référence à une **liste d'actes appelables** par le Gouvernement qu'avait mis en place le décret de 1999. Ce dernier disposait que le Gouvernement pouvait réclamer à la commune, à la province, à l'intercommunale ou à la zone de police, la transmission des actes dont il détermine la **liste**.

En 1999, la réforme de la tutelle avait pour objectif d'alléger l'exercice de la tutelle et de renforcer l'autonomie des pouvoirs locaux. Ainsi, en instaurant ce système, l'idée du Ministre des Affaires Intérieures de l'époque, était que seuls les actes contenus dans cette liste seraient soumis à la tutelle d'annulation et que cette liste ne serait jamais adoptée, impliquant ainsi, dans les faits, la disparition de toute tutelle d'annulation¹⁶⁴.

Cette liste n'a, en effet, jamais été adoptée, n'empêchant toutefois pas le Gouvernement de solliciter la transmission des actes et d'exercer la tutelle d'annulation¹⁶⁵. Le Gouvernement annulait, de temps en temps, des décisions des pouvoirs subordonnés.

¹⁶⁰ Cette réclamation s'apparente à recours dit « gracieux ».

¹⁶¹ CE, Tubize, n°206.089, 29 juin 2010.

¹⁶² Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Années 2008 et 2009.

¹⁶³ Voir l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 réglant les mesures d'exécution du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne.

¹⁶⁴ La suppression de la tutelle générale d'annulation par décret n'était pas possible, en vertu de la Constitution. - Doc. Parl., *AVIS du Conseil d'Etat*, Parlement wallon, Session 1997-1998, 40, n°1bis, p.14.

¹⁶⁵ En 2006, le Gouvernement wallon a réclamé, d'initiative, 132 actes communaux et aucun provincial. - Doc. Parl., *Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle*, Session 2007-2008, n°666/1bis, p.11.

d) *Pouvoirs d'annulation*

Le Gouvernement a la faculté d'annuler une partie de l'acte soumis à son contrôle, et non l'intégralité de celui-ci¹⁶⁶. Le Conseil d'Etat a souligné qu'une telle faculté posait problème en ce qu'elle pouvait conduire à une **réformation** de l'acte et non une simple annulation¹⁶⁷. Seule l'annulation partielle qui porte sur des dispositions juridiquement non liées entre elles est légale.

Cette annulation peut intervenir lorsqu'un acte viole **la loi** et/ou blesse **l'intérêt général**, ce dernier s'apprécie au cas par cas¹⁶⁸. Le décret du 22 novembre 2007 a supprimé la définition de l'intérêt général¹⁶⁹ et la référence à l'intérêt régional.

Dans les faits, tel que développé ci-dessus, les décisions d'annulation sont rares en raison de l'étroite collaboration préalable à l'adoption des actes entre les autorités locales et les autorités de tutelle. Avant d'annuler un dossier, il arrive que l'autorité de tutelle émette des remarques et demande aux pouvoirs subordonnés de représenter le dossier. En outre, une série de dossiers ne font pas l'objet d'annulation mais contiennent des remarques de l'autorité de tutelle pour les prochains dossiers.

e) *Délai*

Le Gouvernement a 30 jours à compter de la réception de l'acte (et de ses pièces justificatives) pour annuler ce dernier. Ce délai pourra être prorogé de moitié¹⁷⁰. A défaut de décision dans le délai, l'acte est considéré comme valable et n'est plus susceptible d'annulation sauf celle pouvant intervenir à la suite d'un recours exercé devant le Conseil d'Etat. Il s'agit par conséquent d'un **délai de rigueur**. Dans la pratique, et avant la réforme de 2007, certaines communes envoyaient spontanément toutes leurs décisions afin de faire courir le délai d'annulation et garantir la sécurité juridique de celles-ci. Cette tendance est en nette diminution¹⁷¹. Ces actes n'étaient pas systématiquement instruits par l'Administration ; seuls ceux transmis sur réclamations¹⁷² étaient, en général, analysés¹⁷³. « *La grande majorité des plaintes émanent des mandataires et ont principalement eu trait au fonctionnement des divers organes de la communes* »¹⁷⁴.

¹⁶⁶ Nouveauté par rapport au décret du 20 juillet 1989.

¹⁶⁷ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat L. 25.265/2 du 20 janvier 1997*, Parlement bruxellois, Session 1996-1997, n° A179/1.

¹⁶⁸ CE, n°187.475, 30 octobre 2008.

¹⁶⁹ « Principes de bonne administration et intérêt de l'autorité supérieure ».

¹⁷⁰ Cette faculté de prorogation a été introduite par le décret du 22 novembre 2007 afin de permettre une instruction de qualité.

¹⁷¹ En 2003, 3.776 actes communaux ont été transmis directement par les communes (Rapport d'activité 2003, p.6). En 2006, nous n'en comptons plus que 1.844 (Doc. Parl., *Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle*, Session 2007-2008, n°666/1bis, p.11).

¹⁷² En 2003, 193 réclamations ont été introduites contre des actes communaux auprès du Gouvernement. – Rapport d'activités 2003, p.7. En 2006, année électorale, nous comptons 255. - Doc. Parl., *Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle*, Session 2007-2008, n°666/1bis, p.11.

¹⁷³ Rapport d'activité 2003, p.47. La Région n'est pas tenue de répondre aux réclamations introduites contre une décision communale. En outre, le Conseil d'Etat rappelle que la tutelle d'annulation s'exerce indépendamment de toute réclamation. – CE, Lessines, n°114.644, 17 janvier 2003.

¹⁷⁴ Ces plaintes touchent aux incompatibilités, à la fixation de l'ordre du jour, à l'exercice du droit de regard des conseillers communaux, ... - Rapport d'activité 2003, p.33.

Ce délai de 30 jours peut parfois mal s'accommoder avec la réalité économique dans laquelle vivent certains pouvoirs locaux soumis au contrôle de tutelle, en l'occurrence les intercommunales¹⁷⁵. Véritables acteurs économiques dans un contexte concurrentiel, certaines intercommunales se doivent d'être créatives et dynamiques. Face à cette situation, le contrôle de tutelle tel qu'organisé actuellement peut s'avérer handicapant et source d'insécurité juridique.

f) Recours du gouverneur de province

Enfin, en ce qui concerne les *décisions des provinces* uniquement¹⁷⁶, l'article L3123-1 consacre le rôle de « **gardien de la légalité** » du gouverneur de province. Ce dernier doit prendre son recours auprès du Gouvernement contre l'acte par lequel une autorité provinciale viole la loi. L'obligation qui est faite au gouverneur n'est pas toujours respectée dans les faits.

Suite à un tel recours, l'annulation éventuelle du Gouvernement, dans les 30 jours de la réception de l'acte, ne peut se baser que sur le seul non respect de la légalité, sans examiner la conformité à l'intérêt général. A défaut de décision dans le délai, le recours est réputé rejeté.

g) Le recours du personnel communal contre une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle

L'article L3133-3 relatif au recours du personnel communal se situe à un endroit erroné du CDLD, soit dans le titre relatif à la tutelle d'approbation alors qu'il traite de décisions non annulées infligeant des sanctions disciplinaires majeures, actes non soumis à la tutelle d'approbation.

Tout membre du personnel ayant fait l'objet d'une décision de révocation ou de démission d'office non annulée par l'autorité de tutelle peut introduire, contre cette décision, un recours auprès du Gouvernement, dans les 30 jours du terme du délai d'annulation. Seules ces deux sanctions disciplinaires sont visées en raison de leur importance sur la personne concernée. Le recours est introduit auprès du Gouvernement, autorité de tutelle d'annulation également compétente.

En ce qui concerne le déroulement de la procédure, le délai dans lequel le Gouvernement doit statuer ainsi que sur la nature du pouvoir dont dispose ce dernier, le CDLD est muet¹⁷⁷. Suite à un revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁷⁸, le législateur wallon a adopté une disposition interprétative précisant que le recours du membre du personnel consiste en un recours en annulation et non en réformation¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Doc. Parl., C.R.I.C., Parlement wallon, Session 2009-2010, n°60, p.15.

¹⁷⁶ Pourquoi se limiter aux institutions provinciales ? Les travaux préparatoires ne permettent pas de répondre à cette question.

¹⁷⁷ CE, n°170.887, 7 mai 2007.

¹⁷⁸ CE, n°188.219, 26 novembre 2008.

¹⁷⁹ Article L3133-3/1 introduit par le décret-programme du 20 juillet 2010.

Toutefois, puisque ce recours constitue un préalable obligatoire à l'introduction de tout recours devant le Conseil d'Etat¹⁸⁰ contre ces mêmes décisions, le Gouvernement doit statuer dans un *délai raisonnable*, au regard des circonstances¹⁸¹.

En outre, il semblerait que le Gouvernement ne dispose que d'un *pouvoir d'annulation* et non de réformation.

Différentes hypothèses peuvent être envisagées.

Le Gouvernement peut annuler la décision de l'autorité communale « dans le délai ». Selon les motifs de l'annulation (absence de motivation, violation de la procédure, faits non établis, ...), la commune peut, le cas échéant, décider d'initier une nouvelle procédure disciplinaire à l'égard de l'intéressé, tout en étant attentive à ces motifs et au délai de prescription mentionné à l'article L1215-27¹⁸². La décision du Gouvernement peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

Le Gouvernement peut rejeter le recours de l'intéressé « dans le délai ». Cette décision du gouvernement peut être considérée comme un acte faisant grief et est donc susceptible d'un recours au Conseil d'Etat. Si le Conseil d'Etat venait à annuler la décision du Gouvernement, le Gouvernement serait dans l'obligation de statuer à nouveau mais la décision de l'autorité communale révoquant ou démettant d'office l'agent ne serait pas affecté par cette annulation. Aussi, le membre du personnel révoqué ou démis d'office peut demander au Conseil d'Etat l'annulation de la décision du Gouvernement rejetant son recours et l'annulation de la décision de l'autorité communale devant le Conseil d'Etat.

Si le Gouvernement décide de ne pas statuer, le membre du personnel intéressé peut mettre en œuvre la procédure prescrite par l'article 14, §3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Après une mise en demeure de statuer adressée au Gouvernement restée sans suite, le membre du personnel peut, à l'expiration d'un délai de quatre mois, introduire un recours au Conseil d'Etat en annulation de la décision implicite de rejet découlant du silence du Gouvernement.

Dans la pratique, peu de recours d'agents communaux ont lieu. Ainsi, en 2009, seuls 3 recours ont été introduits, sans suite¹⁸³.

2. LA TUTELLE SPECIALE D'APPROBATION (ART. L3131-1 ET SUIVANTS)

L'approbation est un « *procédé de tutelle spéciale, obligatoire et a posteriori par lequel une autorité admet une décision que la commune a déjà prise et lui permet de sortir ses effets* »¹⁸⁴. En l'absence

¹⁸⁰ CE, n°87.853,6 juin 2000.

¹⁸¹ CE, *Commune de Grâce-Hollogne*, n°97.953, 25 juillet 2001.

¹⁸² Délai de six mois après la date à laquelle les faits répréhensibles ont été constatés ou connus.

¹⁸³ Rapport annuel sur l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.46.

d'approbation, l'acte communal existe, il est valable mais ne peut sortir ses effets, son exécution est subordonnée à son approbation¹⁸⁵.

a) *Autorités compétentes*

L'**autorité de tutelle** compétente varie en fonction du pouvoir subordonné ainsi que de l'objet de l'acte : le collège provincial, en tant qu'organe déconcentré, est compétent pour approuver ou imputer certains actes des autorités communales ; le Gouvernement est, quant à lui, compétent pour certains actes des communes, pour les actes des provinces et des intercommunales.

b) *Décisions visées*

Les **actes soumis** à l'approbation du collège provincial ou du Gouvernement sont repris à l'article L3131-1. Il s'agit des actes les plus importants à savoir:

- les budgets et leurs modifications ;
- les dispositions en matière de personnel¹⁸⁶ ;
- les règlements relatifs aux redevances¹⁸⁷ et aux taxes à l'exception des additionnels à l'IPP et au précompte immobilier ;
- les rééchelonnements des emprunts souscrits ;
- les comptes annuels;
- les créations de structures personnalisées (RCA, asbl, ...) et les prises de participation (dans une intercommunale, dans une société, dans une association,);
- les statuts et leurs modifications.

Le décret du 1^{er} avril 1999 a augmenté le nombre d'actes communaux soumis à la tutelle d'approbation par rapport au décret du 20 novembre 1989. En 1999, l'objectif poursuivi était d'alléger le contrôle sur les communes. En 2007, le législateur a inversé le processus en diminuant le nombre d'actes soumis à approbation, préférant recourir à une tutelle d'annulation combinée avec la technique des actes obligatoirement transmissibles.

c) *Pouvoirs d'approbation*

Selon l'article L3131-1, §5, les **motifs d'improbation** diffèrent selon la nature des actes soumis à la tutelle. Pour certains, l'approbation peut être refusée pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général, tandis que pour d'autres¹⁸⁸, seule une violation de la loi peut servir de base à l'improbation.

¹⁸⁴ HAVARD Charles, *Manuel pratique de droit communal*, La Chartre, Bruges, 2000, p. 256.

¹⁸⁵ A ne pas confondre avec la tutelle d'autorisation, s'effectuant *a priori*.

¹⁸⁶ Tant le personnel statutaire que contractuel (depuis le décret du 22 décembre 2007), à l'exception du personnel enseignant subventionné et du régime de pensions des agents de la commune.

¹⁸⁷ Les règlements-redevances sont explicitement soumis à approbation depuis le décret de 2007. L'ancien texte évoquait « *les règlements relatifs aux impositions communales* ». Une controverse existait sur le point de savoir si le terme « impositions » englobait ou non les redevances. La soumission de celles-ci à la tutelle d'approbation est donc à présent certaine.

¹⁸⁸ Les comptes annuels des communes, des régies communales autonomes, des provinces, des régies provinciales autonomes et des intercommunales. Ces comptes reprenant l'ensemble des opérations comptables réalisées au cours d'une année, il est logique que ceux-ci ne soient pas soumis à un contrôle au regard de l'intérêt général mais uniquement au regard de la législation et notamment en matière comptable.

Pour les exercices 2008 et 2009, nous pouvons relever les principaux motifs d'improbation suivants¹⁸⁹ :

- Sur les budgets : la présentation d'un budget en mali global, l'absence de rapport de la commission des finances, le non-respect répété des obligations liées au plan de gestion, ... ;
- Sur les règlements-taxes et redevances : l'interdiction de donner force obligatoire à un règlement avant que celui-ci et son arrêté d'approbation n'ait été publié, la violation du principe d'égalité, la confusion entre taxe et redevance, la non rétroactivité d'un règlement taxe ou redevance ;
- Sur les dispositions générales en matière de personnel : la violation du principe générale de bonne administration, du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, du règlement de travail, l'absence de concertation commune/CPAS, l'absence de consultation des organisations syndicales.

L'approbation peut être **partielle** (article L3132-1, §3). Toutefois, comme en matière d'annulation, cette approbation partielle ne peut aboutir à une réformation de l'acte. Elle n'est dès lors concevable que lorsque l'acte contient plusieurs décisions qui ne sont pas juridiquement liées entre elles¹⁹⁰.

En 2008 et 2009, une série d'actes ont fait l'objet d'approbations partielles pour les motifs suivants¹⁹¹ :

- Sur les règlements-taxes : l'enrôlement d'une taxe payable au comptant, le non respect du délai de réclamation contre l'imposition, le coût-vérité des déchets ménagers, le taux des taxes et de certaines redevances, les possibilités de majoration d'impôts ;
- Sur les comptes : double inscription de droits constatés, erreurs d'articles, double imputation, constitution d'une provision sans crédit budgétaire ;
- Sur les dispositions générales en matière de personnel : inadéquation du cadre avec les statuts, problème de terminologie en matière disciplinaire, régime disciplinaire appliqué aux contractuels.

Outre l'approbation partielle, l'article L3132-1, §3, alinéa 2 autorise l'autorité de tutelle à **se substituer** à la commune ou à la province en inscrivant des prévisions de recettes et des postes de dépenses ainsi qu'en les diminuant, les augmentant, les supprimant ou rectifiant des erreurs matérielles. Il s'agit d'un procédé de tutelle impliquant des **mesures d'office**. Le décret de 1989 prévoyait déjà ce procédé mais le limitait aux carences du conseil communal ou provincial à porter au budget des dépenses obligatoires que la loi met à charge de la commune ou de la province et des recettes suffisantes pour payer une dette de la commune reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort d'une juridiction administrative ou judiciaire. Plus aucune limite de ce type n'existe actuellement, de sorte que ce pouvoir concerne toutes les dépenses et recettes.

En 2008 et 2009, les réformations du budget ont notamment portés sur les points suivants :

- Rectification du montant des additionnels émanant du Ministère des finances ;
- Corrections des dotations ;
- Transfert de l'ordinaire vers l'extraordinaire non autorisés par le nouveau RGCC¹⁹² ;
- Suppression de l'inscription de recettes fiscales vu l'absence de règlement ;
- Suppression de l'inscription de prévision de dividendes Dexia ;

¹⁸⁹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2008, pp.64-82 ; Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, pp. 73-97.

¹⁹⁰ Le décret de 1989 était plus précis puisqu'en son article 18, dernier alinéa, il disposait que l'approbation partielle ne pouvait s'exercer que « *dans les cas où les diverses dispositions qu'elles contiennent sont sans lien réciproque de connexité* ».

¹⁹¹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2008, pp.64-82 ; Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, pp. 73-97.

¹⁹² Règlement général de la comptabilité communale.

- Corrections de certains codes fonctionnels et économiques.

d) *Délai*

Les actes visés à l'article L3131-1 doivent être transmis dans les 15 jours de leur adoption¹⁹³. L'autorité de tutelle dispose alors d'un délai de **30 jours** pour se prononcer à partir de la réception de l'acte (et des pièces justificatives). Ce délai est porté à **40 jours** pour ce qui concerne les comptes annuels afin de permettre une instruction de qualité¹⁹⁴. Ce délai pourra être prorogé de moitié¹⁹⁵. Cette décision de prorogation doit intervenir avant l'expiration du délai.

Malgré l'augmentation du délai pour l'examen des comptes, l'administration estime encore ce délai comme trop court pour réaliser un examen pointu. En 2009, presque 70% des dossiers « comptes » reçus ont fait l'objet d'une prorogation¹⁹⁶.

A défaut de décision du collège provincial ou du Gouvernement dans le délai, la décision est exécutoire¹⁹⁷. Si le texte ne précisait pas les conséquences du silence de l'autorité, l'acte ne pourrait sortir ses effets.

L'autorité de tutelle utilise également cette disposition lorsqu'un dossier présente une illégalité « de forme »¹⁹⁸. Ainsi, à titre d'exemples, certaines décisions ont été rendues exécutoires, par expiration du délai, malgré les éléments suivants :

- Le non-envoi aux associées de la convocation à l'assemblée générale au moins 30 jours avant la date de la séance, contenant l'ordre du jour et tous les documents y afférents ;
- Le non-envoi à la tutelle de la liste des adjudicataires, en ce compris le mode de passation du marché en vertu duquel ils ont été désignés ;
- L'absence de vote distinct en assemblée générale sur la décharge des administrateurs et du ou des réviseur(s).

e) *Le droit d'évocation du Gouvernement (art. L3133-4 et L3133-5)*

Introduit par le décret de 1999, ce droit d'évocation permet au Gouvernement wallon de se **réserver le droit de statuer définitivement** sur une série d'actes communaux soumis à approbation (budgets et modifications de ceux-ci des communes et des régies communales, transferts de crédits de dépenses, règlements relatifs aux impositions communales à l'exception des taxes additionnelles¹⁹⁹, cadre et statuts

¹⁹³ Article L3132-1, §§ 1^{er} et 2.

¹⁹⁴ Ce délai de 40 jours pour examiner les comptes a été introduit par le décret du 22 novembre 2007. Le décret de 1999 avait réduit le temps d'examen des comptes de 200 à 30 jours et les demandes de prorogation du délai devenaient significatives (65% des comptes reçus en 2006). - Doc. Parl., *Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle*, Session 2007-2008, n°666/1, pp. 6-7.

¹⁹⁵ En 2009, les autorités de tutelle ont prorogé le délai pour 541 décisions communales. - Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, pp.73-97. Les prorogations sont plus fréquentes dans le cadre de la tutelle d'approbation et ce, principalement en matière de budgets et de comptes.

¹⁹⁶ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.87.

¹⁹⁷ En 2009, sur 4.416 actes communaux soumis à approbation, seules 32 sont devenues exécutoires par expiration du délai. - Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.111.

¹⁹⁸ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2008, p.76.

¹⁹⁹ Qui sont soumis à une tutelle d'annulation et non d'approbation.

administratif et pécuniaire des agents de la commune, régime des pensions des agents de la commune). Un double degré de tutelle est donc mis en place, permettant d'assurer une uniformité de jurisprudence des décisions de tutelle le cas échéant²⁰⁰. « *Le mécanisme de l'évocation organise une bonne synergie entre les divers services de tutelle de la Région wallonne et entre les autorités de tutelle, dont la cohérence des décisions est très élevée* »²⁰¹.

- Le Gouvernement peut ainsi se réserver ce droit de regard sur certains règlements taxe notamment en matière d'implantations économiques afin de vérifier que ces taxes ne contrarient pas des politiques économiques régionales, tel que le Plan d'Actions Prioritaires pour l'Avenir Wallon, appelé couramment « Plan Marshall »²⁰².

Pour se faire, il doit en informer le collège provincial et l'autorité communale dans les 20 jours de la réception de l'acte concerné. Le Gouvernement reçoit l'acte en vertu de l'article L3132-1, §1^{er} imposant aux communes de transmettre les actes soumis à approbation tant au Gouvernement qu'au collège provincial.

Lorsqu'il s'est ainsi réservé ce droit, le Gouvernement doit notifier sa décision dans les 20 jours suivant l'expiration du délai imparti à l'autorité communale pour introduire le recours mentionné à l'article L3133-2 (recours contre le refus d'approbation ou l'approbation partielle par le collège provincial). Le Gouvernement peut donc, *in fine*, mettre à néant l'arrêté du collège provincial. Il dispose ainsi d'un « véritable pouvoir de correction a posteriori des décisions de la députation permanente »²⁰³.

S'il ne s'est pas réservé ce droit, sa possibilité d'intervenir est dépendante de l'introduction d'un recours par le gouverneur en vertu de l'article L3133-1 ou de la commune en vertu de l'article L3133-2.

Un tel droit, s'ajoutant à la tutelle du collège provincial et fréquemment utilisé, réduit encore l'autonomie communale. Ainsi, en 2009, le Gouvernement s'est réservé 97 fois le droit de statuer définitivement sur des décisions communales relatives au budget²⁰⁴.

Ce droit d'évocation ne vise que les actes des communes et non ceux des provinces ou des intercommunales.

f) *Le recours du gouverneur sur les actes des communes*²⁰⁵ (art. L3133-1)

²⁰⁰ BOLLEN Sylvie, *Tutelle sur les communes, la réforme*, in Mouvement communal, 1999, n°6-7, p.355.

²⁰¹ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, p.77.

²⁰² CE, n°187.477, 30 octobre 2008 ; CE, n°167.470, 5 février 2007.

²⁰³ BOLLEN Sylvie, *Tutelle sur les communes, la réforme*, in Mouvement communal, 1999, n°6-7, p.355.

²⁰⁴ Doc. Parl., *Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle*, Session 2007-2008, n°666/1bis, p.9.

²⁰⁵ Le recours du Gouverneur porte sur la décision ou l'absence de décision du collège provincial se prononçant sur les actes des autorités communales, et non directement sur l'acte de la commune.

Le recours du gouverneur s'exerce dans le cadre de la tutelle d'approbation. Le gouverneur **doit** prendre son recours, auprès du Gouvernement, dans deux hypothèses : d'une part, lorsque le collège provincial viole la loi en approuvant ou en refusant d'approuver une décision communale soumise à son approbation ; et d'autre part, lorsque le collège provincial ne s'est pas prononcé sur une décision communale violant la loi, à l'échéance du délai dont il dispose pour exercer son pouvoir de tutelle.

Dans la pratique, quand ces hypothèses sont rencontrées, le gouverneur prend rarement son recours malgré l'obligation qui lui est faite. Aucune sanction n'est prévue. En 2009, nous pouvons compter 8 cas où le Gouverneur a pris son recours, essentiellement en matière budgétaire²⁰⁶.

Le Gouvernement dispose de 30 jours, à partir de la réception du recours, pour approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte. A défaut de décision dans ce délai, le recours est réputé rejeté. Ce recours est suspensif de la décision soumise à approbation alors que le délai ne l'est pas²⁰⁷.

g) Le recours des autorités communales (art. L3133-2)

L'article L3133-2 permet au conseil communal ou au collège communal²⁰⁸ de la commune dont l'acte n'a pas été approuvé ou approuvé partiellement par le collège provincial, d'introduire un recours auprès du Gouvernement dans les dix jours de la réception de la décision du collège provincial. En 2009, nous pouvons compter 8 recours introduit par les communes contre des décisions de l'autorité de tutelle.

Un recours des autorités communales n'est donc organisé que contre les actes soumis à approbation²⁰⁹, à la différence du décret de 1989²¹⁰ qui prévoyait un recours contre tous les actes soumis à tutelle.

Ce décret de 1989 disposait que seule l'autorité dont l'acte avait été annulé ou non approuvé pouvait introduire ce recours. Toutefois, vu le court délai dans lequel ce recours doit être introduit, il était peu efficace²¹¹.

Dorénavant, tant le conseil communal que le collège communal peut introduire le recours prévu à l'article L3133-2. Ce recours organisé est un préalable obligatoire au recours devant le Conseil d'Etat.

Une fois saisi, le Gouvernement peut approuver ou non tout ou partie de l'acte dans un délai de 30 jours à dater de la réception du recours. En cas de silence, la décision du collège provincial subsiste. Contre la décision du Gouvernement, l'autorité communale peut introduire un recours au Conseil d'Etat²¹².

²⁰⁶ Rapport annuel relatif à l'exercice de la tutelle – Année 2009, pp.73-97.

²⁰⁷ Ainsi, une décision pourrait être exécutable pendant quelques jours et puis être suspendue suite à l'introduction d'un recours par le Gouverneur.

²⁰⁸ L'article L3133-2 utilise encore l'expression de collège des bourgmestres et échevins.

²⁰⁹ Pour les actes soumis à annulation, la commune a toujours la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'Etat contre les décisions de l'autorité de tutelle.

²¹⁰ Articles 25 et 26.

²¹¹ S'agissant de l'annulation d'une décision du conseil communal, le temps de convoquer celui-ci (7 jours francs), le délai pour introduire le recours était presque dépassé.

3. L'ENVOI D'UN COMMISSAIRE SPECIAL (ART. L3116-1 A L3116-3)

Lorsque la commune, la province, l'intercommunale, ... restent en défaut de fournir les renseignements et éléments demandés ou de mettre en exécution les mesures prescrites par les lois, décrets, arrêtés, règlements, statuts ou par une décision de justice coulée en force de chose jugée, l'autorité de tutelle peut envoyer un commissaire spécial.

- Dans l'affaire dite des "guichets de Schaerbeek" (1976), la commune avait décidé de réorganiser les services de l'Hôtel de Ville. Constatant qu'il y avait beaucoup plus d'usagers francophones que néerlandophones, la ville avait décidé d'ouvrir six guichets pour les francophones et un pour les néerlandophones. Cette décision a été annulée par le Conseil d'Etat pour violation des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative (CE, n°19.470, 1^{er} mars 1979). La commune s'est obstinée. Un commissaire spécial a été désigné afin de mettre le régime des guichets en conformité avec la loi: il a dû faire cisailler les chaînes auxquelles étaient pendus les tableaux lumineux, couper les fils électriques, transportés les fameux panneaux au Ministère de l'Intérieur.....

Avant l'envoi du commissaire spécial, l'autorité défaillante est avertie, par pli recommandé, des mesures qu'elle reste en défaut de prendre. Elle est ainsi invitée, dans un délai déterminé et raisonnable, à répondre à cet avertissement (article L3116-2).

A défaut, l'autorité de tutelle envoie un commissaire spécial dont les frais inhérents à l'accomplissement de la mission du commissaire sont à charge de l'autorité défaillante (et non de la commune, la province, l'intercommunale ou la zone de police). L'arrêté désignant le commissaire spécial précise la mission de celui-ci, ce dernier disposant du choix des moyens²¹³.

Dans la pratique, l'existence même de cette disposition, voire l'envoi d'une mise en demeure suffit pour faire réagir l'autorité défaillante²¹⁴.

²¹² CE, n°187.478, 30 octobre 2008.

²¹³ Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 1997-1998, n°1bis, p.6.

²¹⁴ A titre d'illustration de cette pression, voir la manière dont la presse a rendu compte de problèmes du Centre Hospitalier de Huy, « *Huy: plus question d'un commissaire spécial* » in La Libre, 2 décembre 2008.

III. ILLUSTRATION PAR UN CAS PRATIQUE²¹⁵

En vertu de l'article L1222-3, le conseil communal de la commune de Trois-Ponts décide de lancer un marché pour la construction de la nouvelle crèche. Il s'agit donc d'un marché de travaux estimé à 1.500.000 € HTVA, dont 1.400.000 qui seront subsidiés par la Communauté française. Le conseil opte pour un appel d'offres général et adopte le cahier spécial des charges.

A quel type de tutelle cette décision est-elle soumise ?

Il s'agit d'un acte soumis à la **tutelle générale d'annulation**. Elle fait partie des **actes obligatoirement transmissibles**.

En effet, en vertu de l'article L3122-2, le choix du mode de passation des marchés de travaux, passés par appel d'offres général, excédant un montant de 250.000€ sont obligatoirement transmissibles. Le montant à prendre en compte est le montant global du marché, c'est-à-dire y compris les subsides.

Les montants sont exprimés HTVA. L'administration conseille aux communes d'indiquer dans leur délibération tant les montants TVAC que HTVA. En outre, vu que l'obligation de transmission de l'acte varie en fonction du mode de passation, il est essentiel que la délibération du conseil communal précise le mode de passation choisi, ainsi que la publicité qui lui est donnée.

Quels documents envoyer à la tutelle ?

En vertu de la circulaire du 14 février 2008, doivent être transmis la délibération du Conseil communal, le cahier spécial des charges (uniquement les clauses administratives) et l'estimation détaillée du montant du marché. Concernant le prix, celui-ci doit être mentionné dans la délibération. En cas de marché à bordereau, le prix sera évalué sur base des années antérieures.

L'administration recommande en outre d'indiquer dans la délibération le mode de financement du marché (fonds propres, subsides, ...).

Si la décision est prise sur base d'une délégation (par exemple : dans les intercommunales, délégation au bureau exécutif), il est nécessaire d'une part, de préciser dans la délibération que l'organe est compétent pour lancer la marché en vertu de tel acte de délégation et, d'autre part, de joindre l'acte de délégation au dossier transmis à la tutelle. Une délégation ne peut se faire qu'à un organe de gestion et non à un

²¹⁵ Inspiré des propos tenus par :

RINGOET O., juriste attachée à la DG05, Cellule Marchés publics, tenus lors de la conférence organisée par la SPI+ sur le thème « *Les marchés publics : des contraintes mais aussi des opportunités pour les pouvoirs adjudicataires* », 17 juin 2008, Liège.

DEMEFFE P., Directeur de la Direction du Patrimoine et des Marchés publics des Pouvoirs locaux - DG05, tenus lors de la journée d'étude organisée par l'UVCW sur le thème « *L'intercommunale, un outil au service des communes - 4 ans après la réforme : bilan et perspectives* », 17 septembre 2010, Wepion.

organe d'avis. Avec ces documents, l'autorité de tutelle dispose de tous les éléments pour vérifier la compétence du pouvoir adjudicataire.

Quand l'autorité doit-elle envoyer ces documents ?

L'autorité doit les envoyer dans les 15 jours de leur adoption. Dès leur transmission, la commune peut poursuivre la procédure. Dès réception de l'acte par l'administration, un suivi interne a lieu et un accusé de réception est envoyé²¹⁶ à la commune, la province, l'intercommunale, ... précisant si le dossier est complet²¹⁷. Si celui-ci est incomplet, le délai de tutelle ne court pas. Il ne commence à courir que lorsque les pièces manquantes ont été reçues (art. L3122-6).

Pour rappel, le Gouvernement doit se prononcer dans les 30 jours. Il peut proroger ce délai de 15 jours. A noter que le délai est suspendu entre le 15 juillet et le 15 août.

Que se passe-t-il si la commune poursuit la procédure et attribue le marché et que l'autorité de tutelle annule la décision du Conseil communal choisissant le mode de passation et fixant le cahier spécial des charges ?

Il faut appliquer la théorie de *l'acte juridiquement détachable* : malgré l'annulation de la décision unilatérale du conseil communal de lancer un marché, l'attribution du marché, à savoir le contrat conclu entre la commune et le soumissionnaire, subsiste. Eventuellement, une action en dommage et intérêts peut être intentée par un soumissionnaire qui s'estime irrégulièrement évincé.

La commune décide de poursuivre la procédure une fois les actes transmis à l'autorité de tutelle. Plusieurs offres sont déposées et après analyse de celles-ci, en vertu de l'article L.1222-4, le collège attribue le marché à la société AB.

A quel type de tutelle cette décision est-elle soumise ?

Il s'agit d'un acte soumis à la **tutelle générale d'annulation**. Elle fait partie des **actes obligatoirement transmissibles**. En effet, en vertu de l'article L3122-2, l'attribution des marchés de travaux, passés par appel d'offres général, excédant un montant de 250.000€ sont obligatoirement transmissibles.

La commune transmet, dans un premier temps, le choix du mode de passation, et dans un second temps, la décision d'attribution du marché. Ces deux décisions doivent en effet être transmises séparément et l'autorité de tutelle se prononcera sur les deux décisions. S'il s'avère qu'au moment du choix de mode de

²¹⁶ Au début de la mise en œuvre de la réforme de 2007, les services de tutelle (DG05) ont été un peu surmenés et en sous-effectifs impliquant que les accusés de réception, attestant ou non du caractère complet du dossier, étaient envoyés relativement tard. - RINGOET O., juriste attachée à la DG05, Cellule Marchés publics, tenus lors de la conférence organisée par la SPI+ sur le thème « *Les marchés publics : des contraintes mais aussi des opportunités pour les pouvoirs adjudicataires* », 17 juin 2008, Liège

²¹⁷ L'envoi d'un accusé de réception n'est pas prescrit dans le Code.

passation, nous nous situons sous les seuils de transmission obligatoire mais qu'au moment d'attribuer le marché, ces seuils sont atteints, il est utile que la commune transmette, avec la décision d'attribution du marché, la décision du choix du mode de passation et ses pièces justificatives. L'autorité de tutelle ne se prononcera que sur la décision d'attribution du marché mais le fait de disposer de tous les éléments des dossiers va lui permettre de mieux instruire celui-ci.

Quels documents envoyer à la tutelle ?

En vertu de la circulaire du 14 février 2008, la décision d'attribution du marché doit être accompagnée des pièces suivantes :

- le projet d'avis de marché, le cas échéant (= si la législation sur les marchés publics le requiert, en fonction de la procédure)
- le PV d'ouverture des offres, le cas échéant
- le rapport d'analyse des offres
- la motivation qui sera communiquée aux candidats et soumissionnaires. Juridiquement, cette motivation doit se situer dans la décision d'attribution. Il arrive que la décision d'attribution renvoie à un document où se trouve la motivation. Cette pratique est critiquable juridiquement.
- Le cahier spécial des charges. La circulaire ne prévoit pas cette pièce justificative mais l'administration le préconise.

Quand envoyer ces documents ? Comme pour chaque acte obligatoirement transmissible, dans les 15 jours de leur adoption.

Les motifs d'annulation que nous retrouvons régulièrement concernent les points suivants :

- Confusion entre les critères de sélection et les critères d'attribution ;
- Absence de motivation, motivation inadéquate, ou motivation par référence et non directement dans l'acte (par exemple, référence au rapport d'analyse des offres) ;
- Attribution sur base de critères autres que ceux prévus dans le cahier spécial des charges et sur base de quelques critères (et non tous) du cahier spécial des charges.

La société AB est en train d'exécuter le marché mais des avenants à celui-ci s'avèrent nécessaires. Trois avenants sont adoptés :

- 1^{er} avenant : 3% du marché initial ;
- 2^{ème} avenant : 4% du marché initial ;
- 3^{ème} avenant : 4% du marché initial.

A quel type de tutelle cette décision est-elle soumise ?

Il s'agit d'actes soumis à la **tutelle générale d'annulation**. Toutefois, seul le 3^{ème} avenant est un **acte obligatoirement transmissible**. En effet, en vertu de l'article L3122-2, l'avenant apporté au présent marché dont le montant cumulé aux montants des avenants successifs atteint au minimum 10% du

montant initial du marché²¹⁸ est obligatoirement transmissible. S'il n'y a qu'un avenant et que celui-ci, à lui seul, excède de 10% le montant du marché initial, il doit être obligatoirement transmis.

Quels documents envoyer à la tutelle ?

En vertu de la circulaire du 14 février 2008, outre l'avenant du marché, il faut joindre une note explicitant le pourcentage de l'avenant par rapport au montant initial. Pour cela, la DGPL préconise que les avenants précédents soient également transmis avec l'avenant entraînant le dépassement des 10% afin d'instruire au mieux le dossier. L'autorité de tutelle ne se prononce toutefois que sur le 3^{ème} avenant.

Que se passe-t-il si le marché initial était sous les seuils de transmission obligatoire et qu'avec un avenant de plus de 10%, les seuils sont dépassés ?

L'avenant n'est pas obligatoirement transmissible. Seuls les avenants des marchés initiaux qui étaient transmissibles obligatoirement sont transmis.

Si un marché a été lancé avant les modifications du décret « tutelle », si celui-ci aurait été obligatoirement transmissible, ces avenants devront être transmis.

²¹⁸ Montant du marché attribué et non estimé.

PARTIE II: LA COMMUNE

I. LE CORPS COMMUNAL

L'organisation et le fonctionnement de la commune en Wallonie sont régis par le [Code de la démocratie locale et de la décentralisation \(CDLD\)](#), qui reprend, entre autres, la majeure partie de la [Nouvelle Loi Communale](#)²¹⁹, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988. Suite à la régionalisation, chaque Région dispose de la compétence pour « personnaliser » l'organisation et le fonctionnement de ces pouvoirs subordonnés.

Dans le cadre de cet exposé, nous aborderons principalement la législation applicable aux communes wallonnes.

Chaque commune est composée d'un **corps communal**. Celui-ci englobe les trois « organes » politiques que sont les conseillers communaux, les échevins et le bourgmestre ([article L1121-1](#)).

Commentaire [IG2]: Projet : insertion du Président de CPAS



A. Les élections communales²²⁰

1. LES CONSEILLERS COMMUNAUX

a) *Le nombre de conseillers*

Le conseil communal est composé de conseillers communaux dont le nombre varie de 7 à 55 en **fonction du chiffre de la population** de la commune concernée ([article L1121-3](#)). Le nombre d'habitants pris en compte est celui du *Registre national des personnes physiques* établi au 1^{er} janvier de l'année qui précède l'année des élections communales. Auparavant, ce chiffre était déterminé par le recensement décennal²²¹ (le dernier datant de 1991).

Commentaire [IG3]: Projet : l'année des élections

Sur base des chiffres du Registre national, le gouvernement régional établit un *tableau de classification* et indique pour chaque commune la classe à laquelle elle appartient ainsi que le nombre de conseillers

²¹⁹ Les dispositions relevant de la compétence du fédéral subsistent et ne sont présentes dans la codification régionale.

²²⁰ Voir sur ce point : HENDRICKX B. et DEPRE S., *Les élections communales du 8 octobre 2000 : examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat*, in *Revue de Droit Communal*, 2003/1, pp.5-32.

²²¹ Loi du 14 mai 2000 modifiant la nouvelle loi communale ainsi que la loi électorale communale, M.B. 31/05/2000.

communaux et d'échevins qu'elle doit comporter. Cette classification peut être revue en fonction de l'évolution de la population de la commune. Actuellement, il existe 25 classes allant de moins 1.000 habitants à plus 300.000. Libre toutefois à chaque région de prévoir un nombre de classes différent.

b) L'élection proprement dite des conseillers

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers communaux se situent dans le CDLD.

En vertu de l'article L4124-1 CDLD, les élections communales au lieu, tous les six ans, le deuxième dimanche d'octobre.

En vue de simplifier et de moderniser les opérations électorales, la loi du 11 avril 1994²²² a instauré le **vote automatisé**, libre aux communes de l'utiliser ou de rester au vote « papier » traditionnel. Lors des élections communales de 2006, en Wallonie, 39 communes sur 262, soit ± 22% de l'électorat (essentiellement situés en province de Liège), ont recouru à cette technique²²³.

Ce système présente certains avantages : rapidité du dépouillement, diminution du nombre d'assesseurs, ... Les principales critiques sont le coût, l'accessibilité réduite et le caractère non démocratique de ce système²²⁴.

Ce débat sur le vote automatisé revient fréquemment à la veille d'élections²²⁵. La généralisation du vote automatisé tel qu'existant jusqu'à ce jour est remise en cause. D'autres solutions sont envisagées telles que la lecture optique des bulletins de vote papiers, le « système amélioré de vote au moyen de bulletins papiers » (le vote se réalise par informatique mais une imprimante délivre un document reprenant les votes émis sur écran et celui-ci est glissé dans l'urne. Ce bulletin contient un code barre ou une puce qui sera lu électroniquement) ou encore le vote à l'aide d'un stylo intelligent (le vote est exprimé sur un bulletin de vote en papier tramé). Concernant la question du coût du vote électronique (tant au niveau de l'extension que du renouvellement du matériel), d'après certaines estimations, il faudrait compter un coût par électeur de 1,35€ pour le vote papier traditionnel, de 2,05 pour le système du stylo intelligent et de 4,5€ pour le système de ticket²²⁶.

²²² Loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

²²³ Doc. Parl., Proposition de résolution relative à l'instauration d'un système de vote électronique amélioré, Chambre, Session 2007-2008, n°1278/1.

²²⁴ Doc. Parl., Rapport concernant les élections du 18 mai 2003, Sénat, Session extraordinaire 2003, n°3-7/1.

Sur l'aspect non démocratique, voir également les recours suivants : CE, Elections communales de Flémalle, n°93.713, 2 mars 2001 ; CE, Elections communales de Frasnes-Lez-Anvaing, n°93.710, 2 mars 2001 ; CE, Elections communales de Jurbise, n°93.716, 2 mars 2001 ; CE, Elections communales de la commune de Saint-Nicolas, n°93.611, 28 février 2001 ; CE, Elections communales de la Ville de Liège, n°93.433, 21 février 2001.

²²⁵ Doc. Parl., Proposition de résolution relative à l'instauration d'un système de vote électronique amélioré, Chambre, Session 2007-2008, n°1278/1 (proposition adopté en commission le 9 juillet 2008).

La Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 prévoit de « mettre fin à l'expérimentation actuelle du vote électronique en Wallonie afin de renforcer le contrôle démocratique sur l'organisation des élections communales et provinciales. Le Gouvernement favorisera les types de votes traditionnels et étudiera la possibilité d'expérimenter des alternatives électroniques qui permettent de conserver les bulletins de vote papier afin de procéder, le cas échéant, à un comptage manuel avec témoins».

– Doc. Parl., Déclaration de Politique Régionale wallonne, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.138.

²²⁶ « Le vote écran à contretemps », La Libre Belgique, 15 juin 2011.

LES ELECTEURS

Comme l'impose l'article 162 de la Constitution, les conseillers communaux sont **élus directement** par l'assemblée des électeurs de la commune. Les **conditions d'électorat** à remplir²²⁷ sont les suivantes²²⁸:

- Etre belge, ressortissant d'un Etat membre²²⁹ de l'Union européenne²³⁰ ou étranger non européen²³¹ moyennant le respect de certaines conditions²³²;
- Etre âgé de 18 ans accomplis²³³;
- Etre inscrit au registre de la population de la commune;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par le Code électoral.

Le registre des électeurs (anciennement dénommé « liste des électeurs ») est établi par le collège communal pour le 1^{er} août de l'année durant laquelle les élections ont lieu²³⁴. Les réclamations contre ce registre²³⁵ sont introduites auprès du collège qui statue, au titre de juridiction administrative, en séance publique. Contre ces décisions, un recours devant la Cour d'appel est organisé.

LES CANDIDATS

Les conditions d'électorat sont également celles que doivent remplir, et conserver durant toute la durée de la législature, les conseillers communaux²³⁶ (**conditions d'éligibilité**). Les étrangers non européens ne peuvent toutefois pas se porter candidat²³⁷.

A ces conditions, l'article 4142-1, §2 ajoute une série de cas d'inéligibilité : condamnations notamment pour actes de racisme, personne déchue de son mandat en application des articles relatifs aux déclarations de mandat et de rémunération, ...

La **manière de constituer les listes** a évolué et est davantage encadré que précédemment.

²²⁷ Notons que ces conditions ne doivent pas être toutes remplies au même moment (article L4121-1, §2 CDLD).

²²⁸ Articles L4121-1 CDLD, 1^{er}bis et 1^{er}ter de la loi électorale communale (toujours d'application car de compétence fédérale en vertu de l'article 8, alinéa 4 de la Constitution).

²²⁹ Vient du droit européen (article 19 du Traité instituant la Communauté européenne) qui prévoit que chaque citoyen de l'Union européenne qui réside dans un pays membre dont il n'est pas ressortissant, dispose du droit de vote actif et passif lors des élections communales dans le pays où il réside et aux mêmes conditions que les ressortissants du pays membre. La loi du 27 janvier 1999 a rendu cette disposition applicable en droit belge.

²³⁰ Ceux-ci doivent manifester leur volonté d'exercer leur droit de vote, conformément à l'article 1bis, §2 de la loi électorale communale.

²³¹ Ils doivent ainsi avoir séjourné de manière ininterrompue et légale sur le territoire pendant 5 ans. Ils doivent également manifester leur intention de voter en s'inscrivant préalablement sur une liste d'électeurs.

²³² Article 1^{er}ter de la loi électorale communale, introduit par la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers (M.B. 23/04/2004).

Voir les propositions de loi qui ont été déposées sur ce point : Doc. parl., Chambre, Session extraordinaire 2003, n°76 et 197 ; Doc. parl., Chambre, Session 2003-2004, n°307 et 400 ; Doc. parl., Sénat, Session extraordinaire 2003, n° 3-13, 3-65 et 3-86 ; Doc. parl., Sénat, Session 2003-2004, n°3-262, 3-274 et 3-275.

²³³ Une proposition visant à abaisser cet âge à 16 ans avait été introduite par MM. M. Cheron et Consorts. (Doc. parl., Parlement wallon, Session 2002-2003, 485)

²³⁴ Article L4122-2 CDLD.

²³⁵ Articles L4122-9 et suivants CDLD.

²³⁶ Article L4142-1 CDLD.

²³⁷ Sur la différence de traitement entre les étrangers européens et les étrangers non européens d'être candidat aux élections communales : voir LOMBART B. & RIGODANZO V., *Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux*, in Revue de Droit Communal, 2007, n°2-3, pp.4-6.

Ainsi, comme pour les élections européennes, fédérales et régionales, la parité entre les hommes et les femmes est instaurée pour les élections communales et provinciales²³⁸ depuis 2006. Auparavant, les listes ne pouvaient contenir plus de deux tiers de candidats du même sexe.

Les deux premières places devront, en outre, être obligatoirement occupées par des personnes de sexe opposé.

Les conseillers communaux sont élus pour une durée de **six ans**. Depuis les élections de 2006, ils sont installés le 1^{er} lundi de décembre qui suit leur élection (article L1122-1) et non plus le 1^{er} janvier comme auparavant. Ils sont rééligibles.

En vertu de l'article L1121-2 – application de la loi de continuité des services public, ils restent en fonction tant que leurs successeurs n'ont pas été installés/remplacés. En cas de renouvellement intégral, leurs pouvoirs sont toutefois limités aux « affaires courantes »²³⁹.

Les candidats aux élections doivent déposer un **acte de candidature** signé soit par deux conseillers communaux sortants, soit par un certain nombre d'électeurs en fonction de la population de la commune, entre les mains du président du bureau de circonscription²⁴⁰.

Une fois que les élections ont eu lieu, le collège provincial, siégeant à titre **de juridiction administrative**, est chargé de leur **validation**²⁴¹. Seuls les candidats aux élections, peuvent, dans les dix jours, introduire une réclamation auprès du collège provincial²⁴². Celle-ci peut annuler les élections dans les trente jours mais uniquement pour cause d'irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les listes. Sa décision est susceptible de recours auprès du Conseil d'Etat²⁴³ dans les huit jours de sa notification²⁴⁴. Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de soixante jours pour se prononcer sur le recours ; celui-ci n'est pas suspensif.

Si aucune réclamation n'est introduite, le collège provincial ne fait que vérifier la répartition des sièges et la désignation des conseillers effectifs et suppléants²⁴⁵.

²³⁸ Article 4142-7 CDLD.

²³⁹ Voir sur la notion d' « affaires courantes » : Q/R, Question n°82 de M. Fourny, Parlement wallon, Session 2006-2007, 9 janvier 2007; CE, Ville de Spa, n°162.474, 15 septembre 2006..

Voir également la circulaire du 1er juin 2006 concernant le renouvellement des conseils provinciaux et communaux le 8 octobre 2006. - Conséquences à l'égard des délibérations prises par les provinces et les communes entre le 8 juillet 2006 et la date d'installation des nouveaux conseils. - Conséquences à l'égard des délibérations prises par les intercommunales et les C.P.A.S. entre le lendemain des élections communales et provinciales et la date du renouvellement de leurs organes (M.B. 12/07/2006)

²⁴⁰ Articles L4142-1 et suivants CDLD. [ok](#)

²⁴¹ Articles L4146-4 et suivants CDLD. [ok](#)

²⁴² Pour la commune de Comines-Warneton, les réclamations sont à introduire du collège des gouverneurs de province.

²⁴³ Pour introduire un recours au Conseil d'Etat, la personne doit justifier d'un intérêt direct au résultat de l'élection (CE, Auderghem, n°93.325, 16 février 2001). Dans divers arrêts, le Conseil d'Etat a considéré que ne justifiait pas d'un intérêt : la commune, les organes de la commune, les membres des bureaux de vote et de dépouillement, le Ministre de l'Intérieur... (CE, Auderghem, n°93.325, 16 février 2001 ; Flémalle, 93.713, 2 mars 2001).

²⁴⁴ En cas de recours au Conseil d'Etat, il est préférable d'attendre la validation des élections par celui-ci avant de faire entrer en fonction les nouveaux conseillers communaux.

²⁴⁵ Sont suppléants, les candidats non élus (article L4145-14 CDLD). [ok](#)

Si un conseiller se voit privé de son mandat, il est remplacé par le premier suppléant de la liste sur laquelle il avait été élu. En cas d'annulation totale ou partielle de l'élection, de nouvelles élections ont lieu dans les cinquante jours (article L4146-17).

L'INSTALLATION DU CONSEIL COMMUNAL ET LA PRESTATION DE SERMENT.

La **séance d'installation du nouveau conseil** a lieu le 1^{er} lundi de décembre qui suit les élections, dans le but d'assurer la continuité de la gestion de la commune²⁴⁶. Pour installer le nouveau conseil, les élections doivent avoir été validées par le collège provincial. Les convocations à cette séance sont envoyées par l'ancien collège. La présidence de cette séance est assurée par le conseiller communal qui exerçait la fonction de bourgmestre au cours de la législature précédente ou, à défaut, la fonction d'échevin dont le rang était le plus élevé, ou à défaut une fonction de conseiller dans l'ordre de leur ancienneté. Cette modification apportée par le **décret de 2005** vise à s'assurer que le président de la séance ait la meilleure représentativité possible et l'autorité nécessaire.

Durant cette séance, aura lieu la prestation de serment des conseillers communaux et leur l'installation ainsi que l'adoption du pacte de majorité et la prestation de serment des échevins.

Les conseillers élus sur une même liste constituent un **groupe politique**. Depuis les élections 2006, lorsqu'un conseiller communal change de tendance politique en cours de législature, cette décision aura une influence sur ses mandats dérivés. En effet, la décision du conseiller communal de devenir indépendant ou de rejoindre un autre groupe politique implique qu'il sera considéré démissionnaire de tous ses mandats dérivés²⁴⁷ (article L1123-1). Par contre, afin d'éviter que ce transfuge ne renverse la majorité communale en place, l'article L1123-1 prévoit que le conseiller démissionnaire continue à appartenir au groupe politique quitté pour la mise en œuvre du pacte de majorité ainsi que l'adoption des motions de méfiance. Un conseiller dissident ne pourrait ainsi venir apporter son soutien à un ou des autre(s) groupe(s) politique(s) en vue de former une majorité alternative.

Commentaire [IG4]: Projet : modification à suivre + cas de l'exclusion

Une fois que les conseillers ont prêté serment entre les mains du président du conseil selon la formule prévue à l'article L1126-1²⁴⁸, la **liste de préséance** est établie sous forme de tableau. Les conditions d'établissement de ce tableau ne sont plus réglées par la loi comme auparavant²⁴⁹ mais doivent dorénavant être établies dans le règlement d'ordre intérieur adopté par le conseil communal (article L1122-18, alinéa 3)²⁵⁰. Ce tableau n'est plus utilisé lors du remplacement d'un échevin (*cf supra*).

²⁴⁶ La circulaire du 26 juillet 2000 développe le déroulement de cette séance (M.B. 31/08/2000). Cette circulaire n'est plus que partiellement d'actualité suite au changement du mode de désignation du Bourgmestre. Voir également la circulaire du 7 juillet 2006 relative aux élections des membres du conseil communal et des membres du conseil de l'aide sociale de la commune de Comines-Warнетon.

²⁴⁷ Par « *mandat dérivé* », on entend « toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire (bourgmestre, échevin, conseiller, ...) et qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière » (article L5111-1). Sont ainsi visés les mandats exercés dans les intercommunales, dans les sociétés de logement, ... que ce soit à l'AG, au CA, ...

²⁴⁸ « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ».

²⁴⁹ Les conseillers communaux y étaient classés par ancienneté ininterrompue de service.

²⁵⁰ Voir : CE, Ville de Huy, n°185.372, 11 juillet 2008.

2. LA NOMINATION DU BOURGMESTRE

Jusqu'aux élections de 2000, le Bourgmestre était nommé par le Roi ou le Gouvernement wallon depuis la régionalisation de la loi communale. En Région wallonne, cette procédure de désignation a été remise en cause afin d'assurer une plus grande légitimité démocratique du bourgmestre. Ainsi, depuis les élections de 2006, le Bourgmestre est élu « directement ».

a) L'ancienne procédure, applicable jusqu'aux élections du 8 octobre 2000 incluses

Selon **les anciens articles L1123-1 et L1123-2**, le bourgmestre était **nommé par le Gouvernement wallon**²⁵¹. Ce système est toujours d'application en Région flamande (**articles 59 et suivants du décret communal du 15 juillet 2005**).

Deux possibilités de nomination du bourgmestre étaient offertes au gouvernement régional :

- Prioritairement, **parmi les élus** du conseil communal;
- A défaut, **en dehors** du conseil communal, parmi les électeurs belges de la commune âgés de plus de 25 ans. Dans cette hypothèse, le collège provincial devait donner son avis conforme. Ce bourgmestre avait une voix délibérative au collège mais ne disposait que d'une **voix consultative** au niveau du conseil communal. Le bourgmestre ainsi nommé ne devenait pas conseiller communal, ce mandat n'étant obtenu que par élection.

Exemple : Dans l'affaire dite « *des cartes visas* » de la Ville d'Anvers dans le courant de l'année 2003, suite à la démission du bourgmestre Léona Detiège, il avait été envisagé de nommer un nouveau bourgmestre en dehors du conseil communal (Hugo Coveliers)²⁵². Finalement, Patrick Janssens, conseiller communal, sera nommé bourgmestre.

Cette nomination par le gouvernement se justifiait par l'attribution de certaines compétences par le pouvoir régional. Comme nous le verrons par la suite, le bourgmestre agit sous deux « casquettes » : en tant que **représentant du Gouvernement** (organe déconcentré) et en tant que **chef de la commune**. **Les articles L1123-29 CDLD et 133 NLC**²⁵³ le charge expressément de l'exécution des normes supérieures. Notons que contrairement au *gouverneur de province*, nommé « à vie », le bourgmestre est un organe politique.

La nomination du bourgmestre par le gouvernement régional s'effectuait sur base d'un **acte de présentation**²⁵⁴ déposé par les conseillers communaux auprès du *gouverneur de la province*. Cet acte devait être signé au moins par une majorité d'élus de la liste du candidat bourgmestre²⁵⁵, n'excluant pas

²⁵¹ Cette nomination par l'exécutif est un héritage du régime hollandais.

²⁵² La Libre Belgique, 16 mars 2003 et 24 mars 2003 ; L'Echo, 18 mars 2003.

²⁵³ Les articles 133, alinéas 2 et 3, 133bis, 134, 134ter et 134quater NLC sont toujours en vigueur ; ceux-ci concernant les compétences du bourgmestre en matière de police et donc relevant de la compétence fédérale. – Doc. parl., *Annexe au projet de décret portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux*, Parlement wallon, Session 2003-2004, 710, n°1, p.7.

²⁵⁴ Concernant le contenu de cet acte, voir la circulaire du 26 juillet 2000, M.B. 31/8/2000.

²⁵⁵ Dans un souci d'une plus grande démocratie, cette condition a été introduite par la loi du 2 juin 1987 afin d'éviter qu'un candidat élu ne change de liste pour constituer une autre majorité et ainsi devenir bourgmestre, contre sa propre liste (pratiques dites des « **transfuges** »). Voir sur ce point : CE, de Lobkowicz, n°113.551, 12 décembre 2002 ; de Galan, n°97.413, 3 juillet 2001.

la signature de cet acte par des élus de liste concurrente. Toutefois, un élu ne pouvait signer qu'un seul acte de présentation²⁵⁶ ; aucune sanction n'était cependant prévue²⁵⁷.

Cette procédure de présentation ne constituait pas une formalité substantielle²⁵⁸. D'ailleurs, l'ancien article L1123-2 n'obligeait en rien les conseillers communaux à présenter un candidat²⁵⁹.

En marge de la loi, le *gouverneur de la province*, dans les mains duquel l'acte de présentation était déposé, vérifiait alors si le candidat présenté réunissait les conditions légales pour exercer la fonction de bourgmestre, qu'il ne se trouvait pas dans un cas d'incompatibilités et s'il bénéficiait ou non d'une majorité au sein du conseil communal²⁶⁰. Une fois ces vérifications faites, il rendait un avis au Gouvernement dans lequel il indiquait également son opinion quant à l'aptitude professionnelle du candidat à exercer la fonction de bourgmestre. Les critères d'appréciation étaient tant juridiques, politiques, techniques, linguistiques²⁶¹ que moraux.

Qu'il soit nommé au sein ou en dehors du conseil communal, les **conditions d'éligibilité** du bourgmestre sont identiques à celles de conseiller communal²⁶², à l'exception de la nationalité : il doit être **belge**²⁶³.

Le Gouvernement régional n'était pas obligé de nommer le candidat bourgmestre présenté, l'acte de présentation ne le liait pas. Il pouvait ainsi requérir une nouvelle présentation, voire même choisir un candidat n'ayant fait l'objet d'aucune présentation et qui selon lui, « *bénéficie de la confiance du conseil communal et (...) du corps électoral* »²⁶⁴. Remarquons toutefois que dans la plupart des cas, la présentation proposée était suivie²⁶⁵.

Une fois nommé par le gouvernement, le bourgmestre prêtait **serment** entre les mains du gouverneur ou de son délégué. Cette prestation de serment permettait l'entrée en fonction du bourgmestre. Tant que celle-ci n'avait pas lieu, le bourgmestre ne pouvait exercer.

Un **recours** contre cette nomination pouvait être introduit au Conseil d'Etat²⁶⁶.

²⁵⁶ Voir à ce sujet : CE, Petitjean, n°33.712, 20 décembre 1989 ; Plasmans, n°39.243, 28 avril 1992.

²⁵⁷ LAMBERT P., *La nouvelle loi communale*, Nemesis, Bruxelles, 1992, p.30.

Voir sur ce point : une proposition d'ordonnance, déposé par M. De Galan, relative à la présentation du bourgmestre qui établit comme cause de déchéance du mandat de conseiller communal celui qui aurait signé plusieurs actes de présentation (Doc. Parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, A-319/1, Session 2001-2002, 12 juillet 2002). Cette proposition est similaire à celle déposée par J. Simonet en 2001 (Doc. Parl., Chambre, Session 2000-2001, 1139/001). Aucune suite n'y a été donnée.

²⁵⁸ DELPEREE F. & JOASSART M., *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p.45.

²⁵⁹ Confirmé par le Conseil d'Etat (CE, Roelens, n°36.817, 16 avril 1991) ainsi que dans une circulaire du 26 juillet 2000 du Ministre de l'Intérieur relative aux élections communales (M.B. 31/08/2000).

²⁶⁰ HERBIET M. & CUSTERS G., *Vade-Mecum de la fonction de bourgmestre*, La Chartre, 2001, p.I.5.

²⁶¹ Le candidat bourgmestre doit avoir la connaissance de la langue de la région linguistique dans laquelle la commune est située (article 72bis, §1^{er} NLC).

²⁶² HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.I.8.

²⁶³ Loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n°94/80/CE du 19 décembre 1994.

²⁶⁴ DELPEREE F. & JOASSART M., o.c., p.46.

²⁶⁵ Voir, le cas de la commune de Walhain où le Roi a refusé le candidat proposé malgré un avis positif du gouverneur: CE, Walhain, n°102.644, 18 janvier 2002 (arrêt de suspension) ; n°127.853, 6 février 2004 (arrêt d'annulation).

²⁶⁶ L'acte de nomination du bourgmestre constituant un acte administratif, le Conseil d'Etat est compétent. – CE, Moote et consorts, n°26.941, 30 septembre 1986 ; Walraet, n°26.942, 30 septembre 1986 ; Broers et consorts, n°26.943, 30 septembre 1986.

b) *La remise en cause du mode de désignation du bourgmestre*²⁶⁷

Depuis la régionalisation de la loi communale, il appartient à chaque Région de déterminer le mode d'élection du bourgmestre : élection directe²⁶⁸, nomination²⁶⁹, système mixte²⁷⁰. Sur ce point précis, la **Constitution** est muette : elle n'impose que l'élection directe des conseillers communaux²⁷¹. Soulignons d'ailleurs que tant le bourgmestre que le collège ne sont consacrés par la Constitution. Au niveau de la **Charte européenne de l'autonomie locale**²⁷², celle-ci ne prescrit pas un mode de désignation particulier des « organes exécutifs » des collectivités locales. Seule une responsabilité de ceux-ci vis-à-vis du conseil est énoncée²⁷³. Cette disposition de la Charte n'est toutefois pas applicable en Wallonie en raison de la réserve émise par cette dernière.

Le choix entre différents modes de désignation du bourgmestre doit être lié aux responsabilités auxquelles ces mandataires sont confrontés : représentant de la commune, de la Région, de l'Etat²⁷⁴. Ainsi, en 1836, le système de la nomination du bourgmestre a été choisi par le législateur en raison de la qualité d'agent de l'Etat de ce personnage. Le choix du mode de désignation aura également des conséquences sur les relations entre et au sein des différents organes communaux (principe de collégialité, droit d'information des conseillers sur l'activité du bourgmestre²⁷⁵, ...) ainsi que sur le régime disciplinaire applicable au bourgmestre.

La méthode belge de nomination du bourgmestre était de moins en moins pratiquée dans les Etats européens. Le Conseil de l'Europe recommandait d'ailleurs à la Belgique une modification de cette procédure : soit une nomination par le conseil communal, soit par les citoyens²⁷⁶.

En WALLONIE, sous la législature 1999-2004, le Ministre Charles Michel, a lancé le débat sur la modification du mode de désignation du bourgmestre et avait proposé une élection du bourgmestre à deux tours afin de s'assurer que celui-ci soit toujours « *de la même couleur politique que celle du conseil communal* »²⁷⁷. Ce n'est pas cette solution qui, sous la législature suivante, a été votée (*cfr infra*).

c) *La nouvelle procédure de désignation du bourgmestre, en vigueur depuis le scrutin communal de 2006*

Depuis les élections communales de 2006, le bourgmestre n'est plus nommé par le Gouvernement wallon mais est élu de plein droit. La procédure de désignation du bourgmestre a été revue afin, notamment,

²⁶⁷ Voir : DELPEREE F. & JOASSART M., *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 205 p. ; VAN BOL, *Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre ?*, in *APT*, 2-3-4/2202, pp.195-200.

²⁶⁸ Ce fut le cas en Belgique de 1830 à 1836. Nous retrouvons également ce système en Allemagne, Autriche, Grèce, Italie, Portugal, Royaume-Uni et dans certains cantons suisses.

²⁶⁹ Appliqué en Belgique de 1836 à 2006, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

²⁷⁰ L'élection médiate (élection par les élus parmi les élus) est pratiquée par le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège, la Norvège ainsi que par certains cantons suisses. La Belgique utilise également ce système au niveau des échevins.

²⁷¹ Article 162 de la Constitution.

²⁷² Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifié par la Belgique en 2004.

²⁷³ Article 3, §2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

²⁷⁴ DELPEREE F. & JOASSART M., *o.c.*, p.265.

²⁷⁵ Article 133bis NLC (toujours en vigueur).

²⁷⁶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, *Rapport de B. Halvarsson (Suède) sur la démocratie locale en Belgique*, 29 avril 2003.

²⁷⁷ La Dernière Heure, 13 janvier 2003. Voir également : Le Soir, 14 janvier 2003 ; La Libre, 29 avril 2002. Voir également : « *Pour une institution communale renouvelée* », UVCW, Bruxelles, Mai 2001, pp.11-12.

d'accorder plus de poids aux votes des électeurs et éviter les accords politiques pré-électoraux, souvent mal perçus par les citoyens.

QUI SERA BOURGMESTRE ?

En vertu de l'article L1123-4, le bourgmestre est dorénavant **élu de plein droit**. Il s'agit ainsi du conseiller communal qui a obtenu :

- le plus de voix de préférence (sans tenir compte des votes en case de tête) ;
- sur la liste qui a obtenu le plus de voix²⁷⁸ ;
- parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité²⁷⁹.

Si il y a égalité entre deux élus, on prend en compte l'ordre de la liste.

Cette nouvelle procédure ne permet plus à un candidat ayant obtenu peu de voix de devenir bourgmestre. Par contre, il n'assure pas à la liste ayant obtenu le plus de voix le poste de Bourgmestre, cette liste pouvant être relayé dans l'opposition suite à l'adoption d'un pacte de majorité. De même, il n'assure pas au candidat ayant obtenu le plus de voix le mandat de bourgmestre ; sa liste devant avoir obtenu le plus de voix et être partie au pacte de majorité. Pour cette raison, nous ne pouvons prétendre que le bourgmestre est élu directement par les citoyens.

Si le candidat qui devrait ainsi être désigné bourgmestre **renonce à la fonction**, il ne pourra siéger au sein du collège communal. En d'autres termes, il ne pourra être ni échevin ni président du conseil de l'action sociale en cours de législature, sauf application de l'article L1123-1, §5 (hypothèse « Charleroi » - *cfr infra*).

Toujours dans l'esprit du respect du vote des électeurs, le conseiller qui occupera la fonction de bourgmestre sera, dès lors, la 2^{ème} personne qui a obtenu le nombre de voix le plus important dans le même groupe politique. Si tous les conseillers d'un même groupe politique refusent d'être désigné bourgmestre, ce dernier sera celui qui a obtenu le plus de voix sur la liste ayant obtenu le second score du pacte de majorité (article L1123-4).

Commentaire [IG5]: Projet : sanction ne serait applicable qu'aux 3 premiers candidats de la liste concernée

Suite aux affaires qui ont éclatées dans certaines communes wallonnes et afin de trouver une solution plus particulièrement au cas de la ville de Charleroi, des **dérogations** à ces règles de désignation de plein droit du bourgmestre ont été introduites par le **décret du 27 juin 2007**. Ainsi, en vertu de l'article L1123-1, §5, en cas de **démission de tous les membres du collège**²⁸⁰, le bourgmestre sera la personne dont l'identité est reprise dans le pacte de majorité, indépendamment des règles énoncées ci-dessus. En outre, la possibilité de désigner un bourgmestre **hors conseil** est autorisée²⁸¹. Une autre dérogation est que le conseiller qui renoncerait à la fonction de bourgmestre pourra encore être membre du collège communal au cours de la législature (article L1123-4, §3).

Dès lors, dans les 30 jours de l'acceptation par le conseil communal de la démission du dernier membre du collège, un nouveau pacte de majorité est déposé. Si aucun pacte de majorité n'a été adopté dans les 30 jours, le Gouvernement wallon pourra faire procéder à des nouvelles élections.

Commentaire [IG6]: Projet : désignation d'un conciliateur avt de nouvelles élections

²⁷⁸ Si deux listes parties au pacte de majorité ont le même nombre de sièges, c'est le nombre de vote de préférence seul qui est pris en compte.

²⁷⁹ Il en découle que le bourgmestre ne sera pas nécessairement la personne ayant obtenu le plus de voix de préférence au cours de l'élection.

²⁸⁰ La démission est un acte individuel. Si un échevin ne démissionne pas, la dérogation ne s'appliquera pas.

²⁸¹ Celui-ci aura voix délibérative au collège. Au conseil, par contre, il n'aura qu'une voix consultative, n'étant pas un élu.

Illustration : Dans le cas de la Ville de Charleroi, il a été fait application de cette dérogation mais sans aller jusqu'à provoquer de nouvelles élections. Ainsi, un nouveau pacte de majorité (PS-CDH-MR) a été adopté avec la désignation d'un bourgmestre élu (J-J Viseur - CDH). Ce bourgmestre n'était pas la personne qui avait fait le plus de voix sur la liste, partie au pacte, qui avait récolté le plus de voix.

Signalons également qu'outre le respect des **conditions d'éligibilité**, qui sont identiques à celles de conseiller communal²⁸², le bourgmestre (qu'il soit désigné dans le conseil ou hors conseil) doit être **belge**²⁸³.

LE PACTE DE MAJORITE

L'élection du bourgmestre découle donc de l'adoption d'un **PACTE DE MAJORITE** (article L1123-1). Celui-ci pouvant être revu, voire rompu, en cours de législature, le bourgmestre peut donc changer. Il n'est plus, comme auparavant, désigné pour 6 ans.

Un projet de pacte doit être déposé dans les mains du secrétaire communal au plus tard le 15 décembre qui suit les élections. Rappelons que le conseil communal est installé le 1^{er} lundi de décembre. Dès lors, si les conseillers communaux désirent désigner, à ce moment là, leur bourgmestre, échevins et conseiller de CPAS, le projet de pacte doit être déposé avant cette date.

Commentaire [IG7]: Projet : 2^{ème} lundi de novembre (lien avec CAS)

Ce projet comprend :

- l'indication des groupes politiques partis au pacte ;
- l'identité du bourgmestre (en application des règles précitées), des échevins et du président de CPAS pressenti²⁸⁴.

Il est signé par l'ensemble des personnes y désignées et par la majorité des membres de chaque groupe politique²⁸⁵ dont au moins un membre est proposé pour participer au collège. La signature d'un conseiller sur un projet de pacte est nulle si la majorité de son groupe n'a pas signé.

Le conseil communal adopte ce pacte à la majorité des membres présents au plus tard dans les trois mois suivant la validation des élections. Si aucun pacte de majorité n'est voté dans ce délai, le Gouvernement wallon peut désigner un commissaire qui sera chargé d'expédier les affaires courantes en lieu et place du collège qui assumait cette mission jusqu'alors.

En cours de législature, le pacte de majorité peut être **revu** afin de pourvoir au remplacement définitif d'un membre du collège ou à la désignation du président de CPAS, que ce soit suite à une démission, à un décès, un vote d'une motion de méfiance constructive, ... Cet avenant au pacte est adopté à la majorité des membres présents du conseil, comme le pacte initial (article L1123-2). Le membre nouvellement élu achève le mandat de son prédécesseur.

²⁸² HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.1.8.

²⁸³ Loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, art L1123-4 CDLD, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n°94/80/CE du 19 décembre 1994.

²⁸⁴ « Si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal ». Outre dans l'article L1123-1, nous retrouverons cette formule à divers endroits afin de tenir compte du transfert de la compétence en matière de CPAS à la Communauté germanophone.

²⁸⁵ Si un groupe n'est composé que de deux membres (en d'autres termes, qu'une liste n'a que deux élus), le projet de pacte est signé par l'un d'eux au moins.

Exemple : Suite à la démission d'une échevine, la commune de Herstal a revu son pacte de majorité afin de désigner une nouvelle échevine.

En cas de démission de tous les membres du collège, le pacte de majorité est rompu et un nouveau pacte « dérogatoire » devra être adopté. A défaut, de nouvelles élections pourraient avoir lieu ([article L1123-1, §5 – cfr *supra*](#))

Commentaire [IG8]: Projet : désignation d'un conciliateur avt de nouvelles élections

L'adoption du pacte de majorité constitue un acte susceptible de recours au Conseil d'Etat. Tout pacte adopté en-dehors des règles prescrites entrainera l'illégalité de la désignation du collège communal²⁸⁶.

LA PRESTATION DE SERMENT

Depuis les élections 2006, le bourgmestre n'est plus nommé par le Gouvernement et ne prête donc plus serment entre ses mains. Dorénavant, le bourgmestre prête serment entre les mains du président de la séance du conseil communal. S'il s'avère que c'était déjà lui le bourgmestre en charge, il prête serment entre les mains du premier échevin en charge ([article L1126-1](#)).

3. L'ELECTION DES ECHEVINS

a) *Les communes à statut « normal »*

QUI SERA ECHEVIN ?

A l'exception des échevins des communes périphériques²⁸⁷, de Comines-Warneton et Fourons, les échevins sont **élus par le conseil communal**, en son sein²⁸⁸. Depuis les élections de 2006, ils ne doivent plus nécessairement être de nationalité belge. Tout conseiller communal régulièrement élu peut devenir échevin.

Les échevins seront les **personnes dont l'identité figure dans le pacte de majorité** adopté par le conseil communal (*cfr supra*)²⁸⁹. Le collège communal est donc présenté globalement devant le conseil communal qui doit marquer son accord sur cette nouvelle équipe (échevins et président de C.P.A.S.)

Le rang des échevins sera déterminé par leur place dans la liste figurant dans le pacte de majorité ([article L1123-8](#)).

En application de l'article 11bis de la Constitution, [l'article L1123-3](#) impose la présence de membres des deux sexes au sein du collège. Afin de respecter cette obligation de mixité, il est possible de désigner un **échevin en dehors du conseil communal**. L'échevin ainsi désigné siège au collège communal avec voix délibérative et au conseil communal avec voix consultative. Cette personne doit toutefois remplir les

²⁸⁶ LOMBAERT B. & RIGADANZO V., *Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux*, in [Revue de Droit communal](#), 2007, n°2-3, p11.

²⁸⁷ Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem (article 7 de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative).

²⁸⁸ Article L1123-8 CDLD.

²⁸⁹ Avant le scrutin de 2006, la désignation des échevins se réalisait via un acte de présentation et l'élection qui en découlait.

conditions d'éligibilité (et notamment résider sur le territoire communal). Le pacte de majorité précisera le groupe politique auquel cet échevin est rattaché.

Une fois élus, les échevins prêtent **serment** entre les mains du bourgmestre dans les termes de [l'article L1126-1](#).

LEUR NOMBRE

Leur **nombre** varie en fonction de 2 à 10, selon le chiffre de la population de la commune²⁹⁰. En vertu de [l'article L1121-3](#), le chiffre de la population pris en considération est celui du Registre national des personnes physiques.

Depuis les élections 2006, à l'instar de la Région flamande, et afin d'accroître les synergies entre la commune et le C.P.A.S., le collège communal comprend une **personne supplémentaire**. Le président du C.P.A.S. devient membre effectif du collège. Il dispose d'une voix délibérative sauf lorsqu'il s'agit d'un exercice de la tutelle sur le C.P.A.S. où il ne participe pas aux délibérations mais peut être entendu soit à sa demande soit à celle du collège.

Outre sa fonction de Président de CPAS, il peut se voir confier des compétences scabinales, indépendante des affaires sociales. Certains Présidents de CPAS se sont ainsi vus confiés les matières de la santé, de la famille, des personnes handicapées, ...²⁹¹

S'il est désigné en dehors du conseil communal, il doit remplir les conditions d'éligibilité.

Considérant la présence du Président de CPAS au sein du Collège, le conseil communal a la possibilité de **réduire d'une unité le nombre d'échevins** présents au collège. A partir des élections de 2012, cette faculté sera une obligation pour les communes comptant au moins 20.000 habitants ([article L1123-8](#)).

b) Les communes périphériques, Comines-Warneton et Fourons

Les échevins des communes périphériques, de Comines-Warneton et de Fourons sont **élus directement** par la population ([article 15, §2 NLC](#)). Ce mode de désignation des échevins implique qu'au sein du collège, des partis opposés peuvent s'y retrouver. Par conséquent, le mode de délibération du collège a également été adapté : les délibérations se prennent au consensus²⁹².

Cette dérogation à [l'article L1123-8](#)²⁹³ a été insérée par loi dite « de pacification » ; par conséquent, les Régions sont incompétentes pour modifier ce mode particulier de désignation des échevins ; d'où son absence dans le CDLD.

UNE CONDITION PARTICULIERE DANS CES COMMUNES: LA CONNAISSANCE DE LA LANGUE²⁹⁴

²⁹⁰ Article L1123-9 CDLD.

²⁹¹ Sous la législature 2006-2012, ce fut le cas des Présidents de CPAS des Villes de Seraing et Herstal.

²⁹² Voir l'article 107 NLC.

²⁹³ Anciennement l'article 15, §1^{er} NLC.

²⁹⁴ Voir sur ce sujet : CEREXHE E. & DELGRANGE X., *Les connaissances linguistiques des mandataires communaux*, in *J.I.*, n°5498, 11 mars 1989, p.157 ; UYTENDAELE M., *Les obligations linguistiques des mandataires politiques*, Cahier hebdomadaire du Crisp, 1987, n°1150.

L'article 72bis NLC prévoit que les conseillers communaux, échevins et bourgmestre des communes périphériques et celles situées le long de la frontière linguistique doivent avoir **connaissance de la langue** de la région linguistique dans laquelle la commune est située²⁹⁵. Cette connaissance est celle considérée comme nécessaire à l'exercice du mandat, le bilinguisme n'est pas demandé.

Inscrit par la loi dite « de pacification » du 9 août 1988²⁹⁶, cet article reste de la compétence de l'Etat fédéral, expliquant son absence du CDLD. Notons que la rédaction de celui-ci vise spécialement le problème de la commune de Fourons et de Kraainem²⁹⁷.

Cette présomption de connaissance est²⁹⁸:

- **irréfragable**: pour les mandataires élus directement par la population (conseiller, échevins élus directs²⁹⁹, bourgmestre³⁰⁰)
- **réfragable jusqu'à preuve du contraire** (renversement de la charge de la preuve) pour les autres mandataires (échevins, bourgmestre): la connaissance de la langue d'un mandataire peut être remise en cause par un conseiller communal qui apporterait des indices graves provenant d'une décision juridictionnelle, de l'aveu du mandataire³⁰¹ ou de l'exercice de ses fonctions comme autorité administrative individuelle (exemple: il n'a pas été capable de célébrer un mariage en néerlandais).

Lorsque cette condition est mise en cause (en cas de présomption réfragable uniquement), une requête est envoyée au Conseil d'Etat dans les six mois de la nomination du bourgmestre ou des échevins non élus directement, ou du jour du premier exercice des fonctions de bourgmestre ou échevin³⁰² en application des articles 14, 17 ou 18 NLC³⁰³. Le Conseil d'Etat statue sans délai³⁰⁴.

Si la connaissance de la langue d'un bourgmestre ou d'un échevin est mise en cause, le Conseil d'Etat peut annuler sa nomination. Dans ce cas, la personne concernée ne pourra plus être nommée bourgmestre ou échevin ni même exercer les fonctions de bourgmestre jusqu'à la fin de la législature. Si la décision du Conseil d'Etat n'est pas respectée, la personne commet une négligence grave³⁰⁵ et pourra, en application des articles L1123-6 et L1123-14, être révoquée.

Concernant les conseillers communaux, aucune requête ne peut être introduite contre eux; leur connaissance de la langue est présumée irréfragablement.

²⁹⁵ Seize communes sont visées : les communes périphériques (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem) et des communes de la frontière linguistique (Messines, Espierres-Hechin, Renaix, Biévène, Herstappe, Fourons, Mouscron, Comines-Warneton, Flobecq et Enghien).

²⁹⁶ Anciennement l'article 68bis de la loi électorale communale, déplacée dans la NLC par l'arrêté royal du 30 mai 1989 (art. 16).

²⁹⁷ Voir Doc. parl., *Proposition de loi abrogeant la présomption de connaissance de la langue*, Chambre, Session 2003-2004, 779. Notons que cette proposition a été déposée par le Vlaams Blok.

²⁹⁸ Article 72bis, §2 NLC.

²⁹⁹ Article 15, §2 NLC: dans les communes périphériques et dans les communes de Comines-Warneton et Fourons, les échevins sont élus directement. Toutes les communes de la frontière linguistique ne sont pas concernées.

³⁰⁰ Qui entre en fonction entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} janvier 1989 ou qui a exercé un mandat de bourgmestre pendant au moins trois années consécutives. Mesure faite spécialement pour José Happart.

³⁰¹ Citons à titre d'exemple, le bourgmestre Happart qui avait reconnu publiquement qu'il ne connaissait pas le néerlandais.

³⁰² Article 72bis, §3 NLC.

³⁰³ Ces articles concernent les cas d'empêchement ou d'absence du bourgmestre (devenu les articles L1123-3 et L1123-4 CDLD) ou des échevins (articles L1123-10 et L1123-11 CDLD).

³⁰⁴ Article 72bis, §4 NLC.

³⁰⁵ La négligence grave réside dans le non-respect de la décision du Conseil d'Etat et non dans la méconnaissance de la langue.

B. Les incompatibilités

1. LES CAS D'INCOMPATIBILITES

Au préalable, notons que les hypothèses d'incompatibilités ne doivent être confondues avec les causes d'inéligibilité, les conflits d'intérêts (articles L1122-19 et L1125-12), ou encore les congés politiques. L'incompatibilité est « l'interdiction faite par la loi d'assumer certaines charges ou certaines fonctions (...), soit parce que l'intéressé assume ou exerce simultanément une autre charge ou fonction, soit parce qu'il est uni par des liens de parenté ou d'alliance avec une personne exerçant ou appelée à exercer les mêmes fonctions »³⁰⁶.

En vertu, notamment des articles L1125-1, L1125-3, L1125-4 CDLD et l'article 71, 7° NLC³⁰⁷, ne peuvent pas être conseiller communal, ni membre du collège communal:

- Un gouverneur de province;
- Un membre du collège provincial³⁰⁸;
- Un greffier provincial;
- Un commissaire d'arrondissement;
- Un fonctionnaire de police et un agent de la force publique;
- Un membre du personnel, avec ou sans traitement et quelque que soit sa situation administrative³⁰⁹, ou celui qui reçoit une allocation ou un salaire de la commune, à l'exception des pompiers volontaires. Sont également visés les enseignants communaux, les APE³¹⁰, les receveurs régionaux. Par contre, ne tombent pas sous cette incompatibilité, les enseignants non communaux, les personnes travaillant dans une autre commune, les membres du personnel placés en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite³¹¹;
- Un employé de l'administration forestière lorsque leur compétence s'étend à des propriétés boisées soumises au régime forestier et appartenant à la commune dans laquelle ils désirent exercer leurs fonctions³¹²;
- Une personne exerçant un mandat équivalent dans une administration locale dans un autre pays membre de l'Union européenne ;
- Un membre de l'ordre judiciaire (cours, tribunaux, parquets, greffes);
- Un conseiller du Conseil d'Etat ;
- Le secrétaire communal ou le receveur de la commune³¹³ ;
- Le secrétaire ou le receveur du CPAS du ressort de la commune ;
- Les personnes parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclus³¹⁴, dans le but d'éviter le contrôle d'une commune par une seule famille;

Commentaire [IG9]: Projet : parler de « corps communal » afin d'inclure le Président de CPAS

Commentaire [IG10]: Projet : insertion des cohabitants légaux + 5 sur csq alliance ou mariage en cours de mandat

³⁰⁶ HAVARD Ch., o. c., p.21.

³⁰⁷ Article, de compétence fédérale, relatif à la police et toujours en vigueur.

³⁰⁸ Suite à la démission du député permanent J. Moxhet et à son remplacement par J. Mestrez, ce dernier a du renoncer à son mandat d'échevin et de conseiller communal de la Ville de Verviers. – Vers l'Avenir du 13 janvier 2004.

³⁰⁹ Y compris les agents mis en disponibilité. Voir aussi la circulaire du 26 juillet 2000 relative aux élections communales du 8 octobre 2000, à la validation des élections et à l'installation des conseillers communaux, à l'élection des échevins et à la procédure de nomination des bourgmestres (M.B. 31/8/2000).

³¹⁰ Anciennement les ACS, les PRC et les contrats PRIME.

³¹¹ CE, Urbain, n°116.292,21 février 2003. Cette situation est à distinguer de la simple « mise en disponibilité ». Dans le cas présent, l'agent ne peut être appelé à reprendre ses fonctions et ne bénéficie plus des avantages liés à son statut.

³¹² Sur l'étendue de cette incompatibilité, voir : Q.R., Sénat, Session 1993-1994, 1 mars 1994, p.5039.

³¹³ Cette incompatibilité ne vise pas le président du CPAS. En outre, le Gouverneur pourra autoriser le cumul de ces fonctions avec le mandat d'échevin ou de conseiller communal (pas de bourgmestre) dans les communs de moins de 1.000 habitants.

³¹⁴ Article L1125-3 CDLD.

- Deux conjoints ou cohabitants.

Ces incompatibilités sont établies afin « *d'éviter que certaines personnes qui occupent certaines fonctions énoncées dans la loi puissent, du fait de leur mandat politique, exercer certaines influences sur une des fonctions* »³¹⁵ (principe du « *juge et partie* », du « *contrôleur-contrôlé* »).

D'autres incompatibilités, prévues à [aux articles L1125-2 et L1125-11](#), sont applicables aux *membres du collège communal*³¹⁶. Ceux-ci ne peuvent être :

- ministres des cultes et les délégués laïques;
- agents des administrations fiscales, dans les communes faisant partie de leur circonscription ou de leur ressort, sauf dérogation accordée par le Gouvernement;
- conjoint ou cohabitant légal du secrétaire ou du receveur communal³¹⁷ ;
- fonctionnaires généraux soumis au régime du mandat au sein des services du Gouvernement fédéral, du Gouvernement d'une Région ou d'une Communauté, et des organismes d'intérêt public qui en dépendent ;
- titulaires d'une fonction au sein d'un organisme d'intérêt public³¹⁸ et qui consiste à en assumer la direction générale³¹⁹ ;
- membre permanent au sein d'un organe de direction d'une intercommunale³²⁰ ;
- dans certains cas, membre du Parlement wallon³²¹. Dès le renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les trois quarts des membres de chaque groupe politique³²² ne pourront cumuler le mandat de membre du Parlement wallon et de membre du collège communal. Le quart de députés qui pourront cumuler leur mandat avec celui de membre du collège communal sera celui qui a obtenu le plus haut taux de pénétration³²³ lors des élections régionales.

D'ici les élections communales de 2018, les députés membres d'un collège communal peuvent se déclarer empêchés d'exercer l'une ou l'autre fonction. Dans cette hypothèse, les règles de remplacement du bourgmestre ou de l'échevin prévues aux articles L1123-5 et L1123-10 sont d'application.

A noter que la section législation du Conseil d'Etat a considéré le législateur wallon incompetent pour adopter une telle disposition. Celle-ci établissent une règle de composition du parlement et non une incompatibilité, il appartient au législateur spécial fédéral d'adopter ce type de

³¹⁵ HAVARD Ch., o.c., p.21.

³¹⁶ Incluant le Président du C.P.A.S.

³¹⁷ Afin de garantir l'indépendance du collège par rapport à l'administration.

³¹⁸ Les asbl paracomunales ne sont pas visés. – Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, 216, n°1, p.3.

Par « organismes d'intérêt public », il faut entendre ceux tombant dans le champ d'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et ceux dont les statuts précisent qu'il s'agit d'un OIP. – Doc. Parl., Parlement wallon, 216, n°3, p.6.

³¹⁹ Ces deux dernières incompatibilités ont été introduites par le décret du 6 octobre 2010 modifiant certaines dispositions du CDLD en vue de renforcer la gouvernance au niveau local (M.B. 27/10/2010).

³²⁰ Introduite par le décret du 6 octobre 2010. Par « organe de direction », il faut entendre l'organe administratif, composé de membres du personnel de l'intercommunale sous contrat de travail ou sous statut et non du conseil d'administration ou d'un organe restreint de gestion de l'intercommunale. – Doc. Parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 2009-2010, 216, n°1, p.3. Cette incompatibilité est également applicable au Président d'un CPAS (Article 9bis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale).

³²¹ Décret spécial du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon (M.B. 22/12/2010). Ce décret intègre un §6 à l'article 24bis dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

³²² Par « groupe politique », il faut entendre le ou les membres du Parlement élu(s) sur une même liste lors des élections régionales (article 24bis, §6, al. 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

³²³ Ce taux se calcule en divisant le nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes valables exprimés dans sa circonscription électorale (article 24bis, §6, al. 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

mesure³²⁴. Le Conseil d'Etat critique également le projet quant au fait que celui-ci « porte atteinte à la prévisibilité par l'électeur de son vote » ainsi que sur le critère de sélection des personnes touchées par l'incompatibilité qu'il juge discriminatoire. Malgré ces remarques, le législateur régional est passé outre cet avis et a adopté le décret³²⁵.

Deux recours en annulation ont été introduits à la Cour constitutionnelle contre ce décret.

Commentaire [ig11]: A suivre

Le bourgmestre et les échevins ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement. Le président du C.P.A.S. n'est pas visé par cette disposition.

Dans un souci de permettre au mandataire d'assumer pleinement l'ensemble de ses fonctions, l'article L1531-2, §3 interdit à un conseil communal d'exercer plus de trois mandats exécutifs dans les intercommunales et les associations de projets auxquelles sa commune est associée.

Et enfin, à côté de ces incompatibilités prévues par le CDLD, certaines lois instaurent d'autres cas d'incompatibilités³²⁶.

2. LES CONSEQUENCES DE L'INCOMPATIBILITE

Si une telle incompatibilité intervient:

- Avant l'entrée en fonction: l'article L1125-5 prévoit que pour prêter serment, le candidat élu ne doit se trouver dans un cas d'incompatibilité. Le cas échéant, le collège invite le candidat à faire cesser l'incompatibilité dans le mois. A défaut de résignation dans le mois, le candidat élu est censé renoncer à son mandat. A titre conservatoire, la prestation de serment pourrait être refusée³²⁷.
- Pendant l'exercice du mandat: si le conseiller accepte une fonction incompatible avec son mandat prévue aux articles L1125-5 et L1125-6, il est déchu de celui-ci et cesse de faire partie du conseil communal. Cette décision est susceptible d'un recours au Conseil d'Etat.

En vertu de l'article L1125-7, si le collège constate qu'un conseiller est dans une situation d'incompatibilité, il en informe le conseil ainsi que le Gouvernement wallon. Si le conseiller ne régularise pas la situation, le Gouvernement prononce la déchéance, après avoir entendu l'intéressé s'il en fait la demande. Le conseiller déchu pourra introduire un recours au Conseil d'Etat contre cette décision de déchéance.

Contrairement au niveau provincial où le Gouvernement peut acter la démission « d'office » d'un député qui serait dans une situation d'incompatibilité (article L2212-81bis), le CDLD est muet quant à la procédure applicable en cas d'incompatibilités spécifiques aux membres du collège communal.

³²⁴ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Parlement wallon, Session 2010-2011, 247, n°1, pp.8-9.

³²⁵ Sur les contre-arguments du législateur régional aux remarques du Conseil d'Etat, voir: Doc. Parl., *Exposé des motifs*, Parlement wallon, Session 2010-2011, 247, n°1, pp. 2-4.

³²⁶ Voir: la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, les lois ordinaire et spéciale du 4 mai 1999, ...

³²⁷ PIRET Florence, *Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats*, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.20.

Pour les incompatibilités prévues dans d'autres articles que les [articles L1125-5 et L1125-6](#), les mandataires soumis à ces dispositions se voient dans l'obligation de faire un choix. Toutefois, les dispositions du CDLD relatives à la démission d'office à défaut de choix ne s'appliquent pas³²⁸.

La mandataire qui continue à exercer son mandat public après avoir déchu est passible d'une peine d'emprisonnement de huit jours et d'une amende, en vertu de l'[article 262 du Code pénal](#).

C. Les droits et obligations des conseillers communaux

Le mandat de conseiller communal comporte des droits et obligations. Parmi ceux-ci, relevons notamment:

1. LE DROIT DE PARTICIPER AUX SEANCES DU CONSEIL COMMUNAL

Dix séances minimum doivent avoir lieu par an ([article L1122-11](#)). Cette participation n'est pas un devoir mais un droit; aucune sanction –mise à part électorale- n'est applicable si un conseiller n'assiste pas à une séance du conseil communal. Le conseiller ne risque pas d'être révoqué, cette absence ne constitue pas une négligence grave. Dans certaines hypothèses, ce droit fera l'objet de limitations ([articles L1122-19 et L1125-10](#))³²⁹.

2. LE DROIT DE CONVOQUER

Un tiers au moins des conseillers communaux peuvent demander au collègue de convoquer le conseil communal au jour et à l'heure qu'ils ont eux-mêmes fixés ([article L1122-12, alinéa 2](#)). Un quart suffira si, au cours de l'année précédente, le conseil s'est réuni moins de dix fois. Le collège est dans l'obligation de convoquer le conseil communal dans une telle hypothèse³³⁰. Il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et le respect d'un quorum de présence au sein du collège pour exécuter cette décision n'est pas requis³³¹. Cette convocation doit contenir un ordre du jour.

3. LE DROIT D'INSCRIRE UN POINT A L'ORDRE DU JOUR

Tout conseiller communal, exception faite des membres du collège, peut demander que soit inscrit un point complémentaire à l'ordre du jour au moins cinq jours francs³³² avant le conseil communal ([article L1122-24](#)).

Cette demande écrite est remise au bourgmestre (ou à son remplaçant) qui la transmet, sans délai, aux membres du conseil. Le bourgmestre est tenu de transmettre cette demande même si elle ne relève pas de la compétence du conseil communal. Ce sera au conseil communal de se prononcer sur son incompétence. Le bourgmestre pourra toutefois refuser une demande qui présente un caractère manifestement vexatoire³³³.

³²⁸ PIRET Florence, *Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats*, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.19.

³²⁹ Cfr. infra.

³³⁰ CE, Bachmann, n°10.331, 12 décembre 1963 ; CE, Lepaffe, n°24.603, 3 août 1984.

³³¹ C.R.I.C., Question orale de M. Wesphael sur les dysfonctionnements du collège communal et non-respect du CDLD dans la commune d'Awans, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°137, pp.17-19.

³³² Le jour où la demande est déposée ainsi que le jour où le conseil se réunit ne sont pas compris.

³³³ UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.3.

Elle doit être accompagnée d'une note explicative ou de tout document susceptible d'éclairer le conseil. En outre, comme chaque point inscrit à l'ordre du jour qui devrait donner lieu à une décision, il doit contenir un projet de délibération. A défaut, le point ne pourra pas être débattu (article L 1122-24).

4. LE DROIT DE DECISION

Chaque conseiller peut participer aux discussions ainsi qu'aux décisions prises.

5. LE DROIT DE CONSULTATION, D'INFORMATION ET DE VISITE

En vertu de l'article L1122-10³³⁴, ils peuvent **consulter** tout acte, pièce concernant l'administration, y compris la correspondance communale, dans les conditions arrêtées par le règlement d'ordre intérieur établi par le conseil. « *Les études, les documents, la correspondance qui font état de données de fait, d'avis de tiers ou de l'état d'avancement d'un dossier peuvent être consultés par tout conseiller communal* »³³⁵. Le registre des procès-verbaux du collège³³⁶ ainsi que les pièces versées aux archives sont également concernées. Ne peuvent toutefois être consultés: les registres et les actes de l'état civil, les casiers judiciaires, les listes de milice, les projets de procès-verbaux des réunions du conseil communal et du collège, les notes personnelles des agents, des échevins ou du bourgmestres qui sont encore en voie d'élaboration ou soumises à l'examen du collège communal.

Ce droit prévu par l'article L1122-10, ne vise que les actes et pièces de la commune ; les services décentralisés de la commune (a.s.b.l. communales, régies communales autonomes, intercommunales, ...) ne sont pas visés par cet article³³⁷.

Ce droit de regard porte sur toutes les matières relevant de l'intérêt communal, ainsi que sur celles relevant, à la fois, de l'intérêt communal et de l'intérêt général³³⁸.

Les conseillers communaux sont autorisés à faire des copies des pièces et actes consultés contre redevance ; ils ne peuvent emporter des pièces. La redevance ne peut excéder le prix de revient³³⁹ qui, selon les travaux préparatoires, correspond au coût réellement pris en charge par la commune³⁴⁰. La prise en compte des frais du personnel est controversée³⁴¹.

³³⁴ Voir également une circulaire du 19 janvier 1990 sur le droit de regard des conseillers communaux (M.B. 25/01/1990).

³³⁵ C.R.I.C., Question orale de M. Saint-Amand sur l'accès aux courriers d'avocat refusé par la ville de Lessines aux conseillers communaux, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°86, pp.33-34.

³³⁶ Voir: Q/R, Question de M. Fourny sur la publicité des décisions du collège communal, Parlement wallon, Session 2006-2007, n°130, 4 avril 2007.

³³⁷ Une proposition de décret avait été déposé afin d'élargir ce droit d'accès aux services décentralisés de la commune (a.s.b.l. communales, régies, conseils de district, ...). - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'y a été donnée.

³³⁸ Le Conseil d'Etat a ainsi annulé l'interdiction faite aux conseillers communaux de consulter les actes ou pièces relatifs à l'exercice d'attributions d'intérêt général du collège ou du bourgmestre, en se référant aux travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1994 introduisant l'article 84, §2 NLC, devenu l'article L1122-10, §2 CDLD. (CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999).

³³⁹ Un prix de revient de 20 BEF (0,5€) par page peut être considéré comme raisonnable (Q/R, *Question n°12 de M. Hazette*, Parlement wallon, Session 1995/1996, n°2, 15 décembre 1995, pp.32-33.).

³⁴⁰ Le conseil communal se doit toutefois de savoir motiver que la redevance a été fixée sur base d'un calcul réellement effectué (CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999 ; Grez-Doiceau, n°107.260, 31 mai 2002).

³⁴¹ Se prononçant sur la redevance demandée aux citoyens lors d'une demande de copie, le Conseil d'Etat a précisé que le traitement du personnel communal ou le coût lié aux bâtiments ne peut être pris en compte, ceux-ci étant supportés par la commune en l'absence de toute demande copie (CE, Grez-Doiceau, n°107.260, 31 mai 2002 ; Grez-Doiceau, n°112.495, 12 novembre 2002).

En outre, pour chaque point à l'ordre du jour, les conseillers ont, à leur disposition, toutes les pièces s'y rapportant, sans déplacement de celles-ci. Si le règlement d'ordre intérieur le prévoit, les mandataires peuvent également demander au secrétaire communal ou aux fonctionnaires des **informations** techniques au sujet des ces pièces ([article L1122-13](#)).

Les conseillers communaux peuvent **visiter** les bâtiments et services communaux ainsi que ceux des intercommunales dans lesquelles leur commune est associée³⁴². Ne sont pas visés les établissements et services dépendant du CPAS.

Le règlement d'ordre intérieur³⁴³ détermine les modalités de consultation et de visite (délais, procédure à suivre, règles destinées à éviter les abus, ...) ainsi que le montant de la redevance³⁴⁴. Si ce règlement vient à limiter de manière trop restrictive ce droit, il pourra être attaqué devant le Conseil d'Etat.

Citons également [l'article 133bis NLC](#)³⁴⁵ permettant au conseil communal (et non aux conseillers communaux individuellement³⁴⁶) d'être informés sur l'exécution des pouvoirs de police administrative conférés au bourgmestre.

Relevons l'interférence des [articles L3211-1 et suivants](#)³⁴⁷ relatifs à la publicité de l'administration dans les communes et les provinces avec [l'article L1122-10](#). Ces dispositions octroient, à tout citoyen, un droit d'information et de consultation d'une part, plus étendu que celui prévu à [l'article L1122-10](#) mais, d'autre part, plus étroit³⁴⁸. La question de savoir si un mandataire communal dispose des mêmes droits que tout citoyen peut être soulevée.

Par contre, les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1994 introduisant l'article 84, §2 NLC (L1122-10, §2 CDLD) précise que la redevance n'est pas le simple coût de la copie mais inclut une partie des frais de personnel ou encore toutes autres opérations qui précèdent le service rendu.

³⁴² Articles L1122-10, §2 et L1523-13 (intercommunales).

³⁴³ Le **règlement d'ordre intérieur**: le conseil communal doit adopter un règlement d'ordre intérieur (article L1122-18 CDLD). Ce règlement comprend des éléments que le CDLD prescrit d'y consigner ainsi que des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil. Ces dernières ne peuvent être contraires au CDLD. Pour davantage de détail, voyez « II. Le fonctionnement ; 10. Le règlement d'ordre intérieur ».

³⁴⁴ Une proposition a été déposée afin que le prix des copies soit fixé par le Gouvernement afin d'unifier les pratiques et d'éviter les excès. - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'y a été donnée.

³⁴⁵ Toujours en vigueur, touchant aux compétences du bourgmestre en matière de police et donc, relevant de la compétence fédérale.

³⁴⁶ Une proposition en ce sens a été déposée. - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'y a été donnée.

³⁴⁷ Anciennement la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

³⁴⁸ L'article L3231-1 CDLD exigeant de justifier d'un intérêt pour consulter des documents à caractère personnel. Un conseil communal pourrait consulter un dossier disciplinaire relatif à un membre du personnel communal sans devoir justifier d'un intérêt. - BOUVIER J., *De l'improbable nature des rétributions et de quelques autres considérations*, in [RDC](#), 2003/2, pp.43-48.

Signalons que les conseillers communaux doivent faire preuve de discrétion et sont tenus au secret professionnel dans le cadre de l'exercice de leurs droits (*cfr infra*).

6. LE DEVOIR DE DISCRETION ET SECRET PROFESSIONNEL

Les conseillers communaux, notamment lors de la consultation de dossiers, sont tenus à un devoir de discrétion et au secret professionnel en vertu de l'article 458 du Code Pénal³⁴⁹. Ainsi, dans une circulaire du 1^{er} décembre 2006, le Ministre des Pouvoirs Locaux précisait que les conseillers communaux doivent exercer leur mandat avec probité et loyauté et qu'ils ne peuvent divulguer toute information confidentielle concernant la vie privée d'autres personnes.

7. LE DROIT D'INTERPELLATION³⁵⁰

Les conseillers communaux peuvent poser des questions écrites ou orales au collègue, sans en demander l'inscription à l'ordre du jour³⁵¹. Le règlement d'ordre intérieur détermine les conditions d'exercice de ce droit. Les questions orales sont posées lors du conseil communal. Celles-ci, ainsi que la suite qui y est donné, sont reprise dans le procès-verbal, en vertu de l'article L1132-2³⁵².

Commentaire [IG12]: Projet : consécration du droit pour les conseillers communaux de poser des questions écrites et orales + modalités

Ce droit d'interpellation concerne les conseillers communaux et non les citoyens. Sauf dispositions contraires dans le règlement d'ordre intérieur, ces derniers ne disposent d'aucun droit de ce type. Jusqu'à ce jour, le CDLD est muet³⁵³. Certaines plaident pour une consécration législative de ce droit³⁵⁴.

Commentaire [IG13]: Projet : consécration du droit d'interpellation du citoyen (inspiration province)

Signalons qu'au niveau des provinces, le droit d'interpellation en faveur des citoyens a été consacré et encadré à l'article L2212-29 CDLD.

8. LE DROIT D'ASSISTANCE³⁵⁵

Les mandataires handicapés peuvent se faire assister d'une personne de confiance. Celle-ci doit rentrer dans les conditions d'éligibilité et prêter serment. La personne qui assiste n'a pas droit à un jeton de présence³⁵⁶.

L'arrêté royal du 25 février 1996 fixe les critères déterminant la qualité de conseiller handicapé.

9. LE DROIT AUX JETONS DE PRESENCE ET TRAITEMENTS

En vertu de l'article L1122-7, les conseillers communaux n'ont pas droit à un traitement, contrairement au bourgmestre et aux échevins (*cfr infra*). Des **jetons de présence**³⁵⁷ leur sont

³⁴⁹ Q.R., *Question n°236 de DALLONS*, 9 novembre 1992, Chambre, Session 1992-1993.

³⁵⁰ Article L1122-10, §3 CDLD.

³⁵¹ Il s'agit d'une question et par définition, elle n'appelle pas de délibération. UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.5.

³⁵² C.R.I.C., Question orale de M. Saint-Amand sur les droits de l'opposition au conseil communal, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°60, pp.26-28.

³⁵³ Q./R., *Question n°24 de Mme Bertouille*, Parlement wallon, Session 2000-2001, n°8, 13 juillet 2001, p.45.

³⁵⁴ Voir : Doc. Parl., *Déclaration de politique régionale*, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 16 juillet 2009 ; « Pour une institution communale renouvelée », UVCW, Bruxelles, Mai 2001, p.23.

³⁵⁵ Article L1122-8 CDLD.

³⁵⁶ Une proposition avait été introduite pour octroyer à cette personne de confiance un jeton de présence, celle-ci disposant des mêmes moyens et étant soumises aux mêmes obligations que le conseiller. Ne pas lui octroyer de jetons de présence constituerait, selon les auteurs de la proposition (MM. Tiberghien et Consorts), un traitement discriminatoire. – Doc. parl., Parlement wallon, Session 2002-2003, 539, n°1. Aucune suite n'y a été donnée.

octroyés lorsqu'ils assistent à une séance du conseil communal, d'une commission ou d'une section. Il ne peut y renoncer (sauf application du plafond – *cf infra*). Concernant le président du CPAS, qui assiste aux séances du conseil communal, il ne percevra un jeton de présence que s'il est membre du conseil communal. Un président de CPAS désigné en dehors du conseil communal ne bénéficiera pas de jeton de présence³⁵⁸.

Commentaire [IG14]: Projet : double jeton de présence au Président du Conseil Communal

Le montant de ces jetons est fixé par le conseil communal, dans le respect des conditions et modalités fixées par le Gouvernement wallon. Le montant de ce jeton doit être compris entre 37,18 € et le montant du jeton de présence des conseillers provinciaux (à savoir, 125 € indexé).

Ces sommes peuvent avoir une incidence sur l'octroi d'allocation de (pré)pension, de chômage ou d'autres bénéfices³⁵⁹. Dès lors, il est prévu que le montant des jetons peut être complété par une **somme supplémentaire** pour perte de revenus que le conseiller (qui bénéficie de salaires, pensions³⁶⁰, indemnités ou allocations légaux ou réglementaires) subit. Ce supplément n'est pas octroyé d'office mais doit faire l'objet d'une demande du conseiller concerné. Le montant des jetons et de ce supplément ne peut dépasser le traitement d'un échevin d'une commune de 50.000 habitants³⁶¹.

Depuis la réforme du CDLD de 2005, les rétributions des mandataires sont plafonnées. Ainsi, l'article L1122-7, §2 prévoit que la somme de leurs jetons de présence ainsi que des rétributions et autres avantages en nature dont ils bénéficient en raison de leur mandat de conseiller mais également des mandats dérivés³⁶², des mandats, fonctions et charges d'ordre politique³⁶³, ne peut être supérieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants et du Sénat (« règle des 150% »). Ainsi, pour l'année 2011, ce plafond est fixé à 169.546,56€ bruts³⁶⁴. En cas de dépassement, le montant est réduit à due concurrence.

Concernant le bourgmestre et les échevins, en vertu des articles L1123-15 et suivants CDLD, ceux-ci bénéficient d'un **traitement** dont les montants sont déterminés par le CDLD. Ce traitement varie en fonction de la taille de la commune. Les échevins ont droit à 60% (si la commune compte moins de 50.000 habitants) ou 75% du traitement du bourgmestre de la commune. Jusqu'au décret du 30 avril 2009, ce traitement était lié au traitement du secrétaire communal. Cette liaison a été supprimée

³⁵⁷ Considérés comme des indemnités pour frais divers, ils doivent être déclarés et sont soumis à l'impôt des personnes physiques.

³⁵⁸ MENDOLA Luigi, Un président de CPAS a-t-il droit à un jeton de présence lorsqu'il participe aux réunions du conseil communal, in Mouvement Communal, Mai 2010, n°848, p.41.

³⁵⁹ HAVARD Ch., o.c., p.46.

³⁶⁰ A l'heure actuelle, les pensionnés qui sont conseillers communaux, provinciaux ou membres d'un C.P.A.S. voient le montant de leur pension réduit ou le versement suspendu si la somme des jetons de présence qu'ils perçoivent dépasse un certain seuil. Une proposition de loi avait été introduite, sans suite, en vue de supprimer ce système (Doc. Parl., Chambre, 6 septembre 2001, n°1401/001).

³⁶¹ Article L1122-7, §3 CDLD. Cet article a été exécuté par l'A.R. du 29 mars 2000 déterminant les modalités de majoration des jetons de présence des conseillers communaux et du traitement des bourgmestres et échevins (M.B. 13/04/2000) et la circulaire du 12 mai 2000 déterminant les modalités de majoration des jetons de présence des conseillers communaux et du traitement des bourgmestres et échevins (M.B. 03/06/2000).

³⁶² « Toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière » - article L5111-1.

³⁶³ « Tout mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique qui ne s'analyse ni comme un mandat originaire, ni comme un mandat dérivé » - article L5111-1.

³⁶⁴ Montant à l'indice 1,5156. M.B. 30/10/2010.

dans le cadre de la révision et modernisation du statut des grades légaux que sont le secrétaire et le receveur communaux³⁶⁵.

Ce traitement pourra être augmenté ou réduit lorsque celui-ci a un impact sur d'autres traitements, indemnités, pensions ou allocations légales ou réglementaires.

Ce traitement n'inclut pas la prise en charge des frais de déplacement, de séjour, de téléphone, de GSM ou encore d'abonnement ADSL. La décision d'octroi d'avantages aux membres du collège communal revient au conseil communal³⁶⁶. Acte obligatoirement transmissible, cette décision sera soumise à la tutelle générale d'annulation du Gouvernement wallon.

10. LA DECLARATIONS DE MANDATS ET DE REMUNERATION REGIONALE³⁶⁷

Le respect des obligations en matière de plafonds des rétributions est assuré par un « organe de contrôle ». Dans l'attente de la création de cet organe, qui prendrait le nom de « Commission de déontologie et d'éthique³⁶⁸ », la Cellule temporaire de contrôle des mandats, créé auprès du Gouvernement par l'AGW du 6 décembre 2007, effectue ce contrôle, sur base des déclarations transmises par les mandataires.

Ainsi, avant le 30 juin de chaque année, les conseillers communaux, provinciaux, de l'action sociale, les échevins, les députés provinciaux, le bourgmestre ainsi que le président du C.P.A.S.³⁶⁹ doivent introduire, par recommandé, une **déclaration reprenant l'ensemble des fonctions exercées** dans la sphère politique et dans la sphère privée ainsi que la **rétribution et avantages en nature y afférant³⁷⁰** (pour les mandats privés, la déclaration de la rémunération y afférant n'est imposée que pour les titulaires d'un mandat exécutif (bourgmestre/échevin) et ce volet est remise sous enveloppe scellée). Les mandats non rémunérés doivent également être déclarés.

Sont également visés par cette déclaration les personnes non élues mais qui aurait été désigné par une commune, province, intercommunale, régie communale ou provinciale autonome ou société de logement pur exercer des responsabilités dans la gestion d'une personne juridique ou d'une association de fait.

L'article L5211-1 précise davantage le contenu de cette déclaration.

En application des articles L5121-1 et suivants, en cas d'absence de déclaration, de déclaration irrégulière ou de dépassement du plafond des rétributions, l'organe de contrôle en informe le mandataire concerné. Celui-ci a 15 jours pour faire valoir ses observations et/ou se conformer à la législation et peut demander à être auditionné. L'organe de contrôle rend ensuite sa décision. A défaut de décision dans les 6 mois, la déclaration est présumée conforme. En cas de décision, celle-ci porte sur l'existence et la conformité de la déclaration. Elle comporte, le cas échéant, le décompte des sommes trop perçues par le mandataire pour le passé et les conditions du remboursement. Un recours auprès du Conseil d'Etat est ouvert contre cette décision.

³⁶⁵ Doc. Parl., Rapport de la commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique, Parlement wallon, Session 2008-2009, 926, n°5, p.7.

³⁶⁶ C.R.I.C., Question orale de M. Crucke sur l'achat d'iPhone 4G au bénéfice des échevins d'Herstal, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°95, pp.46-47.

³⁶⁷ Doc. parl., Projet de décret portant ratification de l'AGW du 20 décembre 2007 pris en exécution de l'article 55 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale, Session 2007-2008, 773.

³⁶⁸ Doc. Parl., *Déclaration de politique régionale*, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.129.

³⁶⁹ Hormis ceux d'un CPAS de la Wallonie de langue allemande.

³⁷⁰ Déclaration des montants annuels bruts pour l'année concernée.

Le remboursement doit s'effectuer dans les 60 jours de la réception de la notification de la décision. Les sommes trop perçues sont remboursés à la commune, province, CPAS selon l'origine du mandataire. Le mandataire adresse la preuve du remboursement à l'organe de contrôle.

En cas d'absence déclaration ou de fausse déclaration, le Gouvernement wallon peut, dans une décision motivée, constater la **déchéance des mandats du mandataire**. En outre, ils perdent leur éligibilité pendant 6 ans à dater de la notification de la décision. Un recours au Conseil d'Etat est également ouvert contre cette décision. En 2008, le Gouvernement wallon a ainsi déchu 13 personnes de leur mandat (conseillers communaux et conseillers de l'aide sociale)³⁷¹ pour absence de déclaration 2008 et 2009 (récidive) et ce, malgré plusieurs rappels.

Le **cadastre des mandats** est publié annuellement, à l'exception des informations relatives aux mandats privés qui ne peuvent être communiqués qu'au juge d'instruction, à l'instar de ce qui est prévu dans la loi du 2 mai 1995 pour les déclarations de patrimoine des mandataires. Le montant des rétributions et/ou avantages en nature ne sont pas indiqués, seul est mentionné leur existence ou non.

11. LA DECLARATION DE MANDATS ET DE PATRIMOINE FEDERALE

Avant le 1^{er} avril de l'année suivant leur nomination, le bourgmestre, les échevins ainsi que le président de CPAS doivent déposer à la Cour des Comptes une déclaration de tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, exercés durant l'année dont question, dans le secteur public ou pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger. Il doit être précisé si ces mandats sont rémunérés ou non (sans indications de montant)³⁷². Cette liste est également publiée au Moniteur belge.

En outre, dans le mois qui suit leur nomination, le bourgmestre, les échevins ainsi que le président de CPAS doivent déposer à la Cour des comptes, sous pli scellé, une déclaration de patrimoine comprenant l'ensemble des créances, immeubles et biens meubles de valeur dont il dispose. Cette déclaration est conservée par la Cour des Comptes et ne sera consultée qu'en cas d'instruction pénale.

12. LE DROIT AU CONGE POLITIQUE³⁷³

Des congés peuvent être octroyés aux mandataires communaux afin de leur laisser du temps pour accomplir les missions découlant de leur élection. Nous n'aborderons pas davantage ce point dans le cadre de cet exposé.

³⁷¹ Décision du Gouvernement wallon du 15 juillet 2010.

³⁷² Voir la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

MENDOLA Luigi, Déclaration de mandats et de patrimoine : du désir de transparence démocratique au clair-obscur législatif, in Mouvement communal, 2005/03, pp.116-120.

³⁷³ Voir notamment à ce sujet les textes suivants: Loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, Loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics, articles 474 à 482 du Code de la Fonction publique wallonne.

13. LE DROIT A LA FORMATION

A l'heure actuelle, le CDLD n'instaure pas un tel droit.

La volonté de permettre aux mandataires d'exercer au mieux leurs fonctions, et notamment au travers de formations transversales et spécifiques, est de plus en plus présente. De telles formations permettraient aux mandataires politiques, qui ne sont pas –le plus souvent- des spécialistes du droit des collectivités locales, de prendre connaissance de l'institution dans laquelle il siège et de se tenir au courant des évolutions du droit. L'idée d'instaurer un tel droit à la formation s'est notamment développé depuis l'instauration d'un tel droit pour les fonctionnaires (devenu un élément de carrière). Le monde politique fait face à des agents communaux de plus en plus compétents, faisant naître un certain mal aise.

Des propositions visant à instaurer ce droit à la formation des mandataires communaux ont déjà été déposées mais n'ont pas encore abouti³⁷⁴.

D. Les interdictions de siéger et de certaines actions – les conflits d'intérêts*a) Au niveau des séances du conseil communal*

Les membres du conseil communal, du collège (incluant le Président du C.P.A.S.), ainsi que le secrétaire communal³⁷⁵, peuvent se voir exclus de certaines séances du conseil communal ou de certaines opérations menées par la commune afin d'éviter certaines confusions d'intérêts, afin d'objectiver les décisions. D'interprétation stricte³⁷⁶ en théorie, il convient de faire preuve d'une grande prudence en matière de conflits d'intérêts ; cette notion étant difficile à interpréter et évolutive dans le temps.

Les interdictions prévues aux articles L1122-19 et L1125-10³⁷⁷ concernent les six cas suivants :

1. **Intérêt personnel et direct**³⁷⁸ : lorsqu'un membre (ou un de ses proches) a un intérêt³⁷⁹ personnel et direct sur un objet, il ne peut participer aux délibérations (discussions et votes) portant sur cet objet. Il lui est toutefois loisible, si la séance est publique, de rester dans le public. En cas de huis-clos, il devra quitter, comme l'ensemble de l'assistance, quitter la salle.

L'intérêt doit être³⁸⁰ :

³⁷⁴ Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'y a été donnée. Voir également Doc. Parl., *Déclaration de politique régionale*, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.139.

³⁷⁵ HAVARD Ch., o.c., p.129 - Le receveur n'est pas concerné par ces interdictions.

³⁷⁶ C.R.A., Parlement wallon, séance du 8 décembre 2004 ; CE, n°27.081, 29 octobre 1986 ; Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

³⁷⁷ Nous retrouvons un certain nombre de ces interdictions au niveau des intercommunales et associations de projet wallonnes (article L1531-2 CDLD). ok

³⁷⁸ Voir SOMERS W. & VAN SUMMEREN L., o.c., pp.221-236. Voir également les arrêts suivants: CE, S.A. 2000Plus, n°43.000, 17 mai 1993 ; CE, De Doncker, n°27.081, 29 octobre 1986.

Voir C.R.A., Parlement wallon, séance du 8 décembre 2004 relatif aux Présidents de CPAS, d'hôpitaux publics, de fabriques d'églises qui dépendant financièrement de la commune. Il n'y a pas d'intérêt personnel et direct quand il est question au conseil communal de leur institution.

³⁷⁹ En argent ou appréciable en argent - UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.7.

³⁸⁰ Cet intérêt doit être personnel, direct, matériel, né et actuel – HAVARD Ch., o.c., p.131. Voir également : CE, De Doncker, n°27.081, 29 octobre 1986 ; C.R.I.C., Interpellation de M. Fourny, *L'interprétation à donner à la notion de conflit d'intérêts*, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°14, séance du 20 octobre 2009, pp.16-19.

- **Personnel** : par opposition à l'intérêt collectif « en ce qu'il ne résulte pas de la qualité d'habitant de la commune ou de l'appartenance à une catégorie d'habitants de la commune »³⁸¹ ;
- **Matériel** : il doit affecter le patrimoine du conseiller (ou un de ses proches), par opposition à l'intérêt moral ou politique;
- **Né et actuel au moment de la prise de décision** : il ne peut donc relever du passé ni n'être qu'une éventualité.
-
- A titre d'exemples, si une commune veut louer un bien appartenant à un conseiller, ce dernier ne pourra participer à la délibération ; de même, si le conseil doit délibérer sur l'octroi d'un permis d'exploitation d'une carrière appartenant à un membre du conseil³⁸² ; ou encore lorsqu'il est décidé de supprimer un chemin vicinal traversant la propriété d'un conseiller, celui-ci ne peut être présent³⁸³.
- Par contre, la décision de mettre à disposition un local pour y installer un bistrot de terroir n'interdira pas à un conseiller de prendre part à la décision si au moment de celle-ci, il ne s'agissait que d'une éventualité que le parent du conseiller ne prenne la gérance de ce bistrot³⁸⁴.

N'est pas visé par cette interdiction le cas d'un président ou trésorier de CPAS, d'hôpitaux publics, de fabriques d'église qui dépendent financièrement de la commune³⁸⁵. Il n'y a pas non plus d'intérêt personnel lors de la délibération sur un règlement de taxe relatif au remboursement de travaux d'égoûts effectués dans la rue du domicile d'un mandataire³⁸⁶.

2. **Administrations publiques subordonnées à la commune** : Un mandataire ne peut assister à l'examen des comptes (ne sont pas visés les budgets, contrats, ...) des C.P.A.S., des fabriques d'églises et des caisses publiques de prêts³⁸⁷ dont il serait membre.
3. **Travaux et services** : Un mandataire ne peut prendre part directement ou indirectement³⁸⁸ à un service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la commune³⁸⁹. Un conseiller ne peut donc contracter avec la commune dans le cadre d'un marché. Certaines opérations restent toutefois admises³⁹⁰. Ne sont également pas visés les contrats conclus avant que la personne ne devienne mandataire communal³⁹¹. Seul le mandataire est visé, ses proches ne sont pas concernés par cette interdiction.

³⁸¹ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.131.

³⁸² HAVARD Ch., o.c., p.131.

³⁸³ CE, n°26.006, 3 janvier 1986.

³⁸⁴ C.R.I.C., Interpellation de M. Fourny, *L'interprétation à donner à la notion de conflit d'intérêts*, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°14, séance du 20 octobre 2009, p. 18.

³⁸⁵ C.R.A., Parlement wallon, séance du 8 décembre 2004.

³⁸⁶ UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.7.

³⁸⁷ HAVARD Ch., o.c., p.135.

³⁸⁸ « L'adverbe « indirectement » permet aussi de repousser les offres de service de sociétés lorsque le conseiller a un intérêt évident à l'opération. On appréciera en fonction des éléments propres à chaque cas, et notamment, la nature de la société et la nature de la participation du mandataire communal. Ainsi, l'employé lié à sa société par un contrat de travail ne peut avoir d'intérêt direct ; par contre, il en va tout autrement de l'administrateur dont la rémunération est liée au chiffre d'affaires ou de l'associé qui est solidairement responsable des engagements sociaux ». – Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

³⁸⁹ Seuls les marchés communaux sont visés. S'il n'est pas membre du conseil de l'aide sociale, il pourrait se voir attribuer un marché pour le CPAS. - UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.7.

³⁹⁰ Achat d'un bien immobilier appartenant à un conseiller, location d'un bien de la commune à un mandataire, fourniture de prestations venant d'un conseiller en cas d'urgence - HAVARD Ch., o.c., p.134.

³⁹¹ CE, Commune de Neupré, n°38.894, 2 mars 1992.

Notons que cette interdiction est également prévue à l'article 8 de la loi du 15 juin 2009 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services³⁹², applicable aux autorités publiques et à toute personne investie d'un service public.

4. **Actions judiciaires** : Un mandataire ne peut intervenir en tant qu'avocat, notaire ou homme d'affaires dans une affaire contre la commune ou dans l'intérêt de la commune, sauf à titre gratuit. Ne sont visés que les affaires contre la commune.
 - Cette disposition n'interdit pas à un conseiller communal, un échevin ou un bourgmestre d'être **notaire**³⁹³, avocat, homme d'affaires. Il peut instrumenter dans des actes auxquels sa commune est partie³⁹⁴ et peut réclamer des honoraires. Cette interdiction ne vise que l'hypothèse où un procès est dirigé contre la commune. A cet instant, il ne peut défendre les intérêts de celle-ci.
5. **Discipline** : Un mandataire ne peut intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire.
6. **Représentant syndical** : Un mandataire communal ne peut intervenir comme délégué ou technicien d'une organisation syndicale dans un comité de négociation ou de concertation de la commune (n'est pas visé le C.P.A.S.³⁹⁵).

Au-delà de ces cas prévus par le CDLD, l'article 1596 du Code civil interdit aux administrateurs des communes d'acquérir des biens de la commune ou des établissements publics confiés à leurs soins. Les mandataires communaux peuvent être inclus dans la notion d'« *administrateurs des communes* »³⁹⁶.

Si une décision est adoptée en méconnaissance de ces interdictions, cette décision pourra être annulée par l'autorité de tutelle et par le Conseil d'Etat.

Notons que contrairement aux membres des Parlements, les conseillers communaux ne jouissent d'**aucune « immunité communale »**. Ils restent, en tout temps, responsables de leurs propos et de leurs actes. Ainsi, un mandataire qui aurait, directement ou indirectement, pris ou reçu un intérêt quelconque dans les actes dont il avait l'administration ou la surveillance est punissable en vertu de l'article 245 du Code pénal. Les articles 246 du Code pénal relatifs à la corruption de personnes qui exercent une fonction publique leur sont également applicables.

En outre, aucune sanction « disciplinaire » spécifique³⁹⁷ n'existe au niveau communal à la différence des provinces où un mandataire qui méconnaîtrait les dispositions relatives aux conflits d'intérêts pourrait se voir démis d'office par le Gouvernement wallon³⁹⁸.

b) *Au niveau des séances du collège communal*

En vertu de l'article L1123-22, alinéa 3 CDLD, seules les deux premières interdictions sont d'application (intérêt direct et administrations publiques subordonnées dans lesquelles il est membre³⁹⁹).

³⁹² Dès son entrée en vigueur, cet article remplacera l'article 10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

³⁹³ Q.R., *Question n°437 de LETERME*, Chambre, Session 2001-2002, p.12126.

³⁹⁴ Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

³⁹⁵ HAVARD Ch., o.c., p.136.

³⁹⁶ COENEN A., A propos de l'éthique dans la gestion publique locale, in *Mouvement communal*, 2006, p.81 ; PIRER F., Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandataires, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.23.

³⁹⁷ Pour les bourgmestres et échevins, le CDLD prévoit des cas de révocation et/ou suspension (articles L1123-6 et L1123-13). **ok**

³⁹⁸ Article L2212-81bis, §2. **ok**

- **Exemple** : La délibération porte sur la délivrance d'un permis d'urbanisme introduite par un échevin.

Notons que la troisième interdiction (travaux et services) sera applicable en vertu de la législation sur les marchés publics⁴⁰⁰.

-

E. Les cas d'absences et d'empêchement : la suppléance

1. DU BOURGMESTRE

En cas d'absence⁴⁰¹ ou d'empêchement⁴⁰² du bourgmestre, en vertu de l'article L1123-5, celui-ci est remplacé par l'échevin de nationalité belge désigné par le bourgmestre, et à défaut d'une telle désignation par l'échevin de nationalité belge de premier rang.

Par « *absence ou empêchement* », il est entendu « *tous les cas dans lesquels la vacance prolongée d'un mandat (...) est objectivement et exactement prévisible, de sorte que les circonstances fortuites et passagères⁴⁰³ ne donnent pas lieu à un remplacement ; toutefois, une absence de courte durée et fortuite peut constituer une absence légale, lorsqu'elle met en péril la prompte exécution d'affaires qui ne s'accroissent d'aucun délai* »⁴⁰⁴.

Des cas d'empêchement sont **irréfragablement présumés** par l'article L1123-5. Ceux-ci visent l'exercice d'une fonction de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un Gouvernement ou de secrétaire d'Etat régional. Le bourgmestre n'a pas le choix : il doit se faire remplacer. Ces hypothèses sont fréquemment rencontrées. Ces hypothèses ne constituent pas des cas d'incompatibilité.

Lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, en vertu de l'article L1122-6, le Bourgmestre peut prendre un **congé parental** d'une durée maximale de 15 semaines. Lors de ce congé, le Bourgmestre peut demander son remplacement. Il s'agit donc d'une faculté et non d'une obligation⁴⁰⁵.

Commentaire [IG15]: Projet : précision sur le congé parental et non plus 15 mais 20 semaines.

Le bourgmestre absent ou empêché **délègue toutes ses compétences** à l'échevin de son choix, ou à défaut, au premier échevin belge. A la différence de l'article 133 NLC où la délégation est partielle, dans la présente hypothèse, la délégation doit être totale. Cette délégation ne se fait qu'à *une seule et même personne*. Le bourgmestre ne peut pas décider de confier certaines de ses compétences et s'en garder d'autres ou encore, de répartir ses compétences entre plusieurs échevins⁴⁰⁶. L'échevin exerçant les compétences du bourgmestre porte le titre de « *bourgmestre faisant fonction* ».

³⁹⁹ Concernant cette seconde interdiction, relevons qu'avant la codification, la NLC ne rendait applicable qu'une seule interdiction, à savoir celle de l'intérêt direct. A moins qu'il s'agisse d'une erreur matérielle, le Gouvernement semble avoir été plus loin que l'habilitation qu'il lui était donnée.

⁴⁰⁰ Article 10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

⁴⁰¹ Décès ou révocation – Q/R, *Question n°442 de LETERME*, Chambre, Session 2001-2002, p.12128.

⁴⁰² Maladie, congé annuel – LETERME, o.c., p.12128.

⁴⁰³ Le fait que le bourgmestre ne puisse assister à une réunion en raison de sa participation à une autre réunion ne peut être considéré comme un empêchement – LETERME, o. c., p. 12130.

⁴⁰⁴ Doc. Parl., *Exposé des motifs*, Chambre, Session 1990-1991, n°1306/1, p.4 – Travaux parlementaires de la loi du 21 mars 1991 modifiant la NLC concernant les absences et les empêchements des mandataires.

⁴⁰⁵ C.R.I.C., Question orale de Mme Sonnet sur « Le remplacement des membres du collège communal », Parlement wallon, Session 2010-2013, 5 octobre 2010.

⁴⁰⁶ LETERME, o.c., p. 12130.

2. D'UN ECHEVIN

En application de l'article L1123-10, en cas d'absence ou d'empêchement, l'échevin est remplacé, sur proposition du collège, par un conseiller **désigné** parmi les conseillers du groupe politique auquel il appartient ou, à défaut, par un conseiller issu d'un autre groupe politique lié par le pacte de majorité (le conseiller ainsi désigné ne doit pas se trouver dans un cas d'incapacité prévu à l'article L1125-2). Si tous les membres du collège et tous les conseillers appartenant aux groupes politiques liés par le pacte de majorité sont du même sexe, il est possible de le remplacer par un échevin hors conseil. Cette désignation est faite selon les conditions fixées à l'article L1123-8, §2.

Auparavant, les règles de remplacement pouvaient entraîner l'arrivée, au collège, d'un conseiller de l'opposition⁴⁰⁷. La question de savoir si ce remplacement était une obligation et s'effectuait de plein droit, étaient d'autant plus importantes. Sur ce point, la doctrine et la jurisprudence étaient partagées. Pour certains, ce remplacement devait être effectué et avait lieu de plein droit⁴⁰⁸. Pour d'autres⁴⁰⁹, par contre, celui-ci n'était pas obligatoire : l'article L1123-10 devait se lire en combinaison avec l'article L1123-20, alinéa 2 relatif au quorum de présence pour les délibérations au collège communal⁴¹⁰. En permettant à celui-ci de délibérer valablement même en l'absence de certains membres, il s'en déduisait que le remplacement d'un échevin absent ou empêché ne serait pas une obligation.

Dans certains cas toutefois, à l'instar de l'article L1123-5 pour la fonction de bourgmestre (exercice de la fonction de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un Gouvernement ou de secrétaire d'Etat régional), une **présomption irréfragable** d'empêchement est prévue (article L1123-10, §2).

Lors de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, l'échevin peut prendre un congé parental. Durant ce congé, d'une durée maximale de 15 semaines, en application des articles L1123-10, §2, al. 2 et L1122-6, l'échevin peut demander, par écrit, son remplacement au collège. Ce remplacement est donc facultatif.

Commentaire [IG16]: Projet : précision sur le congé parental et non plus 15 mais 20 semaines

Les compétences liées au mandat d'échevin sont **entièrement déléguées** au conseiller communal le remplaçant. Une fois l'échevin absent ou empêché revenu, celui-ci reprend son poste.

Notons que pour les communes périphériques, Comines-Warneton et Fourons, l'article 15, §2 NLC règle la procédure de remplacement d'un échevin en cas de vacance. Rappelons que dans ces communes, ces échevins sont élus directement par la population.

⁴⁰⁷ Cette modification a pour but de garantir la cohésion et l'équilibre politique du collège communal et de permettre aux membres des groupes politiques peu représentés au conseil communal mais liés par le pacte de majorité d'être remplacés.

⁴⁰⁸ CE, Ville de Diest, n°3.057, 13 janvier 1954.

⁴⁰⁹ Voir en ce sens : SOMERS W., VAN SUMMEREN L., o.c., pp.42-45; HAVARD Ch., o.c., p.72.

⁴¹⁰ Le collège communal ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres sont présents.

F. La renonciation et la fin du mandat

1. LA RENONCIATION AU MANDAT

Avant l'installation du conseil communal, le candidat élu (*conseiller, échevin, bourgmestre*) peut renoncer à son mandat (article L1122-4) soit de sa propre volonté, soit parce qu'il se trouve dans un cas d'incompatibilités. Il notifie sa décision au conseil communal par écrit qui en prend acte dans une décision motivée. Le suppléant prend sa place.

La décision du conseil communal peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, dans les 8 jours de sa notification.

Si le conseil communal est déjà installé, deux solutions s'offrent à lui:

- Soit il ne prête pas serment : après deux convocations, il est considéré comme démissionnaire⁴¹¹ (**démission d'office**) ;
- Soit il démissionne⁴¹².

2. L'EXPIRATION DU MANDAT

Sauf application de l'article L1123-1, §5, al.7⁴¹³, les mandats de conseillers communaux sont attribués pour une période de six ans, renouvelable. Par conséquent, après six ans, le mandat prend fin de plein droit, seule une nouvelle élection pourra réattribuer un mandat.

L'article L4124-1 précise que les élections communales ont lieu tous les six ans, le deuxième dimanche d'octobre. Depuis le scrutin de 2006, les nouveaux élus entreront en fonction le 1^{er} lundi de décembre qui suit leur élection⁴¹⁴. Les conseillers sortants restent toutefois en fonction tant que le nouveau conseil communal n'est pas installé (article L1121-2, alinéa 1^{er}).

3. LA DEMISSION VOLONTAIRE

Les *conseillers communaux* (article L1122-9), le *bourgmestre* (article L1123-7) et les *échevins* (article L1123-11) peuvent démissionner moyennant la remise d'un écrit au conseil communal. Le conseil communal en prend acte et accepte cette décision (une délibération sur ce sujet a donc dorénavant lieu). Elle ne doit pas être motivée⁴¹⁵. La démission prend effet à la date d'acceptation par le conseil communal.

La possibilité d'un recours au Conseil d'Etat contre cette décision est ouverte aux conseillers communaux.

Notons qu'avant le scrutin de 2006 et sous l'ancienne procédure de désignation du bourgmestre, des démissions de bourgmestre étaient souvent observées en cours de législature en application d'accords politiques pris au lendemain des résultats des élections ou encore pour des raisons d'âge⁴¹⁶. Les

⁴¹¹ Article L1126-2 CDLD.

⁴¹² Voir *infra*.

⁴¹³ Organisation de nouvelles élections suite à l'absence de nouveau pacte de majorité après la démission de l'ensemble des membres du collège communal.

⁴¹⁴ Article L1122-3 CDLD. Précédemment, cette installation avait lieu le 1^{er} janvier qui suivait l'année de leur élection. Dorénavant, les élections et l'installation du conseil communal ont donc lieu la même année.

⁴¹⁵ Cela parce qu'il s'agit d'un acte personnel.

⁴¹⁶ Notons que le CDLD ne prévoit pas de limite d'âge pour l'exercice des mandats.

démissions devraient dorénavant se faire moins nombreuses vu le nouveau système de désignation du bourgmestre ainsi que l'impossibilité de rester membre du collège communal en cas de démission.

Dans le cas d'un échevin ou d'un bourgmestre, celui-ci devra toutefois continuer à exercer son mandat tant qu'il n'a pas été remplacé (article L1122-2, al. 2), afin de garantir une continuité du service public. En cas de démission, le remplacement de l'échevin ou du bourgmestre est obligatoire. Toutefois, depuis la réforme instaurant la présence du Président de CPAS au sein du Collège, le conseil communal dispose de la possibilité de réduire d'une unité le nombre d'échevins présents au collège et ainsi, ne pas procéder au remplacement d'un échevin démissionnaire, en vertu de l'article L1123-8⁴¹⁷.

A noter que la démission du groupe politique auquel le conseiller appartient n'entraîne pas la perte de son mandat de conseiller⁴¹⁸. Toutefois, en vertu de l'article L1123-1, il perd de plein droit tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé en raison de sa qualité de conseiller communal, tel que des mandats dans les RCA, les intercommunales, les sociétés de logement, ...

Commentaire [IG17]: Projet : modification à suivre

4. LA PERTE D'UNE CONDITION D'ELIGIBILITE – LA DECHANCE⁴¹⁹

Si un *conseiller communal*, un *échevin* ou le *bourgmestre*⁴²⁰ perd une de ses qualités d'éligibilité⁴²¹, il cesse de faire partie du conseil communal. La procédure à suivre est prévue à l'article L1122-5.

Exemples: Déménagement en dehors de la commune, condamnation à une peine criminelle, suspension de ses droits électoraux, ...

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se prononcer à nombreuses reprises concernant plus spécialement la condition d'inscription au registre de la population de la commune. Ainsi, il en a conclu que tant le candidat que le conseiller devait avoir, de manière effective, sa résidence dans la commune envisagée⁴²².

Si un échevin ou un bourgmestre cessent de faire partie du conseil, ils perdent également leur mandat d'échevin ou de bourgmestre⁴²³.

Rappelons également qu'un conseiller communal, échevin ou bourgmestre cesse également de faire partie du conseil communal s'il n'envoie pas, annuellement, sa déclaration de mandats visée aux articles L5111-1 et suivants ou s'il remet une fausse déclaration. La procédure à suivre en cas de déchéance est prévue à l'article 5431-1.

⁴¹⁷ C.R.I.C., Question orale de M. Pirlot sur « La situation relative au remplacement d'une échevine démissionnaire à Rouvroy », Parlement wallon, Session 2009-2010, 21 septembre 2010.

⁴¹⁸ Sur la démission de son groupe politique, voir : Q/R, Question n°213 de M. Borsus, Parlement wallon, Session 2008-2009, 23 avril 2009.

⁴¹⁹ Cfr supra.

⁴²⁰ Qu'il soit nommé en dehors du conseil communal ou en son sein. - HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.1.29.

⁴²¹ Identiques aux trois premières conditions de vote + ne pas se trouver dans l'un des cas de non-éligibilité et ne pas avoir été privé du droit d'éligibilité à la suite d'une condamnation.

⁴²² CE, Debroux, n°25.186, 2 avril 1985.

⁴²³ Articles L1123-7, al. 2 et 1123-12.

5. L'ACCEPTATION D'UNE FONCTION INCOMPATIBLE⁴²⁴

Si une fonction incompatible est acceptée, sur invitation du collège, la personne concernée dispose de 15 jours pour mettre fin à cette incompatibilité. Si après ce délai, l'incompatibilité subsiste, il cesse de faire partie du conseil. Les articles L1125-6 et L1125-7 règlent la procédure applicable.

6. LA SUSPENSION ET LA REVOCATION

La suspension et la révocation⁴²⁵ ne visent que le *bourgmestre* (article L1123-6) et les *échevins* (article L1123-13). Les conseillers communaux ne peuvent faire l'objet d'une telle sanction, leur mandat résultant de l'élection.

Après avoir été entendu, le Gouvernement wallon ou son délégué (le Ministre des Pouvoirs locaux) peut suspendre (pour maximum 3 mois) ou révoquer (pour toute la durée de la législature), le bourgmestre ou un échevin. Cette suspension/révocation ne peut être décidée que pour **inconduite notoire** ou **négligence grave**. Seules ces deux hypothèses, d'interprétation stricte⁴²⁶, peuvent entraîner une telle mesure.

La négligence grave est attachée aux actes du mandataire dans le cadre de ses fonctions, à la différence de l'inconduite notoire qui se rattache à des comportements que le mandataire adopterait dans la sphère de sa vie privée. Le Conseil d'Etat définit la notion d'inconduite notoire : « *l'inconduite se rapporte principalement aux faits de la vie privée* » et « *elle est notoire lorsqu'elle est manifeste, publique, connue d'un grand nombre de personnes* » et ce afin « *de se comporter de manière à ne pas nuire à la renommée de l'administration* ». Il s'agit donc d'éviter « *en dehors de l'exercice de leur fonction, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public* »⁴²⁷.

-
- **Exemples de négligence grave**: Une fraude lors d'un examen, l'immixtion dans les compétences d'un jury⁴²⁸, le refus d'assistance à l'autorité judiciaire, d'exécution de certaines tâches imposées par la loi, la dissimulation d'irrégularités dans la comptabilité communale⁴²⁹.
- **Exemples d'inconduite notoire** : Corruption, fraude fiscale, ivresse publique ou délit de fuite⁴³⁰. Par contre, un bourgmestre ou un échevin qui changerait d'appartenance politique⁴³¹ ne constitue pas une inconduite notoire.

Dans les communes de Comines-Warneton et de Fourons, l'avis du collège des gouverneurs de province est requis pour les échevins⁴³².

Le *bourgmestre* ou l'*échevin* révoqué reste conseiller communal⁴³³; ils ne pourront toutefois pas être réélus au cours de la même législature.

Un recours contre ces décisions de suspension et de révocation est ouvert auprès du Conseil d'Etat⁴³⁴.

⁴²⁴ Voir *supra*.

⁴²⁵ « Mesure par laquelle une autorité publique met fin discrétionnairement et définitivement aux fonctions qu'elle a conférées par le procédé de la nomination à une personne qui dépend directement d'elle » - DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant-L.G.D.J., Bruxelles-Paris, 2000, p.443, n°468.

⁴²⁶ CE, Evrard, n°5.791, 31 juillet 1957.

⁴²⁷ Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

⁴²⁸ CE, Verleye, n°46.516, 15 mars 1994.

⁴²⁹ DELPEREE F. & JOASSART M., *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p.49.

⁴³⁰ DELPEREE F. & JOASSART M., *o.c.*, p.49.

⁴³¹ Citons les cas de MM. Fourneaux (bourgmestre de Dinant), Cremers (échevin à Malmedy).

⁴³² Article 83 NLC, de compétence fédérale et donc, toujours en vigueur.

⁴³³ CE, Bael, n°3.022, 4 janvier 1954.

Avant l'instauration de la motion de méfiance constructive, seules la suspension et la révocation permettaient de sanctionner un bourgmestre ou un échevin.

7. LE VOTE D'UNE MOTION DE MEFIANCE CONSTRUCTIVE

Avant 2006, quoi que proposé par certains⁴³⁵ ainsi que prévu dans le [Charte européenne de l'autonomie locale](#)⁴³⁶, le collège communal n'étant pas responsable devant le conseil communal, ce dernier ne pouvait décider de la révocation d'un échevin ou du bourgmestre. Aucun vote de **méfiance constructive** n'était possible. Cette situation est toujours rencontrée en Région flamande.

Depuis le [décret du 8 décembre 2005](#) et le scrutin communal de 2006, le conseil communal peut mettre en cause la responsabilité du collège communal ou d'un de ces membres, par le vote d'une **MOTION DE MEFIANCE** en vertu de l'[article L1123-14](#). Le collège communal dans son ensemble ainsi que chaque membre individuellement sont ainsi devenus responsables politiquement devant le conseil communal.

Cette motion dite « *constructive* » n'est recevable que si elle propose un successeur au collège ou au(x) membre(s) dans le(s)quel(s) le conseil communal a perdu confiance. Rien n'interdit que certaines personnes concernées par une motion de méfiance réintègrent le collège suite au vote d'une motion de méfiance collective ou d'un avenant au pacte de majorité⁴³⁷.

Pour être recevable, cette motion doit être déposée, dans les mains du secrétaire communal, par :

- la moitié au moins des conseillers des groupes politiques formant une majorité alternative, si elle vise l'ensemble du collège ;
- la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité, si elle est individuelle. Avant le vote, la personne concernée pourra faire valoir, personnellement⁴³⁸, ses observations devant le conseil.

Cette motion constructive doit également respecter les règles de désignation et de composition du collège, tel que la présence des deux sexes. De même, s'il est proposé un nouveau bourgmestre, celui-ci devra être le conseiller belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au nouveau pacte de majorité proposé⁴³⁹.

Cette motion est votée à la majorité simple après un délai de sept jours à compter de la prise d'acte du dépôt de la motion. Afin que les citoyens puissent être informés, ce vote doit avoir lieu en séance publique et à haute voix⁴⁴⁰.

Une motion de méfiance collective ne peut être votée en tout temps. Ainsi, aucune motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège ne peut être déposée dans les 18 mois qui suivent son installation ainsi qu'après le 30 juin de l'année qui précède les [élections](#).

Commentaire [IG18]: Projet : mécanisme d'info des conseillers de l'action sociale + limitation à 2 motions sur l'ensemble sur la législature.

⁴³⁴ Voir également l'article 6, §1, VIII, 5° de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴³⁵ « Pour une institution communale renouvelée », o.c., pp. 7, 11.

⁴³⁶ La Belgique a toutefois émis une réserve sur l'article 3, §2 prévoyant la responsabilité de l'exécutif devant le conseil communal.

⁴³⁷ C.R.I.C., Question orale de M. Fourny relative au retour d'un bourgmestre ou d'un échevin « évincé » dans le collège communal, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°106, p.20.

⁴³⁸ L'assistance par un avocat ou par toute autre personne est exclue.

⁴³⁹ Article L1123-4.

⁴⁴⁰ Doc. Parl., *Développement*, Parlement wallon, Session 2005-2006, 369, n°1, p.3.

L'adoption de cette motion emporte la démission du collège ou du ou des membres contestés ainsi que l'élection du nouveau collège ou du ou des nouveaux membres⁴⁴¹. Dans l'hypothèse de l'adoption d'une motion de méfiance collective, une nouvelle motion de méfiance ne pourra être adoptée avant l'expiration d'un délai d'un an. Aucune limitation de délai n'est prévue pour les motions de méfiance individuelle.

Cas d'adoption de motion de méfiance collective : Huy, Malmedy, Florennes, Rouvroy, Sombreffe, Gesves, Limbourg et Gerpinnes.

Le vote d'une motion de méfiance peut donc concerner le Président du Conseil de l'aide sociale. Assez paradoxalement, celui-ci peut donc se voir retirer son mandat par le conseil communal, sans que l'avis du Conseil de l'aide sociale ne soit sollicité. Concernant la désignation d'un nouveau Président, la motion de méfiance devra prendre en compte le fait que le Président du Conseil de l'aide sociale doit être membre de ce conseil⁴⁴². Dès lors, si le Président sortant n'a pas démissionné de son mandat au sein du Conseil de l'aide sociale, le choix du futur Président devra se faire parmi les membres du Conseil de l'aide sociale en fonction.

Un recours au Conseil d'Etat peut être introduit contre les décisions du conseil communal adoptant une motion de méfiance. Son contrôle se limitera toutefois au respect des conditions de forme posées à la mise en œuvre de la procédure⁴⁴³.

Dès les premières applications de cet article et plus spécifiquement les motions de méfiance individuelles, le Conseil d'Etat a rendu une série d'arrêts de suspension⁴⁴⁴ et d'annulation⁴⁴⁵ de décisions adoptant une motion de méfiance pour non-respect du principe *audi alteram partem* et de motivation formelle de la décision⁴⁴⁶. Le Conseil d'Etat a considéré que cette décision était un acte administratif faisant grief et que, même si elle n'a pas un caractère disciplinaire, le respect des droits de la défense⁴⁴⁷ devant être assurée. Tel que le soulève A. Coenen⁴⁴⁸, « *le Conseil d'Etat semble tiraillé entre deux ordres de considérations ; D'une part, il reconnaît au vote de la motion le caractère d'un acte administratif grave, faisant grief et ne pouvant dès lors être pris sans que son destinataire ait pu faire valoir ses arguments. D'autre part, il concède que la procédure est dénuée de caractère disciplinaire, alors même qu'il est pourtant clair que, en l'occurrence il s'agit de punir un échevin qui a posé des actes qui, s'ils sont avérés, risquent de porter atteinte à l'image des autorités communales* ».

Face à ces difficultés d'applications, par le [décret du 8 juin 2006](#), la législature a dès lors modifié le texte afin de prévoir expressément que le conseil communal appréciait souverainement, par son vote, les motifs fondant sa décision ([article L1123-14, §1^{er}, al. 10](#)). « *Il résulte de cette affirmation que, quelles que soient les considérations contenues dans le texte de la motion, son vote comme son contenu revêtent un caractère politique et relèvent de l'appréciation subjective et, partant, souveraine des membres du conseil. Il n'appartient donc ni à l'autorité de tutelle, ni à une quelconque juridiction de se prononcer sur le*

⁴⁴¹ Article L1123-14, §1^{er}, alinéa 11. [ok](#)

⁴⁴² Article 22 de la loi organique des C.P.A.S.. [ok](#)

⁴⁴³ Doc. Parl., *Développement*, Parlement wallon, Session 2005-2006, 369, n°1, p.2.

⁴⁴⁴ CE, La Louvière, n°156.078, 8 mars 2006 ; CE, Charleroi, n°157.044, 28 mars 2006.

⁴⁴⁵ CE, La Louvière, n°171.146, 14 mai 2006 ; CE, Sambreville, n°171.147, 14 mai 2007.

⁴⁴⁶ RENDERS Davis et BOMBOIS Thomas, *La motion de méfiance constructive communale : un acte justiciable du Conseil d'Etat*, in [Journal des Tribunaux](#), n°6.224, 13 mai 2006.

⁴⁴⁷ Délai minimum de préparation, possibilité de consulter le dossier, assistance possible par un défenseur de son choix.

⁴⁴⁸ COENEN A., Les relations entre le conseil communal et son exécutif, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, pp.30-31.

contenu de la motivation de la motion, le dépôt et le vote de celle-ci suffisant à attester que, dans sa souveraineté, une majorité des membres du conseil a perdu confiance dans le ou les membres du collège visés par la motion »⁴⁴⁹.

8. LE DECES

Le décès d'un conseiller communal entraîne, par la force des choses, la fin de son mandat. Il est remplacé par le premier suppléant⁴⁵⁰ de la liste sur laquelle il avait été élu.

⁴⁴⁹ Doc. Parl., *Développement*, Parlement wallon, Session 2005-2006, 369, n°1, p.2. Seront contrôlés le respect du délai, les obligations de communication et d'affichage, l'octroi de la parole au membre du Collège mis en cause.

⁴⁵⁰ En vertu de l'article 4115-14, les candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de voix, ou en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite. [bk](#)

II. LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES COMMUNAUX

A. Le conseil communal

1. LE LIEU ET LES DATES DES SEANCES

Le **lieu** où les séances du conseil communal doivent avoir lieu n'est fixé par aucun texte. Ce lieu ne peut toutefois être « *un local présentant un caractère idéologique ou philosophique ou un café* »⁴⁵¹. En pratique, en règle générale, les séances du conseil communal ont lieu à la maison communale.

Concernant la **date des séances**, le conseil communal doit se réunir toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions avec un minimum de dix fois par an (article L1122-11)⁴⁵². Ce nombre minimum a été fixé afin de garantir le bon fonctionnement de la démocratie locale. Malgré cette obligation, certains conseils ne se réunissent que très peu⁴⁵³ et constituent souvent des « *chambres d'entérinement de décisions prise par le collège* »⁴⁵⁴. Aucune sanction n'est toutefois liée au non-respect de cette disposition. L'idée d'amputer, de 10%, le traitement du bourgmestre et des échevins par séance manquant au cours de l'année civile suivante avait été proposée⁴⁵⁵. Suite aux critiques formulés, cette sanction financière a été transformée en sanction administrative. Ainsi, lorsqu'il s'avère que le conseil communal s'est pas réuni au moins dix fois, un quart des conseillers communaux (et non un tiers comme prévu à l'article L1122-12, alinéa 2) suffira à demander la convocation du conseil l'année suivante (article L1122-11, alinéa 2)⁴⁵⁶.

Rappelons également la possibilité d'envoyer un commissaire spécial en vertu des articles L3116-1 à L3116-3.

Certains textes imposent au conseil communal de se réunir à des moments précis aux fins d'accomplir certains actes :

- le premier lundi de décembre pour installer le nouveau conseil communal ainsi que pour désigner les membres du Conseil de l'action sociale⁴⁵⁷
- au premier trimestre pour régler les comptes annuels de l'année précédente⁴⁵⁸ ;
- le premier lundi du mois d'octobre pour examiner et délibérer sur le budget de l'exercice suivant⁴⁵⁹.

« *Ces délais sont de simples délais d'ordre. Ils ne sont pas prescrits à peine de nullité* »⁴⁶⁰. Il est d'ailleurs fréquent d'observer, dans la pratique, que ceux-ci ne sont pas respectés⁴⁶¹. Concernant l'adoption du

⁴⁵¹ Mémento communal 2000, o.c., p.41.

⁴⁵² Voir sur ce point, Q./R., *Question n°33 de M. Cheron*, Parlement wallon, Session 2002-2003, n°7, 30 avril 2003, p.39.

⁴⁵³ Q./R., *Question de M. Snappe*, Parlement wallon, Session 1996-1997, n°7, p.25.

⁴⁵⁴ Doc. parl., Parlement wallon, Session 2001-2002, n°378/1, p.2.

⁴⁵⁵ Doc. parl., Parlement wallon, Session 2001-2002, n°378/1, p.2

⁴⁵⁶ Introduit par le décret du 27 mai 2004 complétant l'article 85 de la nouvelle loi communale, M.B. 30/06/2004. Voir sur ce point : MARNETTE Stéphane, *Conseils communaux : 10 séances par au moins, sinon ... !*, in *Réponses*, n°11, Région wallonne, 2004.

⁴⁵⁷ Article 12 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale, M.B. 05/08/1976.

⁴⁵⁸ Article L1312-1 CDLD. Notons que depuis le décret du 8 décembre 2005, ces comptes doivent être accompagnés d'une liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services conclus par la commune.

L'adoption des comptes lors du 1^{er} trimestre relève d'une saine gestion car elle permet ainsi à la commune d'injecter le résultat de ceux-ci dans le budget de l'année à venir. – C.R.I.C., *Question de M. Crucke sur « Les comptes communaux 2008 »*, Parlement wallon, Session 2009-2010, 13 juillet 2010.

⁴⁵⁹ Article L1312-2 CDLD.

⁴⁶⁰ HAVARD Ch., o.c., p.105.

budget, si des retards fréquents sont observés, ceux-ci dépendent essentiellement de la date de parution de la circulaire régionale relative à l'élaboration des budgets communaux et des informations transmises par les autorités fédérales. Dans certains cas, certains budgets, qui par définition sont des prévisions des dépenses et des recettes de l'année à venir, sont votés durant l'année sur laquelle il porte⁴⁶². La seule « sanction » envisageable en cas d'inertie du conseil communal est l'envoi d'un commissaire spécial. Une réflexion quant à une modification de cette date, plus en phase avec la réalité de terrain, devrait être envisagée.

Dans le souci de renforcer les synergies entre la commune et son CPAS, le législateur wallon a introduit dans le CDLD la possibilité de tenir des réunions communes au conseil communal et au conseil de l'action sociale (article L1122-11). Ces réunions ne peuvent toutefois pas donner lieu à des délibérations, et cela tant pour le conseil communal que pour celui de l'action sociale, il s'agit uniquement d'un lieu de débat où il pourra être notamment question de la politique générale à mener au sein du conseil communal⁴⁶³.

2. LA CONVOCATION

Les convocations des membres du conseil communal s'effectuent aux conditions suivantes⁴⁶⁴ :

- Etablies par le **collège communal**⁴⁶⁵ : celui-ci apprécie de l'opportunité de réunir le conseil communal. Malgré le fait que le Bourgmestre dispose de la présidence du Conseil communal, il ne lui appartient pas de convoquer celui-ci. Un tiers des membres en fonction⁴⁶⁶ du conseil (ou un quart si le conseil ne s'est pas réuni dix fois l'année précédente) peut toutefois demander au collège de convoquer aux jour et heure fixés le conseil communal⁴⁶⁷ et avec l'ordre du jour convenu. Cette disposition a comme objectif de contrer une éventuelle carence du collège⁴⁶⁸. Le collège a l'obligation de convoquer mais il peut ajouter des points à l'ordre du jour proposé.

Rappelons également que pour la séance d'installation du nouveau conseil, celui-ci est convoqué par le **collège sortant**.

Et enfin, dans les *communes périphériques* et dans les *communes de Comines-Warneton et Fourons*, le **bourgmestre** peut être amené à convoquer le conseil communal. Dans ces communes, le collège décide au consensus. A défaut de consensus, la décision est prise par le conseil communal. Dans une telle situation, le risque est de voir le collège ne pas convoquer le conseil. Dès lors, cette tâche revient au bourgmestre si nécessaire⁴⁶⁹. Soulignons que cette convocation du conseil communal par le bourgmestre n'intervient que dans l'hypothèse d'un transfert de compétence vers le conseil communal à défaut de consensus au collège.

Commentaire [ig19]: Projet : conseiller Président du CCal et non plus automatiquement le Bg. En Flandre, convoquer par le Président du CCal (art. 20)

⁴⁶¹ Pour l'adoption des budgets 2009, cinq communes l'ont voté en octobre, une quinzaine en novembre et 55% des communes avant le 31 décembre. – C.R.I.C., *Question orale de M. Devin sur l'adoption des budgets communaux*, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°101, pp.16-17.

⁴⁶² Dans cette hypothèse, dans l'attente de l'adoption du budget, la commune recourt au système des « douzièmes provisoires ».

⁴⁶³ Doc. Parl., *Commentaires des articles*, Parlement wallon, Session 2005-2006, 204, n°1, p.8.

Les modalités de ces réunions doivent être fixées dans le règlement d'ordre intérieur du conseil communal. Elles ne peuvent être comptabilisées dans les 10 réunions par an que doit tenir le conseil communal.

⁴⁶⁴ Articles L1122-12 et suivants CDLD.

⁴⁶⁵ Article L1122-12 CDLD.

⁴⁶⁶ C'est-à-dire une fois qu'ils ont prêté le serment prévu à l'article L1126-1 CDLD.

⁴⁶⁷ Article L1122-12, alinéa 2 CDLD.

⁴⁶⁸ HAVARD Ch., o.c., p.103.

⁴⁶⁹ Article 107 NLC.

- Etre **écrites**. Dans l'état actuel de la législation, l'envoi exclusivement par courrier électronique ne semble pas respecter les prescrits de l'[article L1122-13](#)⁴⁷⁰.
- Portées **au domicile** des membres du conseil⁴⁷¹.
- Envoyées **sept jours francs** avant le jour de la séance : par « *jours francs* »⁴⁷², il faut entendre tous les jours de la semaine, y compris le dimanche et les jours fériés. Ces sept jours ne comprennent pas le jour de la séance du conseil (*dies ad quem*) ni le jour de l'envoi de la convocation (*dies a quo*). Ce délai est ramené à deux jours francs en cas de deuxième et troisième convocations⁴⁷³.
- Contenir l'**ordre du jour** : les points de celui-ci doivent être clairs et accompagnés d'un projet de délibération s'ils doivent donner lieu à une décision ([article L1122-24](#)).
- Indiquer le **lieu, la date et l'heure** de la séance : le collège fixe le lieu, la date (la loi n'interdit pas que ce soit un dimanche) et l'heure de la séance. Notons que l'autorité de tutelle pourrait intervenir en cas où la date et l'heure fixées par le collège pourraient gêner spécifiquement un ou plusieurs membres du conseil⁴⁷⁴.

En cas d'urgence, il peut être dérogé à ces règles (convocation verbale, sans délai,...)⁴⁷⁵.

Le public est également averti par voie d'affichage à la maison communale des lieu, date et heure de la tenue des séances du conseil communal⁴⁷⁶. La presse et les habitants intéressés de la commune peuvent demander d'être averti moyennant éventuellement une certaine somme. Dans certaines communes⁴⁷⁷, la presse est automatiquement et gratuitement informée de l'ordre du jour.

Dans le cas où le quorum de présence n'est pas atteint, le conseil communal peut être convoqué, aux mêmes conditions et avec le même ordre du jour⁴⁷⁸, une seconde fois voire une troisième fois⁴⁷⁹. A la troisième convocation, si le quorum n'est toujours pas atteint, les décisions peuvent être valablement adoptées, quel que soit le nombre de mandataires présents, en application de la loi de continuité des services publics.

Et enfin, « il est généralement admis que le droit de convoquer le conseil communal implique celui de le décommander »⁴⁸⁰.

⁴⁷⁰ BLONDIAU P. & BOLLEN S., *Questions – Fonctionnement des organes*, in [Mouvement communal](#), Octobre 2003, n°10, pp.377-378.

⁴⁷¹ Le non respect de cette prescription a notamment entraîné le refus d'approbation par la députation permanente du budget 2002 de la commune de Trois-Ponts.

⁴⁷² S'oppose à la notion de « *jours ouvrables* ».

⁴⁷³ Article L1122-13 CDLD.

⁴⁷⁴ HAVARD Ch., o.c., p.101.

⁴⁷⁵ UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 6 : Le fonctionnement du conseil communal, 2008, pp.2-3.

⁴⁷⁶ Article L1122-14 CDLD.

⁴⁷⁷ Voir, à titre d'exemple, l'article 17 du règlement d'ordre intérieur du conseil communal de Morlanwelz.

⁴⁷⁸ A l'exception des points abordés pour lesquels le quorum était atteint.

⁴⁷⁹ Article L1122-17 CDLD.

⁴⁸⁰ UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 6 : Le fonctionnement du conseil communal, 2008, p.2.

3. L'ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour est **établi** par le collège communal à moins qu'un tiers (ou un quart en cas d'application de l'article L1122-11, alinéa 2) de membres du conseil ne décide de demander au collège de convoquer le conseil communal⁴⁸¹.

Les **points de l'ordre du jour** doivent être clairs. En outre, pour les points donnant lieu à une décision, un projet de délibération doit les accompagner (article L1122-24), y compris si le point est inscrit à la demande d'un conseiller communal. Ce projet est rédigé par l'administration, sous l'autorité du secrétaire communal, sauf si le point est inscrit à la demande d'un conseiller communal.

Pour chacun de ceux-ci, les pièces s'y rapportant sont mises à la disposition des membres du conseil, sans déplacement de celles-ci⁴⁸². Si le règlement d'ordre intérieur le prévoit, les mandataires peuvent également demander au secrétaire communal ou aux fonctionnaires des informations techniques au sujet de ces pièces⁴⁸³.

Des **points supplémentaires** peuvent être ajoutés à l'ordre du jour :

- Cinq jours francs avant la séance, par un membre, même seul, du conseil à l'exception des membres faisant partie du collège. Cette proposition, accompagnée d'explications doit être remise au bourgmestre ou à son remplaçant⁴⁸⁴. Celui-ci transmet alors ces documents au conseil sans délai⁴⁸⁵. Même si le point que le conseiller veut ajouter ne relève pas de la compétence du conseil communal, le bourgmestre ou son remplaçant **est tenu** de l'ajouter à l'ordre du jour.
- Au moment de la séance du conseil communal, en cas d'urgence déclarée par les deux tiers au moins des membres présents⁴⁸⁶.

Le conseil communal n'est **pas tenu** de délibérer et voter sur tous les points fixés à l'ordre du jour ; il peut ajourner l'examen de certains points, les examiner dans un ordre différent, les modifier, amender les propositions, ...⁴⁸⁷ mais il ne peut aborder des points non prévus à l'ordre du jour, sauf en cas d'urgence⁴⁸⁸.

La suite donnée à chaque point figurera dans le procès-verbal⁴⁸⁹.

4. LA PUBLICITE DES SEANCES

Avant les modifications apportées par la **loi du 11 juillet 1994**, les séances se déroulaient à huis clos et exceptionnellement, celles-ci étaient publiques.

Dorénavant, ces règles sont inversées. Ainsi, les **articles L1122-21 et L1122-22** établissent deux principes:

⁴⁸¹ Article L1122-12, alinéa 2 CDLD.

⁴⁸² Article L1122-13 CDLD.

⁴⁸³ Une proposition avait été déposée afin de consacrer, dans le CDLD, cette possibilité de demander des explications techniques. - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'y a été donnée. Cette proposition se retrouve dans la déclaration de politique régionale approuvée par le Parlement wallon – Doc. Parl., *Déclaration de politique régionale wallonne*, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.139.

⁴⁸⁴ Le secrétaire pourrait remplacer le bourgmestre pour cette tâche - HAVARD Ch., o.c., p.107. Voir également en ce sens : Q./R., *Question n° 428*, Chambre, Session 1989-1990, p.7922.

⁴⁸⁵ Article L1122-24, alinéa 3 CDLD.

⁴⁸⁶ Article L1122-24, alinéas 1 et 2 CDLD.

⁴⁸⁷ HAVARD Ch., o.c., p.108.

⁴⁸⁸ Article L1122-24, alinéa 1^{er} CDLD.

⁴⁸⁹ Article L1132-2 CDLD.

- Les séances du conseil communal sont **publiques** à moins que 2/3 des conseillers communaux demande le huis clos dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité⁴⁹⁰ (exception au 1^{er} principe). Une telle demande ne pourra toutefois être faite pour la séance au cours de laquelle le conseil communal est appelé à délibérer du budget, d'une modification de celui-ci et des comptes⁴⁹¹. Ces séances sont **toujours** publiques.
- La séance n'est **pas publique** lorsqu'il s'agit de questions de personnes (physiques ou morales)⁴⁹²⁴⁹³.

Le huis clos est prononcé par le président du conseil, c'est-à-dire le bourgmestre⁴⁹⁴.

Sauf en matière disciplinaire⁴⁹⁵, les séances à huis clos ont lieu après la séance publique afin de rendre maximale les possibilités de participation du public et de la presse aux séances publiques⁴⁹⁶. En effet, de multiples interruptions de la séance publique par des huis clos avaient tendance à faire partir le public et la presse.

Toutefois, le CDLD permet que si au cours de la séance publique, le huis clos s'avère nécessaire afin de continuer l'examen d'un point, notamment parce qu'une question de personne aurait été soulevé, la séance publique peut s'interrompre⁴⁹⁷.

5. LA PRESIDENCE DES SEANCES

La présidence des séances revient au **bourgmestre** ou celui qui le remplace⁴⁹⁸. Le conseil communal est ainsi la seule assemblée belge à être présidée par le chef de « l'exécutif ». Des propositions ont déjà été déposées, sans suite jusqu'à présent, en vue de conférer le poste de président du conseil communal, non plus au bourgmestre, mais à un membre de cette assemblée, avec un traitement particulier⁴⁹⁹.

Lors d'un renouvellement intégral du conseil communal et tant que le pacte de majorité n'est pas adopté, les séances sont présidées par le conseiller communal qui, à la fin de la législature précédente, exerçait la fonction de bourgmestre ou, à défaut⁵⁰⁰, une fonction d'échevin, et dont le rang était le plus élevé. Si tous les membres du collège communal sortant ne sont pas réélus, la présidence revient au conseiller possédant la plus grande ancienneté⁵⁰¹ ou au candidat qui, aux dernières élections, a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste ayant obtenu le plus grand chiffre électoral.

Commentaire [IG20]: Projet : président ne serait plus le bourgmestre mais un conseiller communal (comme en Flandre). Précision de ces pouvoirs dans le CDLD.

⁴⁹⁰ Article L1122-20, alinéa 2 CDLD.

⁴⁹¹ Article L1122-23 CDLD.

⁴⁹² HAVARD Ch., o.c., p.109.

⁴⁹³ Nominations, présentations de candidats, mises en disponibilité, ... Voir sur ce sujet : Bollen S., Vos questions : Fonctionnement des organes. Comment comprendre les termes « lorsqu'il s'agit de questions de personnes » de l'article 94 NLC », in Mouvement Communal, 1/1999, p.44.

⁴⁹⁴ Article L1122-21, alinéa 2 CDLD.

⁴⁹⁵ Notons que l'article L1215-12 CDLD prévoit la possibilité, pour l'intéressé, de demander que son audition soit publique.

⁴⁹⁶ Doc. Parl., *Projet de loi*, Sénat, Session 1992-1993, 851-1, pp. 13 et 14.

⁴⁹⁷ Article L1122-22 CDLD.

⁴⁹⁸ Certaines proposeraient que le choix du président revienne au conseil communal. - « *Pour une institution communale renouvelée* », UVCW, Bruxelles, Mai 2001, p.9.

⁴⁹⁹ En outre, deux vice-présidents seraient élus en cas d'absence ou d'empêchement du président. Doc. parl., Proposition de décret modifiant la Nouvelle loi communale et relative à la présidence du conseil communal, Parlement wallon, Session 2004-2005, 42. Aucune suite n'y a été donnée. Cette proposition se retrouve dans la Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 approuvée par le Parlement wallon – Doc. Parl., *Déclaration de politique régionale wallonne*, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.139.

⁵⁰⁰ Dans l'hypothèse où le bourgmestre ne s'est pas représenté aux élections ou n'aurait pas été élu.

⁵⁰¹ En cas de parité d'ancienneté, le plus âgé est choisi parmi les formations politiques qui respectent les principes démocratiques énoncés notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer

Les taches du président du conseil communal sont les suivantes :

- **Ouvrir la séance** à l'heure prévue dans la convocation même si le quorum de présence n'est pas atteint. Si ce dernier n'est pas atteint en cours de séance, le président doit lever la séance. Notons que certains règlements d'ordre intérieur prévoient que le Président peut ouvrir la séance au maximum un quart d'heure après l'heure fixée dans la convocation. D'autres règlements d'ordre intérieur⁵⁰² autorisaient le président à ouvrir la séance avant l'heure fixée par la convocation, si tous les membres du conseil communal sont présents. Les séances du conseil communal étant publiques et l'heure de leur début étant communiquée au public, une telle disposition nous semble contraire au CDLD.

- **Suspendre et clore la séance** : La suspension de séance peut être prononcée le temps d'aller chercher des documents manquants, si une concertation entre partis est nécessaire, pour calmer la salle, ...

Le président ne peut toutefois user de ce pouvoir pour éviter que certains points de l'ordre du jour ne soient abordés. Un tel comportement serait susceptible de sanction disciplinaire⁵⁰³. Il est tenu de mettre en discussion tous les points figurant à l'ordre du jour, même s'ils ne relèvent pas de la compétence du conseil communal⁵⁰⁴. Une fois la séance clôturée par le président, le conseil communal ne peut plus délibérer⁵⁰⁵ et la séance ne peut être ouverte à nouveau⁵⁰⁶.

En cas d'abus de ses pouvoirs, les conseillers communaux peuvent se plaindre auprès de l'autorité de tutelle⁵⁰⁷.

- **Police de l'assemblée** envers les membres du conseil communal et envers le public, durant la séance (article L1122-25) :

- Envers les membres du conseil : sauf dispositions contraires dans le règlement d'ordre intérieur, le président accorde et retire la parole, fait procéder aux votes, veille au respect des règles de fonctionnement du conseil communal, prononce l'huis clos, ... Il peut également rappeler à l'ordre un conseiller communal. Ce pouvoir de police n'est toutefois pas sans limite : le Bourgmestre ne peut entraver la liberté d'expression. Ainsi, pour refuser la parole à un conseiller, il devra se baser sur une « *appréciation objective, quand elle existe, de l'attitude du conseiller et non sur l'appréciation arbitraire du président* »⁵⁰⁸.

Le président peut-il exclure un conseiller communal ? Pendant longtemps, il était admis qu'il ne disposait pas de ce pouvoir. La seule « arme » dont il disposait était de suspendre la séance. Depuis, suite à un arrêt du Conseil d'Etat⁵⁰⁹, il est admis qu'un conseiller communal soit exclu d'une séance

la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide, ainsi que les droits et libertés garantis par la Constitution.

⁵⁰² Voir, à titre illustrative, le règlement d'ordre intérieur de la commune de Morlanwelz

⁵⁰³ HAVARD Ch., o.c., p.113.

⁵⁰⁴ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.II.5.

⁵⁰⁵ CE, El. C.A.P. Courcelles, n°11.642, 11 février 1966.

⁵⁰⁶ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.II.6.

⁵⁰⁷ Mémento Communal 2000, o.c., p.42.

⁵⁰⁸ Q./R., Interpellation de M. Disabato sur « la prise de sanctions à l'égard du comportement du bourgmestre d'Andenne lors du conseil communal du 3 mars 2011 », Parlement wallon, C.R.I.C., n°117, pp.55-58.

⁵⁰⁹ CE, Van den Kerchove, n°22.068, 23 février 1982.

du conseil communal lorsqu'il ne respecte pas « *les normes d'un dialogue démocratique dans une assemblée démocratique élue* »⁵¹⁰.

- Envers le public : le pouvoir de police dont dispose le président envers le public ne peut être restreint par un règlement d'ordre intérieur. En vertu de l'article L1122-25, ce pouvoir lui permet, après avertissement, d'expulser tout individu qui donnerait des signes publics, soit d'approbation, soit d'improbation ou exciterait au tumulte de quelque manière que ce soit. Le président peut faire dresser procès-verbal et même renvoyer la personne devant le tribunal de police.

Au niveau *des provinces*, les articles L2212-24 et L2212-25 précisent davantage le contenu des pouvoirs dont dispose le président du conseil provincial.

6. LE QUORUM DE PRESENCE

En vertu de l'article L1122-17, pour qu'une résolution⁵¹¹ soit valablement adoptée par le conseil communal, la **majorité de ses membres en fonction**⁵¹² doit être présente. Si après deux convocations, la majorité requise n'est toujours pas atteinte, le conseil communal pourra, lors de la troisième séance sur le même ordre du jour⁵¹³, délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents⁵¹⁴. La politique de la « chaise vide » ne permettra donc pas de bloquer la prise de décision du conseil communal. Il s'agit d'une application de la loi de continuité des services publics.

Ce quorum de présence doit être atteint **en tout temps** lors de chaque vote. Le président⁵¹⁵ devra dès lors être attentif aux départs et arrivées de conseillers communaux en cours de séance et vérifier, lors du vote de chaque décision, que le quorum de présence est atteint⁵¹⁶.

Rappelons que le secrétaire qui assiste à toutes les séances du conseil communal⁵¹⁷ ne fait pas partie des membres du conseil et que par conséquent, il n'entre pas dans le calcul du quorum de présence. Il en est de même en ce qui concerne le président du Conseil de l'action sociale qui ne serait pas conseiller communal ainsi que l'éventuel échevin choisi en dehors du conseil. Tous deux assistent aux réunions de cet organe avec voix consultative⁵¹⁸.

⁵¹⁰ HAVARD Ch., o.c., p.115.

Relevons l'annulation du Conseil d'Etat d'un article du règlement d'ordre intérieur de la commune de Wavre qui autorisait le bourgmestre à exclure un membre du conseil communal qui trouble la sérénité de la réunion. Cette annulation se fonde, non sur la possibilité offerte au bourgmestre d'exclure un conseil communal mais sur le motif de l'exclusion (le trouble de la sérénité étant un comportement ne rentrant pas dans l'article L1122-25 CDLD) – CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999.

⁵¹¹ Ne concerne donc pas la lecture d'un rapport, la prestation de serment, ...

⁵¹² Si un conseiller a démissionné mais qu'il n'est pas encore remplacé, il continue à être en fonction.

⁵¹³ A l'exception des points abordés pour lesquels le quorum était atteint.

⁵¹⁴ Article L1122-17 CDLD. Modalités de convocation fixées à l'article L1122-13 CDLD.

⁵¹⁵ Dans la pratique, cette tâche incombe au secrétaire communal qui actera dans le procès-verbal l'arrivée en cours de séances de certains membres.

⁵¹⁶ Rappelons que pour certaines décisions, certains conseillers peuvent se trouver dans un des cas d'exclusion (articles L1122-19 et L1125-10 CDLD).

⁵¹⁷ Article L1132-1 CDLD.

⁵¹⁸ Concernant le président du CPAS qui ne serait pas conseiller communal, sa voix consultative n'est pas limitée à ses compétences scabinales mais porterait sur l'ensemble des points soumis au conseil communal. BOLLEN Sylvie, *Points à l'ordre du jour du conseil communal – président de CPAS*, in Mouvement communal, Mai 2010, n°848, p.41.

7. LE QUORUM REQUIS POUR LES VOTES ET LA PROCEDURE DE VOTE

Outre le respect du quorum de présence, les résolutions doivent être adoptées par la **majorité absolue**⁵¹⁹ **des suffrages**⁵²⁰ (article L1122-26). Par « *suffrage* », il faut entendre les votes positifs et négatifs, les abstentions n'en font pas parties⁵²¹. Avant 1905, les résolutions étaient votées à la majorité des membres présents de sorte que les abstentions⁵²² étaient comptabilisées dans le calcul du quorum de vote⁵²³. Il était donc plus difficile d'adopter une décision.

- **Exemple** : Le conseil communal de Seraing est composé de 39 membres. Lors d'un vote, 19 personnes votent positivement, 18 votent contre et 2 s'abstiennent.
- Avant 1905, la décision aurait été rejetée : $18 + 2 > 19$
- De nos jours, la décision est adoptée : $19 > 18$. Les 2 abstentions ne sont pas prises en compte

En cas de partage, la proposition de résolution est **rejetée**. Le bourgmestre n'a pas voix prépondérante.

En matière de budget et de comptes, un vote sur l'ensemble a lieu mais chaque conseiller peut demander un vote séparé sur un ou plusieurs articles qu'il désigne. Il sera alors d'abord procédé au vote « particulier » et ensuite, le vote sur l'ensemble aura lieu⁵²⁴. Certains votes « particuliers » peuvent être négatifs alors que le vote sur l'ensemble du budget est positif⁵²⁵.

Le vote s'effectue à **haute voix** mais le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin **équivalent**⁵²⁶, à savoir un vote assis et levé, à main levée ou électronique (article L1122-27). Un autre mode de scrutin que ceux énoncés ne peut être prévu⁵²⁷. Même si le règlement d'ordre intérieur prévoit un autre mode de scrutin, un tiers des membres présents peuvent demander un vote à haute voix.

Pour les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité⁵²⁸, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, le vote s'effectue au **scrutin secret**⁵²⁹ (article L1122-28). Cette disposition veille à garantir la liberté et l'indépendance des

⁵¹⁹ La majorité absolue implique qu'il y ait la moitié plus un de votes qui soient positifs. Toutefois, tel que le prévoit le CDLD, les suffrages sont pris en compte, et non les abstentions. Par conséquent, lorsqu'une décision doit être adoptée et qu'il n'y a que l'option pour ou contre, il n'y a pas de différence entre la majorité relative et la majorité absolue. Par contre, dans le cas où un vote a lieu pour désigner un candidat parmi trois autres par exemple, une différence est faite entre la majorité relative (ex. : 3 voix pour A, 2 voix pour B et 5 voix pour C s'il y a 10 votants) et majorité absolue (ex. : s'il y a 10 membres et 8 votes, il faut au moins 5 votes en faveur de A pour qu'il soit élu).

⁵²⁰ Notons que pour demander le huis clos, une majorité des 2/3 des membres présents est requise (article L1122-20 CDLD).

⁵²¹ Pour rappel, les membres qui s'abstiennent entrent toutefois en ligne de compte pour le calcul du quorum de présence.

⁵²² Votes blancs, nuls, refus de voter, déclaration d'abstention.

⁵²³ Les conseillers qui s'abstiennent de voter rentrent toutefois dans le quorum de présence.

⁵²⁴ Article L1122-26, §2 CDLD.

⁵²⁵ Pour plus de détail sur ce cas particulier : COENEN Alain, *Introduction aux finances communales*, La Charte, Brugge, 2000, p.21.

⁵²⁶ Selon les travaux préparatoires, un système de vote qui aboutirait au même résultat que le vote à haute voix.

⁵²⁷ Le Conseil d'Etat a jugé qu'un « vote acquis par la déclaration du président, devant l'acquiescement tacite de l'assemblée », était contraire à l'article L1122-27 CDLD (CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999).

⁵²⁸ Sauf spécificité du statut local, lorsqu'il s'agit de mises en disponibilité pour épuisement des jours de congés de maladie, aucun vote ne doit avoir lieu vu que cette mise en disponibilité intervient d'office une fois le quota atteint. MENDOLA Luigi, *Vote au scrutin secret – mise en disponibilité*, in Mouvement Communal, Mai 2010, n°848, p.42.

⁵²⁹ A ne pas confondre avec le huis clos.

conseillers communaux lorsqu'ils expriment leur vote⁵³⁰. Même si le scrutin est secret, la décision doit toujours être motivée en la forme⁵³¹. Un vote sur la motivation de la décision peut avoir lieu.

Chaque présentation, nomination, sanction disciplinaires,... fait l'objet d'un scrutin. S'il n'y a qu'une seule personne/sanction disciplinaire, il est toujours loisible aux conseillers communaux de voter pour, contre la personne/sanction disciplinaire ou s'abstenir.

Pour les nominations et la présentation de candidats, si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour, un scrutin de ballottage entre les deux⁵³² candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix a lieu⁵³³. A ce moment, celui qui a le plus de voix l'emporte (majorité relative) et s'il y a une égalité, le plus âgé est préféré.

Concernant l'ordre des votes, le CDLD ne précise rien si ce n'est que le président, s'il est membre du conseil, vote en dernier lieu⁵³⁴. Le règlement d'ordre intérieur pourra toutefois prévoir un ordre particulier. Même si l'ordre du tableau de préséance est le plus souvent suivi, celui-ci n'est pas obligatoire⁵³⁵.

Après la clôture des votes, le résultat est prononcé par le président⁵³⁶.

8. LE PROCES-VERBAL

En vertu de l'article L1132-1, la rédaction du procès-verbal des séances du conseil communal est une tâche du **secrétaire communal**. Il y retranscrit, dans l'ordre chronologique, tous les objets discutés en séance ainsi que la suite qu'il leur a été donné. Les points pour lesquelles aucune décision n'a été adoptée figurent également dans le procès-verbal. Il reproduit clairement les décisions (article L112-2).

Quant au contenu précis du procès-verbal⁵³⁷, celui-ci est laissé à l'appréciation du secrétaire communal⁵³⁸. Le CDLD n'impose nullement que celui-ci rend compte de l'ensemble des discussions, à l'instar des comptes rendus analytiques des chambres législatives.

Signalons que l'article L2212-19 concernant les provinces précise davantage les éléments que doit au minimum contenir le procès-verbal des séances du conseil provincial⁵³⁹. En outre, au niveau

⁵³⁰ HAVARD Ch., o.c., p.117.

⁵³¹ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Voir sur la motivation des décisions adoptées au scrutin secret :

- LEWALLE Paul, *Contentieux administratif – 3^{ème} édition*, Larcier, Bruxelles, 2008, pp.198-199.
- BOUVIER Philippe, *Eléments de droit administratif*, De Boeck, Bruxelles, 2002, pp.209-201.
- Doc. parl., *Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne les scrutins secrets, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs*, Chambre, Session 2002-2003, 2336 (projet devenu caduque mais sur lequel le Conseil d'Etat a rendu un avis).

⁵³² Un ballottage entre trois candidats ne peut pas être envisagé. - UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le fonctionnement de la commune, Le conseil communal, Fiche 5 : Les droits et les devoirs du conseiller communal, 2008, p.10.

⁵³³ Article L1122-28 CDLD.

⁵³⁴ Le bourgmestre nommé en dehors du conseil communal ne dispose pas d'une voix délibérative au conseil communal.

⁵³⁵ HAVARD Ch., o.c., p.117.

⁵³⁶ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.II.10.

⁵³⁷ Voir sur ce sujet : COENEN Alain, *Quelques considérations sur le rôle et la responsabilité du secrétaire communal (première partie)*, in *Mouvement communal*, 1/1994, pp.10-21.

⁵³⁸ Une proposition a été déposée afin de préciser, dans le CDLD, le contenu du procès-verbal des séances du conseil communal. - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. Aucune suite n'a été donnée.

provincial, il est prévu la rédaction et la transmission d'un rapport succinct des délibérations au plus tard sept jours francs après la séance. Ce rapport n'existe pas au niveau communal.

Comme le dispose l'article L1122-16, chaque séance du conseil débute par la **lecture** du procès-verbal de la précédente séance, sauf disposition contraire dans le règlement d'ordre intérieur. Vu la lourdeur de cette obligation, il est fréquent que ce règlement y déroge.

Dans tous les cas, les conseillers communaux **disposent** du procès-verbal de la séance précédente au moins sept jours francs avant la séance du prochain conseil. Celui-ci doit être **consultable**, il ne leur est pas envoyé à moins que le règlement d'ordre intérieur ne le prévoit. Ce délai leur permet ainsi d'étudier ce document. Auparavant, il était déposé sur la table du conseil une heure avant la séance, ne laissant que très peu de temps au conseiller d'en prendre connaissance⁵⁴⁰. En cas de convocation urgente du conseil, il est mis à disposition en même temps que l'ordre du jour.

En cours de séance, chaque conseiller peut faire des **observations** relatives à la rédaction du procès-verbal. Si ces observations sont adoptées, le secrétaire doit présenter un nouveau texte, conforme à la décision du conseil, séance tenante ou au plus tard à la prochaine séance⁵⁴¹. Précisons que cette adoption du procès-verbal, et des observations y afférant le cas échéant, ne permet pas de revenir sur les décisions adoptées que le procès-verbal relate. En effet, l'adoption du procès-verbal consiste à reconnaître que celui-ci transcrit fidèlement le déroulement des séances⁵⁴². Il n'est toutefois pas rare que certains conseillers communaux désirent revenir sur certaines décisions à cette occasion.

Si aucune observation n'est formulée, le procès-verbal est considéré comme adopté et est **signé** par le bourgmestre et le secrétaire dans le mois qui suit l'adoption⁵⁴³, lui conférant son caractère authentique⁵⁴⁴. Cette signature ainsi que son adoption sont la confirmation que le procès-verbal est conforme à la réalité, à la manière dont la séance s'est déroulée. Le procès-verbal n'est en aucun cas la preuve de la légalité des décisions qui y sont actées.

Chaque fois que le conseil le juge convenable, le procès-verbal est rédigé **séance tenante**, en tout ou en partie, et signé par les membres du conseil présents.

Les procès-verbaux sont **transcrits** « dans un registre, sans blanc ni interligne, chaque page étant cotée et paraphée par le bourgmestre »⁵⁴⁵.

La question du **lien entre la validité des décisions et l'approbation de procès-verbal** est souvent soulevée. Sur ce point, les opinions divergent. Pour certains, notamment le Conseil d'Etat⁵⁴⁶, les décisions

⁵³⁹ Heure d'ouverture et de clôture de la séance, ordre du jour, texte de la lecture du procès-verbal de la précédente séance, liste des conseillers provinciaux présents, texte des résolutions adoptées, propositions déposées en séance, résultats des votes, ... - Article L2212-19 CDLD.

⁵⁴⁰ HAVARD Ch., o. c., p.124.

⁵⁴¹ Article L1122-16 CDLD.

⁵⁴² CE, Martin, n°196.799, 9 octobre 2009.

⁵⁴³ Intervenant dans le mois qui suit son adoption par le conseil communal. - Article L1132-1 CDLD.

⁵⁴⁴ CE, CAP IMPE, n°12.142, 4 janvier 1967 ; CE, Quoidbach, n°15.531, 27 octobre 1972.

⁵⁴⁵ Mémento communal, o.c., p.44.

ne seraient valables qu'après l'adoption et la signature⁵⁴⁷ du procès-verbal les actant. Elles ne pourraient dès lors entrer en vigueur qu'après ces formalités et cinq jours après leur publication comme le prévoit l'article L1133-2. L'argument principal repose sur l'existence d'une procédure d'adoption du procès-verbal séance tenante⁵⁴⁸. Pour d'autres⁵⁴⁹ et notamment les différents Ministres wallons des pouvoirs locaux au cours des diverses législatures⁵⁵⁰, les décisions sont valables indépendamment de l'approbation du procès-verbal. Avoir une interprétation différente pourrait paralyser l'administration. Toutefois, le procès-verbal est nécessaire afin d'attester de l'exactitude de la décision et du respect des formalités substantielles. « Pour des raisons de sécurité, ces organes restent libres d'apprécier la nécessité de l'exécution immédiate, sachant que la question de la preuve est susceptible d'être posée »⁵⁵¹.

9. LA PUBLICATION DES ACTES ET LEUR ENTREE EN VIGUEUR DES DECISIONS, LA PUBLICITE DES DECISIONS

Comme le prescrit l'article 190 de la Constitution, les règlements provinciaux et communaux doivent être publiés, dans la forme déterminée par la loi, pour être obligatoire.

Ainsi, l'article L1133-1 règle le mode d'affichage des règlements et ordonnances du conseil⁵⁵², du collège ainsi que du bourgmestre. Ceux-ci sont **publiés** par voie d'affichage. Quant à la question du délai dans lequel cette publication doit intervenir et le temps de celle-ci, le CDLD est muet à l'exception des budgets et comptes où l'article L1313-1 prévoit que l'affichage de la possibilité de consulter ces documents ne peut être inférieur à dix jours. Pour les autres décisions, selon la jurisprudence, cette affiche doit au moins durer 24 heures⁵⁵³.

Notons que nombreux sont ceux trouvant ce mode de publication obsolète⁵⁵⁴. Afin d'accroître l'accès à l'information des citoyens, diverses propositions ont été formulées, telle que la création d'un « moniteur communal » ou encore une mise sur Internet de ces décisions⁵⁵⁵.

Signalons qu'au niveau des *provinces wallonnes*, le CDLD impose, depuis la réforme dorénavant la publication d'une série d'actes, dont les règlements et ordonnances du conseil provincial, sur le site Internet officiel de la province⁵⁵⁶.

Pour attester de la publication effective et déterminer la date d'entrée en vigueur de ces actes, le jour d'affichage est inscrit dans un **registre de publication**⁵⁵⁷ le premier jour de la publication⁵⁵⁸. S'il s'avère

⁵⁴⁶ CE, n°11.653, 18 février 1966.

⁵⁴⁷ Article L1132-1, alinéa 4 CDLD.

⁵⁴⁸ Article L1122-16, alinéa 5 CDLD.

⁵⁴⁹ HAVARD Ch., o.c., p.126 se référant au commentaire permanent de Droit Communal, n°121.661.

⁵⁵⁰ Q./R., *Question écrite n°508 de M. Lenzini*, Parlement wallon, Session 2010-2011 ; Q./R., *Question écrite n°215 de D. Fourny*, Parlement wallon, Session 2008-2009 ; Q./R., *Question n°6 de Q. GERITS*, Sénat, Session 1980-1981, 174 ; CE, n°15.531, 27 octobre 1972.

⁵⁵¹ /R., *Question écrite n°508 de M. Lenzini*, Parlement wallon, Session 2010-2011.

⁵⁵² Signés par le bourgmestre et contresignés par le secrétaire – article L1132-3 CDLD.

⁵⁵³ Circulaire du 24 juillet 2003 relative au budget pour 2004 des communes de la Région wallonne, M.B. 7/10/2003, p.48862.

⁵⁵⁴ « Pour une institution communale renouvelée », UVCW, Bruxelles, Mai 2001, p.19. La jurisprudence actuelle n'a pas encore jugé ce mode de publication contraire aux exigences démocratique. Voir : CE, SPRL Outdoor Centre & Crts, n°74.341, 17 juin 1998 ; SA Belgacom Directory Services, n°87.162, 10 mai 2000 ; CA, n°67/2001, 17 mai 2001 (QP).

⁵⁵⁵ Cet élément fait partie des critères à remplir afin d'obtenir le label « Communes à bras ouvert », opération lancée à l'initiative du Ministre de l'époque, Charles Michel. Voir sur cette opération, la circulaire du 27 février 2003 relative à l'opération "Communes à bras ouverts" Label pour l'accueil et la qualité des services des villes et communes de Wallonie (M.B. 23/04/2003).

⁵⁵⁶ Voir notamment les articles L2212-23 (date des séances), L2212-29 (interpellation citoyenne), 35 (questions et réponses posés par des conseillers) et L2213-2 (règlements et ordonnances).

⁵⁵⁷ Article L1133-2, alinéa 2 CDLD et arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales.

que la date inscrite n'est pas celle à laquelle l'affichage a effectivement eu lieu, une procédure particulière de faux en écriture publique pourra être introduite.

Les règlements et ordonnances du conseil communal deviennent **obligatoires cinq jours après leur publication** par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement ([article L1133-2 CDLD](#)).

Concernant le budget et les comptes, ceux-ci sont déposés à la maison communale où quiconque (habitants de la commune ou non) peut en prendre connaissance, sans déplacement ([article L1313-1, alinéa 1^{er} CDLD](#)).

Quant aux actes individuels, ils sont **notifiés** à la personne concernée ; cette notification permet à l'acte de sortir ses effets.

- **Exemple** : La nomination du secrétaire communal. Notons une différence par rapport au niveau fédéral où certaines nominations font l'objet d'une publication au Moniteur belge.

10. LE REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR

En vertu de l'[article L1122-18](#), le conseil communal doit adopter un règlement d'ordre intérieur. Avant 1994, un tel règlement n'était pas obligatoire. Depuis le [décret du 8 décembre 2005](#), ce règlement a pris une grande importance.

Ce règlement comprend tout ce que le [CDLD](#) prescrit d'y mettre ainsi que des dispositions complémentaires relatives au fonctionnement du conseil. Doivent ainsi y figurer :

- [Article L1122-10, §2](#) : les conditions d'obtention de copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune ainsi que les conditions de visite des établissements et services communaux ;
- [Article L1122-10, §3](#) : les conditions dans lesquelles les conseillers ont le droit de poser au collège des questions écrites et orales ;
- [Article L1122-13, §2](#) : les possibilités et les modalités, pour les conseillers, de demander des informations techniques fournies par le secrétaire ou un fonctionnaire désigné sur les documents figurant au dossier joint à l'ordre du jour du conseil ;
- [Article L1122-18](#) :
 - les conditions d'établissement du tableau de préséance ;
 - les modalités d'organisation des réunions communes au conseil communal et au conseil de l'action sociale ;
 - les modalités d'application en cas de transfuge d'un élu et les mandats dérivés visés ;
 - les **règles de déontologie et d'éthique**, à savoir notamment : le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière des mandataires aux séances du conseil, collège et commissions, les relations entre les élus et l'administration ainsi que l'écoute et l'information du citoyen.
- [Article L1122-14](#) : les autres modes de publication de l'ordre du jour du conseil ;

⁵⁵⁸ Ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité. Trib. 1^{ère} instance Bxl, 16 janvier 2003, in [Revue de Droit communal](#), 2003/03, pp.30-38.

- [Article L1122-27](#) : les autres modes de scrutin équivalents au vote à haute voix ;
- [Article L1122-34, §1^{er}](#) : les modalités de composition et de fonctionnement des commissions.

L'Union des Villes et Communes a publié un modèle de règlement afin de faciliter la tâche des conseils communaux⁵⁵⁹.

Vu le contenu de ce règlement, celui-ci est primordial afin d'assurer le bon fonctionnement du conseil communal et d'en assurer la démocratisation et la transparence. Dès lors, le [décret du 22 novembre 2007](#) réformant la tutelle administrative sur les communes a prévu que ce règlement devait obligatoirement être transmis à l'autorité de tutelle afin que celle-ci puisse, le cas échéant, exercer son pouvoir d'annulation⁵⁶⁰.

11. LES COMMISSIONS ET LES CONSEILS CONSULTATIFS

Outre les conseils consultatifs créés par des législations particulières (CCAT, commissions locales de développement rural, ...), des **commissions** et des **conseils consultatifs** peuvent être mis sur pied par le conseil communal⁵⁶¹.

Les commissions⁵⁶² sont composées de membres de conseil communal, répartis proportionnellement⁵⁶³ entre les groupes qui le composent. Il appartient au conseil communal, dans son règlement d'ordre intérieur, de fixer la taille de ces commissions. En fonction de leur taille, tous les groupes politiques présents au conseil communal peuvent ne pas être représentés, sauf stipulation contraire dans le règlement d'ordre intérieur.

Ces commissions sont chargées de préparer les discussions (pas de vote) lors des séances du conseil communal⁵⁶⁴. Le pouvoir de décision reste toujours dans les mains du Conseil communal.

- Exemple : A Liège, 10 commissions permanentes sont mises sur pied, chacune dirigée par un membre du collège, auxquelles s'ajoute une commission « Budget ».
- A Seraing, 9 commissions (dénommés « sections) ont été instaurées autour des thèmes suivants : administration générale, finances, affaires sociales, travaux publics, culture et citoyenneté, urbanisme et développement économique, enfance et enseignement, état civil et population, sports et jeunesse.

Les commissions peuvent entendre des experts et des personnes intéressées. Pour ce qui concerne les modalités de composition et de fonctionnement des commissions (convocation, présidence, vote, publicité, ...), il faut se référer au règlement d'ordre intérieur du conseil communal de chaque commune.

⁵⁵⁹ www.uvcw.be

⁵⁶⁰ Article L3122-2.

⁵⁶¹ Articles L1122-34 et L1122-35 CDLD. Notons qu'à l'heure actuelle, la mise sur pied de ces commissions est une faculté. A l'instar des provinces, une proposition de décret avait été déposée afin d'imposer la création de certaines commissions, sans suite. - Doc. parl., *Proposition de décret renforçant les droits des conseillers communaux*, Parlement wallon, Session 2004-2005, 38. [bk](#)

⁵⁶² Article L1122-34 CDLD.

⁵⁶³ L'application de la Clé D'Hondt n'est pas imposée. - C.R.I.C., Question orale de M. Jeholet sur la représentation des groupes politiques minoritaires au sein des commissions communales, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°106, p.15.

⁵⁶⁴ CE, Ville de Couvin, n°201.926, 16 mars 2010. Le Conseil Communal peut également constituer une commission chargée de l'audition des membres du personnel dans le cadre d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un secrétaire communal.

Concernant les conseils consultatifs, l'article L1122-35 CDLD les définit comme toute assemblée de personnes –pas nécessairement mandataires-, quel que soit leur âge, chargés par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées. Leur composition est fixée par le conseil en fonction de leurs missions, il détermine également les cas où leur consultation est obligatoire.

La constitution de tel conseil, par thème ou par quartier, est fréquente mais parfois critiquée en raison d'une certaine lourdeur⁵⁶⁵. Nous relevons ainsi des conseils en matière de jeunesse, de sports, de folklore, du troisième âge, ...

B. Le collège communal

1. LES SECRETARIATS DES MEMBRES DU COLLEGE COMMUNAL

A l'instar de l'article L2212-45, §5 pour les provinces, le décret du 22 novembre 2007 est venu consacrer dans le CDLD, l'existence des secrétariats –couramment appelés « cabinets »- des membres du collège communal. Ils s'apparentent aux cabinets ministériels que nous retrouvons à d'autres niveaux de pouvoir.

Ainsi, en vertu de l'article L1123-31, le Bourgmestre, les échevins ainsi que le Président du Conseil de l'action sociale peut être assisté par un secrétariat. Ces secrétariats, à connotation davantage politique, viennent assister chaque membre du collège communal, en plus des services administratifs communaux. Leurs missions varient d'une commune à l'autre et d'un membre du collège communal à l'autre. En règle générale, ils assurent la gestion et le suivi des dossiers et de la correspondance du membre du collège communal duquel ils dépendent. Ils coordonnent également l'agenda des rendez-vous demandés par des habitants, associations ou autres groupes de personnes. Certains secrétariats gèrent également les relations avec les médias ainsi que la coordination de la communication interne et externe de la commune⁵⁶⁶.

Il appartient au conseil communal de régler la composition et le financement de ces secrétariats, ainsi que le mode de recrutement, le statut administratif, la rémunération et les indemnités éventuelles des collaborateurs des secrétariats.

La décision relative à l'octroi de rémunérations ou d'avantages accordés aux membres du personnel de ces secrétariats doit être obligatoirement transmise au Gouvernement wallon dans le cadre de la tutelle d'annulation⁵⁶⁷.

2. LE LIEU ET LA DATE DES REUNIONS

Tout comme pour le conseil communal, le CDLD ne prévoit rien quant au lieu des réunions du collège communal ni même quant à la date et à la fréquence auxquelles celles-ci doivent avoir lieu. Ces modalités seront réglées par le règlement d'ordre intérieur⁵⁶⁸ (article L1123-20 CDLD).

En pratique, ces réunions se déroulent généralement à la maison communale⁵⁶⁹, hebdomadairement.

⁵⁶⁵ Les participants voulant voir représenter l'ensemble des habitants concernés. - « Pour une institution communale renouvelée », o.c., p.20.

⁵⁶⁶ www.herstal.be

⁵⁶⁷ Article L3122-2, al.1, 3°. [ok](#)

⁵⁶⁸ Signalons que, contrairement au conseil communal, rien dans le CDLD n'oblige les communes d'adopter un règlement d'ordre intérieur du collège communal.

⁵⁶⁹ Exceptionnellement, pour une raison valable (tel la maladie du bourgmestre ou d'un échevin) et avec l'accord de tous les membres, ces réunions pourraient se dérouler chez un membre du collège. - Q./R., *Question de Lagasse*, Sénat, Session 1978-1979, 27 octobre 1978, p.235.

3. LA CONVOCAATION AUX REUNIONS ET L'ORDRE DU JOUR

Deux types de réunions sont à distinguer (articles L1123-20 et L1123-21 CDLD):

- **Des réunions ordinaires**

Il s'agit de celles dont la date et l'heure sont fixées par le règlement d'ordre intérieur. **Aucune convocation** n'est par conséquent nécessaire, sauf dispositions contraires dans le règlement. Quant à l'ordre du jour, le CDLD ne prescrit rien : aucun ordre du jour ne doit être établi à moins que le règlement n'en dispose autrement⁵⁷⁰. Si tel est le cas, et contrairement au conseil communal, des points non contenus dans l'ordre du jour pourront être abordés en séance⁵⁷¹.

- **Des réunions extraordinaires**

Les réunions extraordinaires sont celles qui ont lieu en dehors de celles prévues par le règlement. Elles peuvent être :

- **Non urgentes** (article L1123-21, alinéa 1^{er} CDLD) : une convocation écrite est alors envoyée au domicile des membres du collège deux jours francs avant la réunion. Celle-ci est rédigée par le bourgmestre, président du collège⁵⁷², qui juge finalement de l'opportunité de tenir une telle séance. L'ensemble des échevins, seul, ne pourrait convoquer le collège ; aucun système analogue à celui instauré par l'article L1122-12, al. 2 CDLD n'est prévu⁵⁷³.

Concernant l'ordre du jour de ces réunions, rien n'est prescrit par le CDLD.

- **Urgentes** (article L1123-21, alinéa 2 CDLD) : le bourgmestre reste juge du jour et de l'heure de la réunion. Vu l'urgence, une convocation préalable à la réunion n'est pas toujours possible, le CDLD n'impose donc rien. Le bourgmestre se doit toutefois d'avertir tous les échevins.

4. LA PUBLICITE DES REUNIONS

En dehors des cas prévus expressément par une loi et lorsque le collège agit en tant que juridiction administrative⁵⁷⁴, les réunions du collège ne sont **pas publiques** ; le principe est donc l'huis clos (article L1123-20, al.3 CDLD). Peuvent donc seules être présents : le bourgmestre, les échevins, le Président de CPAS et le secrétaire communal.

En vertu d'une disposition légale ou à la demande du collège, des personnes extérieures au collège peuvent être invitées à assister aux réunions du collège pour apporter certains compléments d'informations⁵⁷⁵ ou dans le cadre d'une procédure disciplinaire⁵⁷⁶.

⁵⁷⁰ Ce règlement règlera également les modalités de rédaction et de transmission de cet ordre du jour. - HAVARD Ch., o. c., p.138.

⁵⁷¹ Question écrite de Ch. Bertouille relative au règlement d'ordre intérieur des conseils communaux en Région wallonne et du collège des bourgmestres et échevins de Comines-Warneton, Parlement wallon, Session 2007-2008, 2007, n°20, 1.

⁵⁷² HAVARD Ch., o.c., p.138.

⁵⁷³ SOMERS W. & VAN SUMMEREN L., o.c., pp.206-209.

⁵⁷⁴ Dans le cadre de l'article L4122-16 sur les réclamations relatives à la liste des électeurs ou en cas de mise en cause de la responsabilité d'un receveur communal ou de C.P.A.S. en vertu de l'article L1124-42, §4.

⁵⁷⁵ HAVARD Ch., o. c., p.139.

⁵⁷⁶ Article L1215-15.

5. LA PRESIDENCE

Comme le dispose l'article L1123-19 CDLD, le bourgmestre est de plein droit le président du collège.

Les tâches du président ne sont pas précisées dans le CDLD mais nous pouvons dire qu'elles sont analogues à celles du président du conseil⁵⁷⁷. Le règlement d'ordre intérieur peut préciser les pouvoirs du président.

- **Exemple** : Le règlement d'ordre intérieur peut régler la manière dont le président accorde et retire la parole ainsi que ses pouvoirs dans l'hypothèse où un membre troublerait la réunion. Ainsi, il peut disposer qu'en cas de réunion tumultueuse, le président pourra suspendre ou clore la réunion. Aucun pouvoir d'exclusion d'un membre n'est prévu et ne pourrait être prévu⁵⁷⁸.

6. LE QUORUM DE PRESENCE

La moitié des membres au moins doit être présente pour que le collège puisse valablement délibérer (article L1123-20, al. 2 CDLD). Notons que contrairement à l'article L1122-17 CDLD relatif au quorum de présence pour les séances du conseil communal, il n'est pas précisé que les membres du collège doivent être en fonction.

- **Exemple** : Si nous sommes dans une commune de 16.000 habitants, le nombre d'échevins est de cinq (article L1123-9 CDLD). Le collège sera donc de cinq échevins plus le bourgmestre et le Président de CPAS. Par conséquent, pour que les décisions soient valablement adoptées, il faut que quatre membres soient présents.

En cas où le quorum n'est pas atteint, le système de deuxième et troisième convocation prévue au niveau du conseil communal n'est pas d'application au collège. Si un membre du collège est absent, il peut être pourvu à son remplacement en application de l'article L1123-10 CDLD : l'échevin sera remplacé par le conseiller désigné par le conseil parmi les conseillers du groupe politique auquel l'échevin absent ou empêché appartient. Auparavant, il était remplacé par le conseiller, premier dans l'ordre du tableau de présence⁵⁷⁹. Dans la pratique, cet article n'était appliqué qu'en cas d'absence systématique ou prolongée d'un échevin⁵⁸⁰.

Tout comme pour les séances du conseil, le secrétaire participe à toutes les réunions du collège⁵⁸¹ mais n'est pas inclus dans le quorum de présence.

7. LE QUORUM REQUIS POUR LE VOTE ET LA PROCEDURE DE VOTE

Les résolutions sont adoptées à la majorité des voix, stipule l'article L1123-22 CDLD. Comme au sein du conseil communal, les abstentions ne sont pas prises en compte.

⁵⁷⁷ HAVARD Ch., o.c., p.140.

⁵⁷⁸ Règlement d'ordre intérieur du Collège communal de Fléron.

⁵⁷⁹ Q./R., *Question n°139 de Damseaux*, Chambre, Session 1994-1995, p.14.796.

⁵⁸⁰ HAVARD Ch., o.c., p.140.

⁵⁸¹ Article L1132-1 CDLD.

Les décisions sont adoptées à la **majorité** relative, aussi appelé majorité simple⁵⁸². La majorité absolue⁵⁸³ sera cependant requise pour les décisions relatives aux présentations de candidats, aux nominations aux emplois et aux sanctions disciplinaires ([article L1122-28 CDLD](#) rendu applicable au collège via l'[article L1123-22, alinéa 3 CDLD](#)).

En cas de **partage des voix**, plusieurs solutions sont envisageables:

- Soit le collège décide, à la majorité, de faire appel à un conseiller, le premier dans l'ordre du tableau de préséance (rare dans la pratique) ;
- Soit la décision est reportée à une autre réunion. Cela ne peut intervenir que deux fois. A la troisième fois, s'il y a encore partage des voix, la voix du Président est prépondérante ;
- En cas d'urgence décidée **préalablement**⁵⁸⁴, la voix du président est prépondérante. Cette solution est également celle à laquelle il est recouru si après trois réunions, il y a toujours parité et qu'aucune majorité ne s'est constituée pour appeler un conseiller.

Rappelons qu'au niveau du conseil, la décision sur laquelle un partage des voix a lieu est rejetée⁵⁸⁵.

Dans les *communes périphériques*, *Comines-Warneton* et *Fourons*, un système particulier est d'application : le collège décide **par consensus** ([article 107 NLC](#)). Si ce consensus fait défaut, le conseil communal devient compétent. Rappelons que cet objet est soumis par le bourgmestre au conseil communal qui peut le convoquer si le collège y fait défaut.

Les [articles L1122-27 et L1122-28](#) relatifs au **mode de scrutin** applicable aux séances du conseil communal sont d'application au collège, via l'[article L1123-22, alinéa 3 CDLD](#).

8. LE PROCES-VERBAL

Contrairement au procès-verbal du conseil où le procès-verbal où peuvent figurer des interventions faites en cours de séance à la demande d'un conseiller, **seules les décisions** sont actées au procès-verbal et au registre des délibérations ([article L1123-20, al. 3 CDLD](#)). Elles sont seules susceptibles d'avoir des effets de droit.

Celui-ci est rédigé par le secrétaire qui en assure la transcription. Les procès-verbaux transcrits sont ensuite signés par le bourgmestre et par le secrétaire ([article L1132-1, alinéa 2 et 3 CDLD](#)). Cet article est d'application tant pour le conseil communal que pour le collège⁵⁸⁶.

Notons que le [CDLD](#) ne prévoit pas l'approbation du procès-verbal des réunions du collège. Il est toutefois observé qu'en pratique, la procédure fixée par l'[article L1122-16 CDLD](#) relative au procès-verbal du conseil communal est appliquée⁵⁸⁷.

⁵⁸² La majorité relative implique plus de votes « pour » que de votes « contre ».

⁵⁸³ La majorité absolue implique qu'il y ait la moitié des votes plus un qui soient positifs.

⁵⁸⁴ A la majorité des voix.

⁵⁸⁵ Article L1122-26, §1^{er} CDLD.

⁵⁸⁶ HAVARD Ch., o.c., p.142.

⁵⁸⁷ Q./R., *Question écrite n°215 de D. Fourny*, Parlement wallon, Session 2008-2009.

Une proposition visant à consacrer cette pratique dans le CDLD avait été déposée. Aucune suite n'y a été donnée. – Doc. parl., Proposition de décret instituant un délai fixant la procédure de transcription du procès-verbal des réunions du collège des bourgmestre et échevins, Parlement wallon, Session 2003-2004, 611.

9. LA PUBLICATION DES DECISIONS

Sur ce point, nous vous renvoyons aux propos tenus dans le cadre des décisions du conseil communal.

10. LE REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR

Contrairement au conseil communal, rien n'oblige le collège communal à adopter un règlement d'ordre intérieur. L'existence d'un tel règlement est toutefois évoquée par l'article L1123-20 CDLD relatif aux date et lieu des réunions du collège.

C. L'information citoyenne⁵⁸⁸

Une série de dispositions dans le CDLD permet à chaque citoyen de s'informer sur la vie de leur commune :

- Le public pourra **consulter** les règlements et ordonnances publiés au lieu mentionné sur l'affiche ;
- Uniquement pour les habitants de la commune, l'article L1122-29 CDLD prévoit la possibilité de **se faire communiquer**, sans déplacement⁵⁸⁹, les délibérations du conseil communal (ne sont pas visés celles du collège). Les décisions à huis clos peuvent être tenues secrètes pendant un temps déterminé ;
- La participation aux conseils consultatifs, tel que prévu à l'article L1122-35 CDLD ;
- Les articles L1141-1 et suivants du CDLD offre la possibilité au citoyen de demander l'organisation d'une consultation populaire (cfr infra).

Outre ces articles, les actes administratifs des communes sont soumis aux articles L3211-1 et suivants CDLD⁵⁹⁰ relatifs à la publicité de l'administration dans les communes et les provinces. Ces dispositions organisent une publicité active et passive⁵⁹¹. Le champ d'application de ces mesures est plus large que celui des articles du Livre 1^{er} de la première partie relatif à l'organisation de la commune : elle s'adresse tant aux habitants de la commune que ceux d'autres communes et ne vise pas que les décisions du conseil, du collège et du bourgmestre mais tout acte administratif.

Commentaire [IG21]: Projet : consécration du bulletin d'information communal

Notons qu'outre ces dispositions légales, les communes prennent, d'elles-mêmes, une série d'initiatives visant à informer au mieux leur population des décisions et des activités communales.

Exemples :

- Le droit d'interpellation des citoyens lors des séances du conseil communal est organisé dans certaines communes. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par le règlement d'ordre intérieur⁵⁹².
- La présence d'un médiateur communal⁵⁹³.

Commentaire [IG22]: Projet : sera consacré légalement

⁵⁸⁸ Sur la qualité des services publics :

DEPRET Alain, *Stavelot : « Iso, c'est la cerise sur le gâteau ... »*, in *Mouvement communal*, 11/2004, pp.443-445.

LOROY Dominique, *La satisfaction des usages/clients/citoyens du service public*, in *Mouvement communal*, 11/2004, pp.446-447.

⁵⁸⁹ Sans déplacement des délibérations.

⁵⁹⁰ Anciennement la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les communes et les provinces.

⁵⁹¹ Voir sur ce thème : LEWALLE P., *Contentieux administratif – 3^{ème} édition*, Larcier, Bruxelles, 2008, pp.133-144.

⁵⁹² Q./R., *Question n°24 de Mme Bertouille*, Parlement wallon, Session 2000-2001, n°8, 13 juillet 2001, p.45.

⁵⁹³ La lettre du médiateur de la Région wallonne, Août-Septembre 2004, n°25-26, p.7.

- La mise en place d'un système d'information communale par sms⁵⁹⁴.

Sur le médiateur communal à La Louvière et à Charleroi, voir également : La Libre, 29 novembre 2004 ; Vers l'Avenir, 18 novembre 2004.

⁵⁹⁴ Commune de Burdinne, Le Soir, 11 février 2004.

III. LES COMPETENCES

Les communes ont la gestion de diverses missions découlant d'habilitations diverses. Certaines sont octroyées dans le cadre de la décentralisation territoriale (intérêt communal) et d'autres, dans le cadre de la décentralisation par service ou de la déconcentration (intérêt général). Les communes interviennent donc « sous différentes casquettes »⁵⁹⁵.

A. Le conseil communal

L'article L1122-30, §1^{er} CDLD rappelle les deux grands principes contenus à l'article 162 de la Constitution et repris dans l'article 6, §1^{er}, VIII, 1°, alinéa 3 de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir :

- La compétence du conseil communal pour tout ce qui est d'intérêt communal (**décentralisation territoriale**) – article 162, 2° de la Constitution ;
 - Exemples de compétences⁵⁹⁶ : entretien des voiries, construction et gestion d'infrastructures sportives et culturelles, vente d'un terrain communal, ...
- La compétence du conseil communal sur les matières que lui attribue une autorité supérieure (**décentralisation par service et déconcentration**) – article 162, 3° de la Constitution.
 - Exemples⁵⁹⁷ :
 - Décentralisation par service : enseignement primaire, gestion des déchets ménagers, distribution d'électricité, épuration des eaux, ...
 - Déconcentration : état civil, population, casier judiciaire, registre national, ...

Un texte particulier peut donc confier au conseil communal l'exercice de certaines missions.

Sans être exhaustif nous aborderons les principales compétences de cet organe.

1. L'ADOPTION DU PROGRAMME DE POLITIQUE GENERALE

En vertu de l'article L1123-27 CDLD, le programme de politique générale⁵⁹⁸ est adopté par le Conseil communal dans les trois mois qui suivent les élections communales.

Inspiré de la déclaration de politique régionale au niveau régional, ce document est établi par le nouveau Collège communal en place et reprend au moins les principaux projets que celui-ci compte mettre en œuvre durant la durée de la législature. L'ensemble des actions projetés sur la législature ne doivent pas s'y retrouver, mais uniquement les principaux. Ce programme porte sur la durée de la législature, à savoir six ans et permet ainsi d'avoir une vision de la politique communale à plus long terme que celle traduite dans le budget annuel.

⁵⁹⁵ HAVARD Ch., o.c., p.159.

⁵⁹⁶ HAVARD Ch., o.c., p.160.

⁵⁹⁷ HAVARD Ch., o.c., p.161.

⁵⁹⁸ Cette obligation découle de la loi du 5 février 2001 modifiant l'article 66 de la loi provinciale et insérant un article 242bis dans la Nouvelle loi communale en ce qui concerne le programme de politique générale.

Aucune sanction n'est prévue si le Conseil communal n'adopte pas un tel programme. La seule sanction pourrait être le vote d'une motion de méfiance à l'égard du Collège qui serait resté en défaut d'établir ce programme⁵⁹⁹.

2. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

Le conseil communal est compétent pour adopter les **règlements communaux d'administration intérieure (article L1122-32 CDLD) et les ordonnances/règlements de police communale**⁶⁰⁰ à l'exception des ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière (articles 119 et 130bis NLC⁶⁰¹), ces dernières relevant de la compétence du collège communal (article 130bis NLC⁶⁰²).

Le conseil communal représente le « **POUVOIR LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE** » de la commune ; il lui appartient de décider. Pouvoirs subordonnés, ses décisions doivent être conformes aux lois, décrets, ordonnances, règlements, arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et du collège provincial⁶⁰³. Si celles-ci s'avéraient non conformes, elles pourront être suspendues, non approuvées ou annulées par l'autorité de tutelle et/ou le Conseil d'Etat. En outre, le juge pourra également décider de ne pas appliquer un règlement communal qui serait contraire à une norme supérieure, en application de l'article 159 de la Constitution. Les prescrits des articles L1122-32, alinéa 2 CDLD et 119, al. 2 NLC impliquent également que toutes lois, décrets, ordonnances, ... qui seraient adoptés ultérieurement, abrogeraient de plein droit les règlements communaux qui leur seraient contraires⁶⁰⁴. Ces éléments traduisent parfaitement la **subordination des communes aux autres niveaux de pouvoirs**.

Indépendamment des procédures de tutelle applicable, ces règlements et ordonnances sont transmis au collège provincial, au greffe du tribunal de première instance et du tribunal de police⁶⁰⁵. Il s'agit de formalités « *de nature purement administrative et à usage interne* »⁶⁰⁶, sans effet sur leur force obligatoire, destinés à informer ces autorités⁶⁰⁷. Aucune sanction n'y est assortie en cas de non-respect.

Les règlements d'administration intérieure sont à distinguer des ordonnances de police communale. Ces mesures sont des normes générales et abstraites, applicables à tous les citoyens ou à certaines catégories de citoyens indéterminés pour une durée qui n'est pas nécessairement limitée dans le temps.

a) Les règlements d'administration intérieure

Outre l'article L1122-32 CDLD, ces règlements trouvent leur fondement juridique dans l'article L1122-30 CDLD.

- **Exemples** : règlements fiscaux, règlement sur la mise à disposition d'un immeuble communal, règlement fixant le prix des photocopies, règlement de la piscine communale, règlement relatif aux brocantes, ...

⁵⁹⁹ VAN BOL J.-M., Le programme de politique générale, a mise en œuvre et le rôle de l'administration, in Revue de Droit Communal, 2007/2, p.35.

⁶⁰⁰ Ordonnance de police et règlement de police sont des synonymes.

⁶⁰¹ Article toujours d'application en ce qu'il vise les ordonnances de police.

⁶⁰² Article introduit par la loi du 12 janvier 2006, en vigueur depuis le 10 février 2007.

⁶⁰³ Articles L1122-32, alinéa 2 CDLD et 119, al. 2 NLC.

⁶⁰⁴ THIEL Patrick, Les règlements des conseils communaux – Florilège jurisprudentiel, in Revue de Droit Communal, 1997/1, p.11.

Voir également en ce sens : CE, Steeno, n°23.832, 20 décembre 1983 (en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme)

⁶⁰⁵ Articles L1122-32 CDLD et 119, al. 2 NLC.

⁶⁰⁶ HAVARD Ch., o.c., p.179.

⁶⁰⁷ LAMBOTTE F., MULLER M., RAMELOT V., *Les pouvoirs de police des communes*, in Revue de Droit Communal, 2004/4, p.82.

Ces règlements règlent l'organisation des services communaux et des intérêts communaux. Ils ont une **portée abstraite et générale** et seul le conseil communal est compétent pour les adopter. Le collège ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire.

Ces règlements portent sur tout **intérêt** que le conseil communal a considéré comme **communal**.

b) Les ordonnances de police communale⁶⁰⁸

Parmi les missions de police, nous distinguons les missions de police administrative de celles de police judiciaire.

Par **police administrative**, on entend « l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus »⁶⁰⁹. Un rapport de proportionnalité devra toutefois exister entre la limitation à ces droits et libertés et la situation telle qu'elle existe. Ainsi, au nom de la liberté du commerce et d'industrie, une commune ne pourra limiter l'ouverture des night-shops que s'il s'est effectivement produit des troubles à l'ordre public ou, à tout le moins, qu'un risque certain et imminent existe⁶¹⁰.

La police administrative est davantage de nature « préventive ». Elle peut être subdivisée :

- D'une part, en pouvoirs de police administrative **générale**, c'est-à-dire celles qui « reposent sur des textes généraux qui en investissent certaines autorités administratives ». Le pouvoir du conseil communal d'adopter de telles ordonnances est cependant limité à l'article 135, §2 NLC disposant que les habitants doivent jouir des « avantages d'une bonne police, notamment la propreté, de la salubrité⁶¹¹, de la sûreté⁶¹² et de la tranquillité⁶¹³ des rues, lieux et édifices publics »⁶¹⁴. L'article énonce ensuite une série non exhaustive de **missions de police** que les communes –le conseil communal en matière réglementaire– doivent remplir, à savoir :

- + le **maintien de l'ordre public**⁶¹⁵ (les six premières hypothèses). Selon la jurisprudence, cet ordre public se limite à l'ordre matériel et non moral. Ainsi, un bourgmestre ne pourrait ordonner la fermeture d'un café au motif que des jeunes y boivent de l'alcool⁶¹⁶.

Exceptionnellement, il pourra viser l'ordre moral⁶¹⁷. Ainsi, lorsqu'une atteinte à l'ordre public moral entraîne une atteinte à l'ordre public matériel, la commune pourra intervenir. En outre,

⁶⁰⁸ Voir sur ce point : LAMBOTTE F., MULLER M., RAMELOT V., *Les pouvoirs de police des communes*, in *Revue de Droit Communal*, 2004/4, pp.58-95.

⁶⁰⁹ DEMBOUR Jacques, *Droit administratif*, cité par FLAMME M.-A., *Droit administratif – Tome H*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p.1103.

⁶¹⁰ CE, Trocadero, n°203.235, 23 avril 2010.

⁶¹¹ Vise l'absence de maladies ou de risque de maladie. - SMOOS Sylvie, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, p.12.

⁶¹² Vise l'absence d'accidents ou de risques d'accidents causant des dommages aux personnes et aux choses. - SMOOS Sylvie, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, p.13.

⁶¹³ Concerne l'absence de désordre ou de troubles. - SMOOS Sylvie, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, p.13.

⁶¹⁴ Sur la sécurité et la tranquillité publiques, voir : DE VALKENNEER C., *La commune et la sécurité*, in *Mouvement communal*, 3/1994, pp.129-136.

Sur les règlements imposant une heure de fermeture obligatoire à tous les débits de boissons, voir : FRASELLE Nathalie, *Questions – Débits de boissons*, in *Mouvement communal*, 12/2003, p.466.

⁶¹⁵ Voir également sur la notion d'« ordre public » : SMOOS Sylvie, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, pp.11-12.

⁶¹⁶ SMOOS Sylvie, *Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale*, UVCW, 2008, p.11.

certaines dispositions peuvent également confier aux communes une compétence touchant à la préservation de l'ordre moral. Ainsi, en vertu de l'article 121 NLC, une commune pourra interdire l'exploitation d'établissements de prostitution⁶¹⁸. Citons également l'article 5, alinéa 2 des lois coordonnées du 3 avril 1953 concernant les débits de boissons fermentées qui octroie aux communes la compétence de renforcer ou d'étendre les conditions d'exploitation de ces établissements.

- + et éviter le dérangement public⁶¹⁹ (le 7^o⁶²⁰). Introduit en 1999, cet ajout permet au conseil communal d'adopter des règlements tels que l'interdiction de tondre sa pelouse le dimanche, de sortir ses poubelles avant une telle heure, d'interdire l'ouverture de certains lieux accessibles au public entre certaines heures de la nuit⁶²¹, ...⁶²².
- D'autre part, en pouvoirs de police administrative spéciale qui « *sont organisés par des dispositions, légales ou réglementaires, particulières* »⁶²³.
 - Exemples : la police de l'environnement (Code de l'Environnement), de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'énergie (CWATUPE), la police sanitaire, la navigation aérienne, la police du logement (Code du Logement), ...

Ces deux types de police se distinguent également par le but qu'elles poursuivent : la police administrative générale vise « à assurer le maintien de l'ordre public en général au regard des activités privées en général »⁶²⁴ alors que la police administrative spéciale porte sur « la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures propres à éviter un désordre particulier »⁶²⁵.

L'organisation d'une police spéciale par l'Etat fédéral, la Région ou la Communauté n'exclut pas toute intervention de l'autorité communale dans cette matière⁶²⁶ :

⁶¹⁷ Sur ce point, voir LAMBERT P., Manuel de droit communal – Tome 1er, Bruxelles, Bruylant-Nemesis, 1998, p.162 ; MOLITOR C., Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal, in Trait d'Union, 2003/5, p.6.

CE, Giko, n°50.082, 8 novembre 1994 ; CE, n°31.628, 16 décembre 1988 ; CE, n°17.375, 15 janvier 1976.

⁶¹⁸ CE, La Cour des Miracles, n°91.890, 22 décembre 2000 ; CE, Le centre de recherche-action et de consultation en sexocriminologie, n°29.031 du 16 décembre 1987 et n°32.495 du 4 juillet 1989.

⁶¹⁹ Il s'agit de comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de la vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale. – Circulaire ministérielle OOP 30 du 2 mai 2001 relative à l'exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (M.B ; 23/05/2001).

⁶²⁰ Introduit par la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, M.B. 10/06/1999.

⁶²¹ CA, Ville de Mouscron, n°140.008, 2 février 2005 ; CE, Trocadero, n°203.235, 23 avril 2010.

⁶²² SMOOS Sylvie, Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale, UVCW, 2008, p.13.

⁶²³ DEMBOUR Jacques, Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales, Bruylant, Bruxelles, 1956, pp. 14 à 17.

⁶²⁴ DEMBOUR Jacques, o.c., p. 14.

⁶²⁵ DEMBOUR Jacques, o.c., p. 15.

⁶²⁶ Sur l'articulation entre les compétences de police administrative générale des communes et les règles de police spéciale édictées par d'autres législations, voir :

PAQUES M., *Articulation de la police administrative générale commune et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement*, in *L'autonomie communale – communes et Région : quel partenariat pour le XX^e siècle ?*, Actes du colloque, Namur, 11 décembre 1998, UVCW et CDGEP, 1999, pp.169 et s.

THIEL Patrick, Les règlements des conseils communaux – Florilège jurisprudentiel, in *Revue de Droit Communal*, 1997/1, pp.2-30.

QUINTIN M. & JADOT B., La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer, in *Revue de Droit Communal*, 2000/1-2, pp.77 et s.

- D'une part, la législation peut **expressément prévoir une compétence communale** (décentralisation par service ou déconcentration) ;
 - Exemples :
 - [L'article 2 de la loi du 16 mars 1968](#) autorise le conseil communal à adopter des règlements complémentaires de circulation routière relatifs aux voiries communales situées sur le territoire de leur commune s'appliquant de manière permanente (mise en sens unique, en zone 30 d'une rue, zone bleue, ...) ou périodique (interdiction de stationner à certains endroits le jour du marché, ...)⁶²⁷.
 - [La loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs](#) confie aux communes le soin de conclure des conventions avec les exploitants de tels établissements ([article 34](#)). Par « communes », le Conseil d'Etat a jugé qu'il fallait entendre le conseil communal et non le bourgmestre, ne s'agissant pas en l'occurrence d'une compétence d'exécution d'une norme supérieure⁶²⁸.
 - Citons également les législations relatives à la lutte contre l'incendie, l'aide médicale urgente⁶²⁹.
 - [L'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature](#) habilite le conseil communal à adopter des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non-gibier⁶³⁰.
 - [L'article 121 NLC](#) prévoit expressément que le conseil communal peut adopter un règlement complémentaire à la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution.

- D'autre part, la législation peut **ne pas être suffisamment complète, précise et détaillée**⁶³¹, offrant ainsi une marge de manœuvre aux communes⁶³².

Quant à la **police judiciaire**⁶³³, elle « *recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir* »⁶³⁴. En vertu de [l'article 15 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#), elle a pour objet, d'une part, rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner, connaissance aux autorités compétentes et, d'autre part, de rechercher les personnes dont l'arrestation

⁶²⁷ LAMBERT Mathieu, Les règlements complémentaires de circulation routière, [www.uvcw.be](#), Janvier 2008 ; LAMBERT Mathieu, Les compétences de police des autorités communales en matière de circulation routière, [www.uvcw.be](#), janvier 2007.

⁶²⁸ CE, Ville de Bruxelles, n°112.737, 20 novembre 2002 ; Ville de Charleroi, n°115.578, 16 octobre 2002.

⁶²⁹ Voir notamment : CE, A.S.B.L. Santé et Prévoyance, n°38.514, 14 janvier 1992.

⁶³⁰ Voir à ce sujet : LEBRUN Alain, Les règlements communaux en matière de protection des espèces végétales ou animales en Région wallonne, in [Revue de Droit communal](#), 2004/1, pp.3-15.

⁶³¹ Cass., 24 avril 1939, in [Pas.](#), 1939, p.199.

⁶³² [Sur l'existence d'une marge de manœuvre des communes](#) : CE, Andenne, n° 107.824, 13 juin 2002 (règlement général pour la protection du travail).

[Sur l'absence de marge de manœuvre des autorités communales](#) : CE, Reynders, n°24.792, 6 novembre 1984 (circulation aérienne) ; CE, Verhoonhove, n°43.600, 1^{er} juillet 1993 (navigation aérienne) ; CE, Huberty, n°50.242, 16 novembre 1994 (établissements hôteliers) ; CE, Chevron Oil Belgium, n°22.292, 28 mai 1982 (pollution atmosphérique).

Voir également, Aménagement du territoire et environnement : questions fréquentes, in [Mouvement communal](#), 2/2004, pp.93-94.

⁶³³ Les autorités communales, et notamment le bourgmestre, disposent de pouvoirs en matière de police locale, récemment réformée. Nous n'aborderons pas davantage ce point.

⁶³⁴ LAFFINEUR Guy, o. c.

est prévue par la loi. Il s'agit par conséquent d'une police « répressive » par opposition à la police administrative « préventive ».

3. L'EXECUTION DE DECISIONS

Outre ce pouvoir législatif, le conseil communal est également chargé, en vertu de l'article L1123-29 CDLD, d'EXECUTER les lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés des Régions, des Communautés et des Commissions communautaires **uniquement lorsque ceux-ci le prévoient**. Il ne s'agit donc pas d'une compétence de principe⁶³⁵ du conseil communal mais d'exception : le texte doit prévoir son exécution par le conseil communal.

4. LE POUVOIR DE NOMINATION ET DE REVOCATION/LICENCIEMENT

En vertu de l'article L1213-1 CDLD, le conseil communal est compétent pour **NOMMER** les agents, dont le CDLD ne règle pas la nomination. Outre les agents statutaires, sont également visés les agents contractuels⁶³⁶. Corollaire de ce pouvoir de nomination, le conseil communal détient également le pouvoir de révocation ou licenciement de ces agents.

Cette compétence peut être **déléguée** au collège communal à l'exception des nominations des enseignants, des docteurs en médecine, chirurgie et accouchement ainsi que des docteurs en médecine vétérinaire auxquels sont confiés des fonctions spéciales dans l'intérêt de la commune. D'interprétation stricte cette délégation doit être précise et indiquer si le pouvoir de nomination inclut également le pouvoir de révocation ou licenciement⁶³⁷.

C'est donc le conseil communal qui nomme et révoque, en principe, le personnel communal.

Le *secrétaire et le receveur communal* sont également nommés par le conseil communal (articles L1124-2 et L1124-22 CDLD).

Quant au *personnel de police*, suite à la réforme des polices, celui-ci est nommé soit par le conseil communal lorsqu'il s'agit d'une zone uncommunale, soit par le conseil de police dans une zone pluricommunale⁶³⁸.

Le conseil communal nomme (et révoque), en vertu de l'article L1122-34, §2 CDLD, les membres des *commissions* qu'il crée ainsi que les représentants du conseil communal dans les *intercommunales* (article L1523-11 CDLD) et dans les *autres personnes morales* dont la commune est membre. Rappelons également que l'article L1231-5 concernant les *membres du conseil d'administration* des régions communales autonomes.

Outre le CDLD, d'autres lois ou décrets octroient au conseil communal un pouvoir de désignation :

⁶³⁵ Cette compétence revenant au bourgmestre en vertu de l'article L1113-1 CDLD.

⁶³⁶ Doc. Parl., Question écrite de M. Neven sur les pouvoirs de nomination, de désignation et de licenciement dans les communes, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°327, 26 mai 2010.

⁶³⁷ CE, Fosses-La-Ville, n°179.869, 19 février 2008. Doc. Parl., Question écrite de M. Neven sur les pouvoirs de nomination, de désignation et de licenciement dans les communes, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°327, 26 mai 2010.

⁶³⁸ Article 56, Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structurée à deux niveaux

- Les [articles 146 et 151 du Code wallon du logement](#) concernant la désignation de conseillers, échevins et bourgmestres représentant la commune à l'assemblée générale des sociétés de logement de service public ;
- [L'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs](#) relatif à la désignation des membres représentant les communes au sein des agences locales pour l'emploi ;

5. LA GESTION DU PERSONNEL

En plus du pouvoir de nomination, le conseil communal fixe le **cadre**⁶³⁹ et les **conditions de recrutement et d'avancement** des agents communaux ainsi que le **statut pécuniaire et les échelles de traitement** de certains agents ([article L1212-1 CDLD](#)).

Avant la [loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat](#), cet article ajoutait « *dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi* ». A cette époque, la NLC relevait toujours des compétences de l'Etat fédéral mais la régionalisation de celle-ci était déjà annoncée. Ainsi, fût adoptée le 24 mai 1994, la [circulaire relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale](#) par le Ministre Anselme.

En matière **disciplinaire**, le conseil communal est l'autorité de base ; en vertu de [l'article L1215-7 CDLD](#), il est compétent pour infliger les sanctions disciplinaires (avertissement, réprimande, retenue de traitement, suspension, rétrogradation, démission d'office et révocation – [article L1215-3 CDLD](#))

Citons également [les articles L1215-20 et L1215-21 CDLD](#) qui permet au conseil communal de suspendre, dans l'intérêt du service, un agent qui fait l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires. Dans le cas présent, il s'agit d'une mesure d'ordre et non disciplinaire.

6. LA GESTION DES AFFAIRES COMMUNALES, Y COMPRIS LES BIENS

[L'article L1113-1 CDLD](#) dispose que les communes sont compétentes, de façon générale, pour régir leurs biens et leurs revenus. Cette compétence se décline ensuite en articles plus distincts.

- En matière de **MARCHES PUBLICS**⁶⁴⁰, il appartient au conseil communal de *choisir le mode de passation* des marchés publics - subsidiés ou non - et d'en *fixer les conditions*, notamment le cahier spécial des charges, les critères d'attribution, ... ([article L1222-3 CDLD](#)). Cette compétence peut être **déléguée** au collège communal à deux conditions cumulatives ([article L1222-3, alinéa 2 CDLD](#)) :
 - Pour les marchés relatifs à la gestion journalière ;
 - Dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

En outre, cette délégation s'effectue au cas par cas ; elle ne peut être générale.

⁶³⁹ A savoir « le tableau où figurent, avec la mention de leur nombre et de leur qualification, tous les emplois qui, tant qualitativement que quantitativement, sont nécessaires à l'exécution correcte et efficace des tâches et des missions que la commune doit remplir ». UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, Le personnel communal, Fiche 2 : Le cadre et les statuts du personnel, 2008, p.1.

⁶⁴⁰ Notons que les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont régies par des règles différentes (Ord. 17/07/2003). Le collège des bourgmestre et échevins se voient attribuer davantage de pouvoirs quant au choix du mode de passation et des conditions d'un marché public, en vue d'accélérer la procédure et améliorer l'efficacité de la gestion administrative communale (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Session 2002-2003, A-430/1, p.2).

Ce ne sera que dans le cas **d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles**, notion à apprécier au cas par cas et à motiver, que le collège pourra exercer les pouvoirs du conseil, allant dès lors au-delà de la gestion journalière. Ces circonstances impérieuses ne doivent être le fait de la commune. Aucune délégation du conseil n'est nécessaire. Le conseil devra toutefois en prendre acte lors de sa prochaine séance ([article L1222-3, alinéa 3 CDLD](#)).

- **Exemple** : Des averses de neige importantes, des chutes d'arbres nécessitent de faire appel à une entreprise privée pour dégager les voies communales.

Concernant *l'engagement de la procédure et l'attribution du marché*, le collège est compétent en vertu de [l'article L1222-3 CDLD](#). Si en cours d'exécution, des dépenses supplémentaires s'avèrent nécessaires, le collège pourra modifier le contrat pour autant que ces dépenses ne dépassent pas 10% du montant total.

L'ensemble de ces opérations doit s'effectuer dans le respect de la législation sur les marchés publics, applicable aux communes⁶⁴¹.

- Relève également de la compétence du conseil communal l'administration des bois et forêts ([article L1122-36 CDLD](#)), l'arrêt des conditions de locations, de fermage, et de tous autres usages⁶⁴² des produits et revenus des propriétés de la commune ([article L1222-1 CDLD](#)).

7. LES FINANCES COMMUNALES⁶⁴³

Le conseil communal prend les grandes décisions en matière de finances communales, notamment⁶⁴⁴ :

- L'adoption du budget, des modifications budgétaires et le vote des comptes (au cours du 1^{er} trimestre)⁶⁴⁵ ;
- La contraction des emprunts⁶⁴⁶ ;
- L'arrêt du compte de fin de gestion du receveur⁶⁴⁷ ;
- Le recours aux crédits provisoires, appelés également « *douzièmes provisoires* »⁶⁴⁸ ;
- L'adoption des règlements taxes et redevances⁶⁴⁹.

⁶⁴¹ Article 4, §1^{er}, Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

⁶⁴² Concessions de service public à titre d'exemple.

⁶⁴³ Dans le cadre du présent ouvrage, nous n'entrerons pas dans le détail des finances et de la comptabilité communale.

⁶⁴⁴ HAVARD Ch., o.c., p.163.

⁶⁴⁵ Articles L1122-23, L1312-1, L1312-2 et L1311-2 CDLD.

⁶⁴⁶ Article 25 de l'AGW du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁶⁴⁷ En vertu de l'article L1124-45 CDLD, le receveur local ou l'agent spécial des recettes (ou ses ayants-droit) qui cesse d'exercer ses fonctions en cas de retraite, démission, révocation, fin d'un intérim ou décès, doit établir le compte de fin de gestion.

⁶⁴⁸ Article 14 du Règlement Général sur la Comptabilité Communale et articles L1311-3 et L1315-1 CDLD.

A titre informatif, vous trouverez en annexe 1 un aperçu de la structure des finances des communes wallonnes.

a) L'adoption du budget et de ses modifications

Commentaire [IG23]: Projet : insertion de la possibilité d'affecter une partie à la participation « budget participatif » (comité de quartiers, ...)

Acte politique essentiel dans la vie d'une commune, il appartient au Conseil communal d'adopter le budget ainsi que les modifications à celui-ci. Acte prévisionnel, le budget détermine la politique qui sera menée au cours d'une année donnée et les moyens financiers qui seront mis en œuvre.

Le budget comprend deux parties :

- Le service ordinaire qui regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses relatifs à la vie courante de la commune ;
- Le service extraordinaire relatif à l'ensemble des recettes et des dépenses d'investissements de la commune.

A la différence des provinces, le budget communal n'est pas accompagné d'une note de politique générale⁶⁵⁰. Cette note comprend au moins les priorités et les objectifs politiques, les moyens budgétaires et l'indication du délai dans lequel ces priorités et ces objectifs doivent être réalisés⁶⁵¹. Il pourrait être intéressant de prévoir une disposition analogue au niveau communal.

En principe, le budget doit être voté pour le premier lundi d'octobre⁶⁵². Toutefois, comme nous l'avons vu, ce délai est un délai d'ordre, rarement respecté dans la pratique. Si des retards fréquents sont observés, ceux-ci dépendent essentiellement de la date de parution la circulaire régionale relative à l'élaboration des budgets communaux⁶⁵³ et des informations transmises par les autorités fédérales. Dans certains cas, certains budgets, qui par définition sont des prévisions des dépenses et des recettes de l'année à venir, sont votés durant l'année sur laquelle il porte⁶⁵⁴. La seule « sanction » envisageable en cas d'inertie du conseil communal est l'envoi d'un commissaire spécial. Une réflexion quant à une modification de cette date, plus en phase avec la réalité de terrain, devrait être envisagée.

Une fois adoptée par le Conseil communal, le budget est soumis à la tutelle spéciale d'approbation du collège provincial et il ne pourra sortir ses effets qu'une fois approuvé par ce dernier ou à défaut de décision, à l'expiration du délai de 30 jours.

⁶⁴⁹ Sur la distinction entre une taxe et une redevance, nous vous renvoyons à COENEN Alain, *Introduction aux finances communales*, La Chartre, Brugge, 2000, pp.191-193.

⁶⁵⁰ A ne pas confondre avec le programme de politique générale qui est adopté pour l'ensemble de la législature.

⁶⁵¹ Article L2231-6 CDLD. [ok](#)

⁶⁵² Article L1312-2 CDLD.

⁶⁵³ Annuellement, le Ministre des Affaires Intérieures adresse aux communes une circulaire les aidant à réaliser leur budget. Pour les budgets 2011, voir : Circulaire du 23 septembre 2010 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2011.

⁶⁵⁴ Dans cette hypothèse, dans l'attente de l'adoption du budget, la commune recourt au système des « douzièmes provisoires ».

b) *La fiscalité communale*⁶⁵⁵

- **N.B.** : Nous n'aborderons pas dans ce cadre le régime fiscal auquel les communes sont soumises.

Dans un but principalement budgétaire, et accessoirement incitatif ou dissuasif⁶⁵⁶, les communes peuvent instaurer des impôts.

En vertu de l'article 170, §4 de la Constitution, ce pouvoir revient au conseil communal. Celui-ci est donc **la seule autorité communale compétente** pour établir des règlements taxes et redevances. Seul le législateur fédéral –et non régional ou communautaire- peut venir restreindre ce pouvoir du moment que la nécessité de cette limitation en soit démontrée⁶⁵⁷.

- Exemples :
- L'article 37, §3, du Code judiciaire interdit le prélèvement d'une taxe sur la remise à domicile de plis à caractère judiciaire destinés à des particuliers ;
- L'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus prohibe toute taxe sur les jeux et paris autres que les courses de chevaux.

Ce pouvoir fiscal doit se combiner avec les articles 41 et 162 de la Constitution rendant les communes compétentes pour tout ce qui est d'intérêt communal. Ainsi, les conseils communaux ne pourront établir d'impositions sur des matières relevant d'autres niveaux de pouvoir, et qui font déjà l'objet d'une taxation (principe *non bis in idem*). Aucune disposition constitutionnelle ou législative n'impose aux communes qu'un lien existe entre la taxe établie et les compétences matérielles des communes⁶⁵⁸.

Ainsi, au nom de leur autonomie communale et fiscale ainsi que dans le respect de ce cadre constitutionnel et légal, le conseil communal peut déterminer les différents éléments constitutifs de l'impôt, tels que la base, l'assiette, le taux⁶⁵⁹ et le redevable⁶⁶⁰.

Outre les taxes additionnelles sur l'impôt des personnes physiques et le précompte immobilier, nous trouvons de nombreuses taxes ou redevances très diversifiées : sur les prestations d'hygiène publique, sur les prestations administratives, de remboursement⁶⁶¹, sur les déchets, sur les entreprises industrielles, commerciales et agricoles⁶⁶², sur les spectacles et les divertissements, sur les secondes résidences⁶⁶³, sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés⁶⁶⁴, sur les pylônes GSM⁶⁶⁵, ...

⁶⁵⁵ Sur le pouvoir fiscal des communes, voir WILLEMART E., *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruylant, Bruxelles, 1999, pp.53-85 ; COENEN Alain, *Introduction aux finances communales*, La Chartre, Brugge, 2000, pp.191-211 ; GABRIEL Ingrid, *La fiscalité communale en Région wallonne*, Université de Liège, Mémoire de licence en sciences politiques et administration publique, Année académique 1999-2000.

⁶⁵⁶ CE, Schaerbeek, n°114.119, 23 décembre 2002 ; CE, La Roche-en-Ardenne, n°117.110, 17 mars 2003 ; CE, Namur, n°120.792, 23 juin 2003.

⁶⁵⁷ Voir la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux.

⁶⁵⁸ CE, Schaerbeek, n°114.119, 23 décembre 2002 (concernant une taxe sur les serveuses et serveurs de bars).

⁶⁵⁹ Celui-ci devra être proportionné. Ainsi, il ne pourra empêcher une activité économique de se réaliser, devra tenir compte de la capacité contributive des contribuables, ... - LOMBAERT B. & NIHOUL M., *o.c.*, pp.39-44.

⁶⁶⁰ CE, La Roche-en-Ardenne, n°117.110, 17 mars 2003 ; CE, Namur, n°120.792, 23 juin 2003.

⁶⁶¹ Touchant l'acquisition d'assiettes de voirie, le pavage des rues, la construction des trottoirs, ...

⁶⁶² Frappant le personnel de bar, les débits de boissons, les débits de tabac, les agences de paris sur les courses de chevaux, la distribution d'écrits publicitaires « toutes boîtes » (sur ce point, voir Cass, 12/09/2003), ...

⁶⁶³ La taxe sur les secondes résidences est-elle de nature comparable au précompte immobilier ?, in Mouvement Communal, 3/2004, p.144.

Voir : CE, Villers-le-Bouillet, n°99.385, 2 octobre 2001, CE, Namur, n°120.792, 23 juin 2003.

⁶⁶⁴ Voir sur cette taxe : BOLLEN Sylvie, La taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés et la problématique des octrois, in Mouvement Communal, 11/2003, pp. 404-406.

BOLLEN Sylvie, L'arrêt de principe du Conseil d'Etat sur la taxe sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés : il ne s'agit pas d'un octroi, et, de plus ..., in Mouvement communal, 11/2004, pp.430-432.

Signalons que plusieurs propositions ont déjà été déposées afin de permettre aux communes de lever des centimes additionnels à l'impôt des sociétés⁶⁶⁶. Un des buts est notamment d'éviter une concurrence fiscale entre communes, celles-ci taxant les activités économiques via des taxes communales.

L'article 172 de la Constitution consacrant le principe d'égalité des Belges devant l'impôt s'applique également aux communes. Ce principe n'exclut toutefois pas qu'un régime fiscal différent soit appliqué pour certains contribuables, du moment que le critère de différenciation soit objectif et raisonnable⁶⁶⁷.

Ces règlements sont soumis à la **tutelle d'annulation**⁶⁶⁸ pour ce qui concerne les règlements relatifs aux taxes additionnelles ou **d'approbation** pour les autres règlements⁶⁶⁹. Outre ce contrôle régional, les communes se voient adresser annuellement une circulaire ministérielle relative à l'établissement de leur budget à laquelle est annexée une nomenclature des taxes communales. Dans celle-ci, le Ministre « invite » les conseils communaux à « limiter les champs de leur fiscalité aux taxes reprises à la nomenclature figurant en annexe. La pratique a démontré que le choix de ces taxes, communément appliquées aux taux recommandés, garantit une plus grande sécurité juridique et ne risque pas de blesser l'intérêt général »⁶⁷⁰. Il s'est ainsi avéré dans la pratique que les communes qui ne se conformaient pas aux « invitations » formulées par cette circulaire voyaient leur règlement refusé. Le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, qualifié ces circulaires de réglementaires et précisé les limites de la Wallonie dans l'exercice de son pouvoir de tutelle⁶⁷¹.

Les procédures d'établissement et de recouvrement des taxes communales (exception faite des taxes additionnelles) sont déterminées aux articles L3321-1 et suivants CDLD⁶⁷².

La procédure d'adoption d'un règlement fiscal communal (hors centimes additionnels) est la suivante :

Doc.parl., C.R.A., Commission des affaires intérieures du Parlement wallon, 22 mars 2005, pp.22-23.

Au niveau jurisprudentiel, voir : CE, Herstal, n°132.983, 24 juin 2004 ; Beyne-Heusay, n°132.982, 24 juin 2004 ; Cass., 19 septembre 2003.

Remarquons que dans la pratique, nombreux sont les commerçants (Wibra, Renmans, ...) qui intègrent une certaine quantité de textes rédactionnels afin d'échapper à l'application de la taxe.

⁶⁶⁵ La légalité de cette taxe fait l'objet de certaines controverses. Voir sur ce sujet :

C.R.I.C., *Question orale de M. Walry sur la taxe sur les pylônes GSM*, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°17, pp.36-38.

Mort annoncée des taxations communales sur les pylônes GSM, in *L'Echo*, 11 avril 2005.

BOLLEN Sylvie, *Taxe sur les pylônes GSM : jurisprudence commentée*, in *Mouvement communal*, 11/2004, pp.435-437.

⁶⁶⁶ Doc. Parl., Proposition déposée par MM. Van der Maelen et Lansens, Chambre, Session 2003-2004, 1301 ; Doc. parl., Proposition déposée par MM. Van Eetvelt et Pieters, Chambre, Session 2001-2002, 1513.

⁶⁶⁷ LOMBAERT B. & NIHOUL M., Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication du règlement et force majeure exonératoire, in *Revue de Droit communal*, 2003/03, p.42.

Voir également : CE, La Roche-en-Ardenne, n°117.110, 17 mars 2003 (taxe sur les loges foraines et loges mobiles)

⁶⁶⁸ Avec obligation de transmission, en vertu de l'article L3122-2.

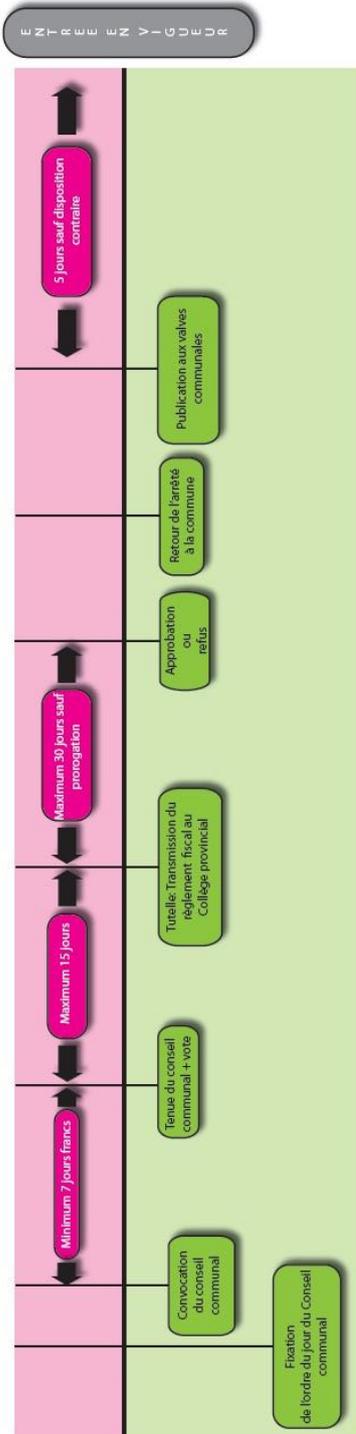
⁶⁶⁹ Article L3131-1, §1^{er} CDLD.

⁶⁷⁰ Circulaire du 23 septembre 2010 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2011.

⁶⁷¹ CE, Ville de Huy, n°72.369, 11 mars 1998 ; Ville de Huy, n°106.994, 24 mars 2002 ; CE, Vercruysse, n°17.141, 2 septembre 1975.

⁶⁷² Circulaire du 5 octobre 2010 relative à l'établissement des règlements fiscaux y compris de ceux relatifs aux taxes additionnelles.

Sur l'enrôlement d'office, voir: BOLLEN Sylvie, La Cour de Cassation tranche: l'article 444 du CIR 1992 n'est pas applicable aux taxes communales, in *Mouvement communal*, 2005/03, pp.101-102.



8. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES⁶⁷³a) *Le contexte*

Avant les modifications introduites par les lois du 13 mai 1999, du 17 juin 2004 et du 20 juillet 2005⁶⁷⁴, les communes pouvaient assortir leurs règlements de peines pénales de police⁶⁷⁵. Cette compétence du conseil communal était cependant limitée. D'une part, ces peines ne pouvaient excéder les peines de polices (amende et emprisonnement). D'autre part, le conseil ne pouvait intervenir que si une loi ou un décret n'est pas encore intervenu pour fixer une peine pour les faits envisagés⁶⁷⁶, réduisant considérablement la compétence du conseil communal. En plus de ces limitations, ces peines étaient souvent classées sans suite en raison de la surcharge des parquets, cours et tribunaux.

Dès lors, dans un premier temps, à coté de ces peines, la loi du 13 mai 1999 a permis au conseil communal d'établir des sanctions administratives. Cette loi visait donc un double objectif :

- D'une part, donner plus de moyens aux communes et plus d'autonomie afin d'assurer le respect de leurs règlements et ordonnances ;
- D'autre part, décharger les parquets⁶⁷⁷.

Quelques années après l'adoption de cette loi, il a été observé que les communes n'utilisent que très peu ces nouveaux moyens, notamment en raison des difficultés d'application de cette loi⁶⁷⁸. Ainsi, la loi du 17 juin 2004 a étendu le champ d'application des sanctions administratives à toutes les contraventions du Code pénal et a prévu la possibilité de recourir à des agents « constatateurs ». Une loi « réparatrice » a été adoptée le 20 juillet 2005 afin d'uniformiser les procédures et repénaliser certains comportements précédemment dépenalisés⁶⁷⁹. Cette loi a également étendu la possibilité d'infliger des sanctions administratives aux jeunes de plus de 16 ans au moment des faits⁶⁸⁰ et permis⁶⁸¹ le recourir à la procédure

⁶⁷³ Sur ce sujet voir :

CUSTERS G., La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes : apports réels et difficultés d'application, in APT, 1/2002, pp.27-31

HAVARD Ch, o.c., pp.180-181 ; MOLITOR Cédric, La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes et les pouvoirs de police des autorités communales, in Revue de Droit Communal, 2001/03, pp. 150-173 ;

MASSET Adrien, La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, in C.U.P., Liège, Février 2000, pp.211-248 ; Les sanctions administratives dans les communes, in APT, 1/2002, pp.12-23.

⁶⁷⁴ M.B. 29/07/2005.

⁶⁷⁵ CE, Bielen, n°99.838, 17 octobre 2001

Exemples : Un règlement de police interdit et assortit de sanctions pénales l'utilisation de tondeuses à gazon le dimanche, le fait de sortir ses poubelles avant une certaine heure.

⁶⁷⁶ CE, n°11.685, 8 mars 1966.

⁶⁷⁷ Doc. parl., Chambre, Session 1998-1999, n°2031/1.

⁶⁷⁸ Une proposition de loi visant à modifier ces modalités a été introduite le 12 février 2003 par M. Ludwig Vandenhove (Doc. parl., Chambre, Session 2002-2003, n°2286).

⁶⁷⁹ Dégradations de biens immobiliers (art. 559, 1° du Code Pénal), tapage nocturne (art. 561, 1°), dégradation volontaire de des clôtures urbaines ou rurales (art. 561, 2°), voies de fait ou violences légères (art. 563, 3°). Le repénalisation de ces infractions vise à ce que les mineurs de moins de 16 ans ne restent pas impunis lorsqu'ils commettent une de ces infractions.

⁶⁸⁰ Des garanties procédurales ont été mises en place et le plafond de l'amende a été ramené à 125 € (la loi de 2005 a prévu que les parents ou tuteurs ou personnes qui ont la garde du mineur sont responsables civilement du paiement de cette amende).

⁶⁸¹ Lorsqu'il s'agit de sanctions commises par un mineur, cette faculté devient une obligation.

de médiation⁶⁸² pour tout ou partie des infractions au règlement communal susceptibles de sanctions administrative (article 119ter NLC).

b) La base légale

Cette possibilité offerte aux communes est organisée à l'article 119bis NLC, tel que modifié par les législations susvisés. Lors de la codification régionale en 2004, cet article a été repris dans le CDLD à l'article L1122-33. Toutefois, la police administrative générale restant de compétence fédérale, l'article L1122-33 CDLD n'intègre pas les modifications apportés par la législateur fédéral en 2004 et 2005. A l'heure actuelle, les deux articles sont d'application : l'article 119bis NLC s'appliquera pour les ordonnances de police et l'article L1122-33 CDLD pour les règlements autres que les ordonnances de police. Ainsi, dans la pratique, l'article L1122-33 CDLD s'appliquera rarement. Dès lors, dans le présent ouvrage, nous étudierons le régime des sanctions administratives organisé par l'article 119bis NLC.

c) Les modalités d'application des sanctions administratives⁶⁸³

Sous ce terme, nous visons « la sanction que l'administration active est habilitée à infliger sans l'intervention préalable d'un juge »⁶⁸⁴.

- **Énumération limitative** des sanctions administratives possibles, au nombre de quatre (§2) : il s'agit de l'amende administrative (d'un maximum de 250€) perçue au profit de la commune, de la suspension d'une autorisation délivrée par la commune, du retrait de celle-ci ou de la fermeture d'un établissement à titre temporaire ou définitif. Aucun autre type de sanctions ne peut être prévu par le conseil communal. Les sanctions infligées devront être proportionnelles à l'infraction constatée.
- **Choix entre une sanction pénale ou administrative** pour une même infraction à un règlement (§3) : la commune ne peut au moment de l'infraction, décider de sanctionner celle-ci par une sanction pénale ou administrative ; ce choix doit être opéré lors de l'adoption du règlement. Toutefois, dans un même règlement, le conseil communal peut prévoir des sanctions pénales pour les infractions les plus graves et pour les autres, des sanctions administratives⁶⁸⁵.
- Les **infractions visées** ne peuvent déjà faire l'objet d'une sanction pénale ou administrative prévue dans une loi, décret ou ordonnance. Mais rares sont les comportements qui ne font déjà l'objet d'une sanction.
 - Exemples :
 - Sanctions prévues par le code pénal

⁶⁸² Il ne s'agit pas d'une médiation pénale ou d'une transaction mais bien uniquement de permettre au contrevenant d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a causé. Si elle aboutit, la commune est libre de décider si elle maintient, modère ou n'inflige plus l'amende administrative.

⁶⁸³ Circulaire ministérielle OOP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, M.B. 20/01/2005 ; Circulaire ministérielle OOP 30ter qui explicite la modification de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale en vertu du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

⁶⁸⁴ WILLEMART E., La répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales, in APL, 1/2002, pp.3.

⁶⁸⁵ MASSET A., Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé, in J.T., 2001, p.834.

Doc. parl., Chambre, Session 1998/1999, n°2031/4, p.13.

- Articles 551 et 552 : avoir négligé de nettoyer les rues dans les communes où ce soin est mis à charge des habitants, avoir laissé, dans les rues, chemins et lieux publics des machines, instruments, outils, armes dont pourraient user voleurs et malfaiteurs, ...
- Article 556 : avoir laissé divaguer des animaux malfaisants ou féroces, avoir excité ou ne pas avoir retenu ses chiens lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, ...
- Article 154 du CWATUP : avoir exécuté et maintenu des travaux sans permis

Par dérogation à cette interdiction de double discrimination, les communes peuvent, par la voie de leurs règlements communaux, prévoir une amende administrative pour certains délits existants du Code pénal qui sont énumérés de manière limitative dans la loi⁶⁸⁶. Dans ce cas, une procédure stricte doit être mise en place, en étroite collaboration avec le parquet⁶⁸⁷. En outre, certaines législations peuvent explicitement permettre aux communes de prévoir des sanctions administratives pour des infractions énumérées. Citons notamment le [décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite, la répression et les mesures de réparation des infractions en matière d'environnement](#).

- Exemples :
- Une amende administrative ou une sanction pénale peut être appliquée en cas de rejet dans les égouts publics et en eaux de surface⁶⁸⁸ ;
- L'abandon de déchets ou encore l'incinération non autorisée sont passibles de sanctions pénales ou administratives⁶⁸⁹. Ainsi, l'abandon de déjection canine, de mégot, canettes ou de chewing-gum est passible d'une amende de 50€, l'incinération de déchets ménagers en plein air de 150€, ...

- **Primauté de la procédure pénale sur la procédure administrative (§§ 7 et 8) :**

Un certain délai est laissé pour sanctionner pénalement ces faits. Une fois le délai passé et à défaut de sanction pénale, la commune pourra infliger une sanction administrative.

- **Procédure :** les infractions sont constatées par procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police, par un agent auxiliaire de police⁶⁹⁰, par certains agents communaux désignés à cette fin par le conseil communal (les « agents constatateurs ») ou par certains agents des sociétés de transport en commun. Elles peuvent également être « déclarées » auprès des services de police par des employés de sociétés de gardiennage désignés à cette fin par le conseil communal.

Dans le cas d'une amende, celle-ci est infligée par le fonctionnaire désigné à cet effet, le « fonctionnaire sanctionnateur » (le secrétaire communal ou un fonctionnaire d'un niveau pour lequel une licence universitaire ou équivalente est requise, excepté le receveur)⁶⁹¹. La procédure de perception de l'amende est définie aux §§ 6 à 13. Un recours est ouvert auprès du Tribunal de police

⁶⁸⁶ Ces comportements sont classés en deux catégories. La première catégorie concerne la menace d'attentat contre les personnes ou les biens (art. 327 à 330), coups et blessures volontaires (art. 398), injures (art. 448) et vols simples (art. 461 et 463). La seconde catégorie reprend les destructions ou dégradations de tombeaux et monuments (art. 526), destructions d'arbres (art. 537), destructions de clôture (art. 545), destructions mobilières (art. 559, 1°), tapage nocturne (art. 561, 1°), bris de clôture (art. 563, 2°), petites voies de fait et violence légères (art. 563, 3°).

⁶⁸⁷ Ces comportements sont en effet passibles à la fois de sanction pénale et de sanction administrative communale. Toutefois, seule une des deux sanctions peut être infligée (principe « non bis in idem »).

⁶⁸⁸ Articles 161 et 392, 2° du Code de l'Eau.

⁶⁸⁹ Décret du 27 juin 2006 relatif aux déchets.

⁶⁹⁰ Ils sont toutefois les seuls à pouvoir sanctionner les infractions passibles à la fois de sanctions administratives communales à de sanctions pénales.

⁶⁹¹ Un arrêté royal du 7 janvier 2001 fixe la procédure de désignation de ce fonctionnaire (M.B. 02/02/2001). Certaines communes ont désignés un fonctionnaire sanctionnateur commun.

ou auprès du Tribunal de la jeunesse en ce qui concerne les mineurs (§12) qui juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende infligée. Si le jugement concerne une personne majeure, seul un pourvoi en cassation est possible⁶⁹². En ce qui concerne les mineurs, la décision du Tribunal de la jeunesse est susceptible d'appel si ce tribunal décide de remplacer la sanction administrative par une mesure de garde, de préservation ou d'éducation visée à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Les autres sanctions administratives que l'amende sont appliquées par le collège communal.

Pour ce qui concerne les infractions environnementales, la procédure à suivre est décrite aux articles D.138 et suivants⁶⁹³ et R.87 et suivants⁶⁹⁴ du Code de l'environnement.

9. LES ACTIONS JUDICIAIRES⁶⁹⁵

Soulignons dès à présent que sous le terme « actions judiciaires », ne sont pas visés les recours administratifs exercés par la commune devant une autorité administrative non juridictionnelle⁶⁹⁶, telle que ceux devant les autorités de tutelle.

La compétence de représenter la commune en justice (devant les Cours et tribunaux, le Conseil d'Etat ainsi que la Cour constitutionnelle) ne revient pas au conseil communal mais appartient au collège communal (article L1242-1 CDLD). Celui-ci doit toutefois, après avoir décidé d'intenter une action⁶⁹⁷, demander l'**autorisation au conseil communal** lorsque la commune intervient comme *demanderesse* pour toutes actions autres que les actions en référé, les actions possessoires et les actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

Cette autorisation est requise **pour chaque procédure distincte et pour chaque degré de juridiction**⁶⁹⁸. Une interprétation stricte de l'article est privilégiée : une autorisation générale autorisant le collège d'intervenir dans les actions judiciaires ne peut être envisagée.

Cette autorisation doit être demandée **au préalable**. Sur ce point, nous pouvons remarquer une évolution de la jurisprudence : alors que dans un premier temps, le collège devait avoir demandé l'autorisation avant d'intenter toute action, il semble dorénavant admis que l'autorisation peut être demandée après avoir intenté une action mais « *avant que le procès ne soit arrivé à sa phase décisive* »⁶⁹⁹.

Signalons qu'il n'est pas rare que cette autorisation soit oubliée.

⁶⁹² MASSET A., Les sanctions administratives dans les communes : en route vers le droit communal armé, o.c., p.837.

⁶⁹³ Introduit par le décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite, la répression et les mesures de réparation des infractions en matière d'environnement

⁶⁹⁴ Introduit par l'AGW du 5 décembre 2008 insérant une partie VIII dans la partie réglementaire du Livre Ier du Code de l'Environnement.

⁶⁹⁵ LAMBOTTE Françoise, *La commune à la barre, qui fait quoi ?*, in *Trait d'Union*, n°3, Avril 2003.

⁶⁹⁶ CE, Pirlot, n°75.014, 8 juillet 1998 ; CE, Commune de Saint-Gilles, n°112.500, 12 novembre 2002.

⁶⁹⁷ CE, Commune de Trois-Ponts, n°83.509, 17 novembre 1999 ; CE, Commune d'Attert, n°146.148, 16 juin 2005 ; CE, Ville de Lessines, n°146.409, 21 juin 2005.

⁶⁹⁸ Voir sur l'autorisation du conseil communal : Cass., 29 octobre 1981, Pas., 1982, I, 298 ; Cass., 15 octobre 1996, Bull., 1996, 988 ; Cass., 24 septembre 1962, Pas., 1963, I, 109 ; Cass., 27 mai 1987, Pas., 1987, I, 1191 ; Cass., 4 novembre 1980, Pas., 1981, I, 272.

⁶⁹⁹ Cass., 5 septembre 2003, in *Revue de droit communal*, 2004/1, pp.16-19.

10. L'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION POPULAIRE

Tel que le prévoit la [Constitution](#), en son [article 41, alinéa 5](#), les matières d'intérêt communal peuvent faire l'objet d'une consultation populaire. Les modalités et l'organisation de celle-ci sont réglées par les [articles L1141-1 et suivants CDLD](#).

Notons que constitutionnellement, l'organisation d'une consultation populaire n'est permise qu'au niveau des communes et des provinces⁷⁰⁰.

La consultation populaire n'est pas à confondre avec le *référendum*. Ce dernier est un mode de démocratie directe par lequel la population indique au pouvoir dans quel sens il doit décider. La consultation populaire se distingue du référendum en ce que l'avis exprimé par la population n'est **pas juridiquement contraignant** pour l'autorité publique.

A l'heure actuelle, très peu de communes⁷⁰¹ ont organisés une consultation populaire dans les modalités prescrites par le CDLD. La lourdeur de la procédure et le coût y afférant⁷⁰² en sont les principales causes. Il n'est toutefois pas rare de voir l'avis de la population demandé mais en dehors de la procédure établie par le CDLD.

C'est au conseil communal qu'il revient de décider d'organiser une consultation populaire communale⁷⁰³ soit *d'initiative*, soit à la *demande des habitants de la commune*. Dans cette dernière hypothèse, en fonction de la taille de la commune, la demande doit être soutenue par un minimum d'habitants ([article L1141-1](#)).

Exemples : Dans les cas de des Villes de Liège, Huy et Anvers, l'initiative venait de la population qui avait réussi à recueillir le minimum de signatures nécessaire pour contraindre les autorités à lancer une consultation populaire. A Chiny par contre, la consultation populaire était une initiative du pouvoir en place.

Peuvent demander et soutenir une consultation populaire les personnes qui sont inscrites au registre de la population (belges ou étrangères), qui ont minimum 16 ans (et non 18 comme pour les élections) et qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant l'exclusion ou la suspension des droits électoraux. Ces conditions sont plus larges que les conditions d'électorat.

La demande est adressée au collège communal selon un formulaire délivré par la commune qui reprend :

- la question ;
- les noms, prénoms, date de naissance, adresse et signature des signataires de la demande ;
- les noms, prénoms, date de naissance et adresse des personnes qui prennent l'initiative de demander la consultation.

Le collège se charge de contrôler si le demande répond aux prescrits légaux.

Le sujet sur lequel la question de la consultation populaire peut portée n'est illimité ([article L1141-6](#)) :

Commentaire [IG24]: Projet : modifications prévues

Commentaire [IG25]: Projet : aide régionale

⁷⁰⁰ Des propositions de loi proposant l'instauration d'une consultation populaire au niveau fédéral, notamment sur le Traité européen, ont reçus un avis négatif du Conseil d'Etat. Voir : Doc. parl., Chambre, Session 2003-2004, n°51/0281.

⁷⁰¹ Citons la Ville de Liège en 2009 sur la question de la candidature de la Ville comme capitale européenne de la culture en 2015, le commune de Chiny sur la passage ou non à la SWDE pour la distribution d'eau en 2008, la Ville de Huy en 2005 sur le projet d'aménagement de la place des Récollets ou encore la Ville d'Anvers en octobre 2009 sur l'extension du ring.

⁷⁰² RENDERS D. & VANSNICK L., Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne, in [Revue de Droit Communal](#), 2007/2, p.92.

⁷⁰³ Articles L1141-1 à L1141-12 CDLD.

- Il doit s'agir d'une matière d'intérêt communal. Une question relative à la scission de la Belgique, au confédéralisme, ...ne peut faire l'objet d'une consultation populaire communale⁷⁰⁴ ;
- Elle ne peut porter sur des personnes ;
- Elle ne peut être relative aux comptes, budgets, taxes et rétributions communales.

Au cours d'une même législature, il ne peut avoir plus d'une consultation populaire sur le même sujet.

Si la demande émane de la population et que celle-ci respecte les prescrits légaux précités, le conseil communal n'a pas le choix quant à l'organisation de cette consultation populaire.

La réponse à la question posée ne peut être que oui ou non ([article L1141-10](#)).

Exemples: Lors de la consultation populaire hutoise, la question posée était la suivante : « Approuvez-vous l'aménagement d'un parc public sur la totalité de l'espace des Récollets, à l'exclusion de toute nouvelle construction d'immeubles ? ». A Chiny, la question était : « La production et la distribution d'eau sur le territoire communal de Chiny, ainsi que la gestion des réseaux peut-elle être reprise par la SWDE ? ». A Anvers, la question était : « Le Ville d'Anvers doit-elle donner un avis favorable à un permis de construire la « Oosterweelverbinding »⁷⁰⁵ sur le tracé actuel entre Zwijndrechet/Linkeroever et Merksen/Deurne ? ».

Afin d'informer correctement la population du sujet, la commune est tenue, au moins un mois avant la consultation, de mettre à disposition une **brochure** expliquant le pourquoi de la consultation ainsi que la ou les question(s) sur lesquelles les habitants seront consultés ([article L1141-9](#)).

La **période** à laquelle la consultation populaire peut avoir lieu est aussi limitée. Ainsi, elle ne peut avoir lieu ([article L1141-6](#)) :

- les 16 mois qui précèdent le renouvellement des conseils communaux ;
- les 40 jours qui précèdent les élections fédérales, régionales et européennes ;
- plus d'une fois par semestre et six fois maximum sur la législature communale.

La suite de la **procédure** s'apparente à l'organisation des élections communales. Ainsi, le collège établira une liste des participants, une convocation sera envoyée à ceux-ci, le scrutin est secret, ... ([article L1141-5](#))

Toutefois, à la différence des élections, la participation à la consultation populaire n'est **pas obligatoire**. De même, le coût de l'organisation de cette consultation est entièrement à charge de la commune.

Exemple : La consultation populaire de Huy, commune de 19.000 habitants, a coûté ± 25.000€ ; celle de la Ville de Liège a été estimée à 2,38 euros par habitant⁷⁰⁶.

Quant au **dépouillement**, il n'aura pas automatiquement lieu. En effet, le CDLD impose un minimum de participation, fonction de la taille de la **commune**.

Exemples : A Huy, sur 16.153 participants potentiels, 4.424 se sont prononcés ; soit 27,39%. Par contre, à Liège, seuls 18.446 votes ont été recueillis alors qu'il en fallait 19.012 pour que le dépouillement ait obligatoirement lieu. A Chiny, plus de 61% de la population susceptible de voter s'est prononcé.

Commentaire [IG26]: Projet :
modification à suivre

⁷⁰⁴ C.R.I.C., Question orale de M. Crucke sur la consultation populaire réclamée par le mouvement politique des objecteurs de croissance, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°95, 15 février 2011, pp.38-39.

⁷⁰⁵ Imposant viaduc, chaînon manquant de l'achèvement du ring anversoïis.

⁷⁰⁶ C.R.I.C., Question orale de M. Crucke sur la consultation populaire réclamée par le mouvement politique des objecteurs de croissance, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°95, 15 février 2011, p.39.

Le conseil communal n'est **pas lié -juridiquement du moins- par le résultat** de la consultation populaire. Il peut adopter une décision allant à l'encontre du résultat de la consultation populaire. Dans une telle hypothèse, il est recommandé de spécialement motiver sa décision.

Exemple : Le résultat de Huy a été de 4.203 avis positif, 202 négatif et 19 blancs/nuls. Ainsi, c'est plus de 95% des participants qui ont « voté » oui. L'interprétation de ses résultats a fait l'objet d'une polémique. A Chiny, 90% des participants se sont exprimés contre le passage à la SWDE de la distribution de l'eau. A Anvers, 59,24% des votants ont dit non au projet d'extension du ring, contre 40,76% qui l'ont soutenu.

Commentaire [IG27]: Projet : obligation pour le Cg d'inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil les résultats de la consultation et les suites réservés

11. COMPETENCES DIVERSES

a) Dans le CDLD

Le conseil communal dispose de compétences en matière de **voiries**, en vertu notamment de l'article L1223-1 CDLD⁷⁰⁷. La création, suppression, élargissement, redressement d'un **chemin vicinal** est également de sa compétence, en vertu de la loi du 18 avril 1841 sur les chemins vicinaux⁷⁰⁸.

Les **libéralités** ne sont acceptées (ou refusées) que par le conseil communal (article L1221-1 CDLD), du fait que de celles-ci peuvent entraîner de lourdes charges pour la commune.

La création d'une **régie communale** ou l'adhésion à une **intercommunale** relève également de la compétence du conseil communal.

Il **contrôle** certains pouvoirs publics, tels les CPAS, les fabriques d'églises, les établissements publics de bienfaisance et les monts-de-piété⁷⁰⁹.

Commentaire [ig28]: Projet : cas des asbl communales

b) Dans d'autres législations

Outre les compétences dévolues au conseil communal dans le CDLD, une multitude de législations tant fédérales, régionales que communautaires octroient des compétences au conseil communal.

Ces compétences peuvent prendre la forme de pouvoir de **décision**, d'**avis** ou de **propositions**. Loin de nous d'en faire une liste exhaustive dans le présent ouvrage, nous n'en donnerons que quelques exemples :

- Exemples de décisions :
- Adoption d'un schéma de structure communal⁷¹⁰ ;
- Adoption d'un programme biennuel d'actions en matière de logement⁷¹¹ ;
- Adoption d'un plan communal d'environnement et de développement durable⁷¹².
- Exemples d'avis :
- Pour la création d'un parc naturel⁷¹³ ;

⁷⁰⁷ SMOOS Sylvie, Questions : Voirie – Droit d'entrée – Aménagement par un personne privée, in Mouvement communal, 1/2005, pp.43-44.

⁷⁰⁸ Voir sur ce sujet : CE, n°90.570, 26 octobre 2000 ; CE, n°92.147, 11 janvier 2001 ; CE, n°107.822, 13 juin 2002 + note de VAN BOL Jean-Marie, *Des différentes manières de modifier un chemin vicinal et de la tutelle en la matière*, in Revue de Droit communal, 2004/1, pp.39-42.

⁷⁰⁹ Etablissement public de prêt sur gage, régi par la loi du 30 avril 1848 et disposant du monopole de cette profession. Le Mont-de-Piété de Bruxelles, créée en 1618, est le seul existant encore actuellement en Belgique. (www.montdepiete.be)

⁷¹⁰ Article 17 du CWATUPE.

⁷¹¹ Article 189 du Code wallon du Logement

⁷¹² Article D.48 du Code de l'environnement.

- Sur les demandes de classement de biens immobiliers⁷¹⁴.
- Exemples de propositions :
- Sur la désignation du chef de corps de la police locale⁷¹⁵ ;
- Sur l'institution par le Gouvernement d'une commission communale consultative d'aménagement du territoire et de mobilité⁷¹⁶ ;
- Sur la suspension et la révocation d'un membre du conseil de l'aide sociale⁷¹⁷.
-

B. Le collège communal

Contrairement au conseil, aucun texte n'attribue un pouvoir général propre au collège communal. Par contre, en vertu de l'article 162, alinéa 2, 3° de la Constitution, des textes particuliers peuvent venir conférer au collège communal certaines compétences, celui-ci étant une institution communale.

Les décisions prises par le collège lient l'ensemble des membres, elles sont **collégiales, collectives** et le collège en est responsable. Un échevin, seul, ne dispose pas d'un pouvoir propre⁷¹⁸ pour les attributions qui sont légalement confiés au collège. En pratique toutefois, les compétences légales du collège ainsi que les différents services de la commune sont répartis entre les échevins, qui préparent les décisions. Une fois adoptées par le collège, dans son ensemble, ils sont chargés de les exécuter⁷¹⁹. Cette répartition des attributions ne constitue pas une délégation de pouvoir mais une **mesure administrative d'ordre intérieur**.

Certaines dispositions prévoient toutefois des cas où un échevin peut se voir déléguer certaines tâches ou compétences tant par le bourgmestre que le collège⁷²⁰. Pour rappel, les compétences étant d'attributions, une habilitation légale est obligatoire pour avoir une délégation.

Relevons notamment :

- Article 125 NLC⁷²¹ : le collège désigne le bourgmestre ou un échevin comme officier de l'état civil ;
- Article L1311-6 CDLD : un échevin doit signer les mandats sur la caisse communale ;
- Article L1124-42 CDLD : un échevin désigné par le collège peut se voir confier la tâche de vérifier l'encaisse du receveur local ;
- Article 26, alinéa 1 de la loi organique des C.P.A.S. : le bourgmestre peut se faire représenter par un échevin désigné par le collège au conseil de l'action sociale ;
- Article 6 de l'arrêté du Régent sur les régies communales : le collège peut déléguer ses attributions en matière de régies de droit à un ou plusieurs de ses membres ;
- Article L1132-4 CDLD : le bourgmestre peut déléguer la signature de certains documents à un ou plusieurs échevins ;
- Article 133 NLC : le bourgmestre peut déléguer certaines de ses attributions en matière de police à un échevin. Sur ce point, nous vous renvoyons à propos tenus dans le chapitre relatif aux compétences du bourgmestre ;
- ...

⁷¹³ Article 4 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels.

⁷¹⁴ Article 199 du CWATUPE.

⁷¹⁵ Article 48 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

⁷¹⁶ Article 7 du CWATUPE.

⁷¹⁷ Article 20 de la loi organique du 8 juillet 1976 des C.P.A.S.

⁷¹⁸ CE, Caprasse, n°26.902, 17 septembre 1986.

⁷¹⁹ HAVARD Ch., o.c., pp.243-244.

⁷²⁰ HAVARD Ch., o.c., pp.248-249.

⁷²¹ Article de compétence fédérale, toujours d'application.

Le collège peut « retirer » les attributions et services confiés à un échevin, voire toute devenant ainsi un « échevin sans porte-feuille ». Cette situation se rencontrait régulièrement lorsque la motion de méfiance n'existait pas et qu'un échevin changeait de parti. A l'époque, mise à part la révocation en cas d'inconduite notoire ou négligence grave⁷²² qui existe toujours, la seule possibilité d'empêcher un échevin dissident d'agir était de lui retirer ses compétences. Ces décisions de retrait étant des mesures d'ordre intérieur qui ne sont pas susceptibles de faire grief, aucun recours devant le Conseil d'Etat n'était a priori possible⁷²³. Toutefois, le Conseil d'Etat avait admis une exception à ce principe et avait suspendu les décisions de retrait d'attributions lorsque les considérations politiques de la répartition des attributions pouvaient être « mise entre parenthèses » et que la décision contestée portait personnellement atteinte à un échevin⁷²⁴. L'échevin « sans-portefeuille » conservait son mandat et l'ensemble des prérogatives qui y étaient liés⁷²⁵.

Depuis la réforme de 2005, lorsqu'un conseiller quitte, en cours de législature, son groupe politique, il est démissionnaire de plein droit de tous les mandats dérivés qu'il exerçait à titre dérivé en raison de sa qualité de conseiller communal (article L1123-1, §1^{er}, alinéa 2). Ainsi, dès qu'un échevin change de parti, il perd automatiquement son mandat d'échevin. Un avenant au pacte de majorité est alors adopté pour désigner un nouvel échevin, membre du ou des groupe(s) politiques partie(s) au pacte de majorité. L'échevin démissionnaire conserve toutefois son mandat de conseiller communal.

Commentaire [ig29]: QE de Mauro Lenzi sur l'hypothèse d'une exclusion du groupe politique. Csq sur les mandats dérivés.

Commentaire [IG30]: Projet : modification à suivre + cas de l'exclusion

Parmi les compétences attribuées au collège communal, nous pouvons distinguer celles **d'intérêt communal** de celles **d'intérêt général**. Comme nous le verrons ci-dessous, le CDLD ne comprend pas uniquement des dispositions relatives à l'intérêt communal.

1. LES COMPETENCES RELEVANT DE L'INTERET COMMUNAL

Le CDLD consacre plusieurs articles aux attributions du collège communal.

L'article L1123-23 CDLD le charge de plusieurs missions d'intérêt général et communal. Parmi les missions d'intérêt communal, relevons:

- La publication et l'exécution des résolutions du conseil communal ;
- L'administration des établissements communaux c'est-à-dire la maison communale, les écoles communales, ... Ne sont pas visés le C.P.A.S., les fabriques d'églises, ... ;
- La gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité;
- La direction des travaux communaux ;
- Les actions judiciaires de la commune : l'article L1242-1 CDLD dispose que le collège répond en justice à toute action intentée à la commune, il intente les actions en référé et provisoires, il fait tous les

⁷²² Article L1123-14 CDLD.

⁷²³ Cette décision n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat puisqu'il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur et non d'un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. – CE, Caprasse, n°26.902, 17 septembre 1986. Ce cas s'est ainsi posé à Fléron où deux échevins (Josée Lejeune et Léon Jacqmin) se sont vus retirés leurs attributions en raison de divergences de vue apparentes, de problèmes relationnels, ... (Le Soir, 17 janvier 2003).

⁷²⁴ Sur le retrait d'attribution, voir : CE, La Louvière, n°138.800, 22 décembre 2004; CE, Province du Hainaut, n°108.329 et 111.751, 21 juin 2002 + note LOMBAERT B., in *Revue de Droit Communal*, 2003/1, pp.46-49. Cet arrêt est relatif aux députés permanents mais fait allusion au cas du collège des bourgmestre et échevins.

⁷²⁵ CE, n°143.575, 22 avril 2005.

actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances et intente toutes les autres actions dans lesquelles la commune est demanderesse⁷²⁶ ;

- L'administration des propriétés de la commune⁷²⁷ (faisant partie du domaine privé de la commune et non public) ainsi que la conservation de ces droits. Rappelons que les bois et forêts sont cependant de la compétence du conseil communal⁷²⁸ ;
- La surveillance des employés salariés par la commune autres que les membres du corps de police communale ;
- L'imposition de sanctions administratives ;
- L'adoption des **ordonnances de police temporaires relative à la circulation routière** (article 130bis NLC): depuis l'adoption de la **loi du 12 janvier 2006 modifiant la NLC** (en vigueur depuis le 10 février 2007), le collège communal, et non plus le conseil, est dorénavant compétente pour adopter ce type d'ordonnance⁷²⁹. L'objectif poursuivi était de « *donner un cadre légal moins rigide pour l'organisation d'événements participant à la vie socioculturelle, de même que de ne pas encombrer les ordres du jour des conseils communaux par des décisions qui en principe ne donnent pas lieu à de long débats* »⁷³⁰. Ces mesures, à caractère générale⁷³¹, doivent être temporaires et non permanente ou ponctuelle⁷³².

Exemples⁷³³ : Ces ordonnances sont nécessaire en vue de l'organisation de compétitions sportives (joggings urbains, courses cyclistes, ...), de kermesse, de fêtes de quartier, de braderies, de marchés nocturnes, de fêtes scolaires, de spectacles de cirque, de barbecues de rue, de pèlerinages, ...

D'autres articles du CDLD confient au collège des compétences d'intérêt communal ou offre au conseil communal la **possibilité de déléguer** au collège certaines de ses compétences⁷³⁴. Parmi ces dispositions nous retrouvons notamment :

- En matière de **marchés publics** : l'article L1222-4 CDLD est une application de l'article L1123-23. Le collège est en effet compétent pour engager la procédure et attribuer le marché aux conditions fixées par le conseil communal préalablement. Le collège ne pourra modifier le contrat en cours d'exécution que si ce changement n'entraîne pas une dépense supplémentaire de plus de 10%.

L'article L1222-3, al. 2 CDLD offre toutefois au collège la possibilité de choisir le mode de passation ainsi que les conditions des marchés. Cette compétence est toutefois encadrée : délégation du conseil, en matière de gestion journalière et dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire. Ce n'est qu'en cas d'urgence que le collège pourra exercer les compétences du conseil

⁷²⁶ Un conseiller communal, agissant individuellement, ne pourrait introduire un recours au nom de la commune. – Voir CE, n°114.121, 23 décembre 2002 (concerne le cas d'une province mais le raisonnement peut être appliqué aux communes)

⁷²⁷ Voir : BLONDIAU Pascale, Les communes et l'application de la loi relative aux baux commerciaux ... quelques éclaircissements, in Mouvement Communal, 12/2003, pp. 449-450.

CA, n°32/2003, 12 mars 2003.

⁷²⁸ Article L1222-1 CDLD.

⁷²⁹ LAMBERT Mathieu, Les règlements complémentaires de circulation routière, www.uvcw.be, Janvier 2008 ; LAMBERT Mathieu, Les compétences de police des autorités communales en matière de circulation routière, www.uvcw.be, janvier 2007.

⁷³⁰ Voir : Actualités du 31 janvier 2007, Le collège communal désormais compétent pour adopter les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière, in www.uvcw.be.

⁷³¹ S'il s'agit de mesure individuelle, il appartiendra au Bourgmestre de prendre la décision.

⁷³² Dans un tel cas, la compétence revient au Conseil communal en vertu de l'article 2 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la circulation routière.

⁷³³ Doc. parl., Proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en ce qui concerne la compétence en matière d'ordonnances de police temporaires, Chambre, Session 2005-2006, 2022.

⁷³⁴ Le conseil communal ou le collège ne peut déléguer de ses compétences à un autre organe ou à une personne que si un texte le prévoit expressément (**délégation de pouvoir**). Rappelons que la délégation de pouvoir doit répondre à deux conditions : l'existence d'un acte d'autorisation et d'un acte de délégation – HAVARD Ch., o.c., pp.192-193.

communal en matière de marchés publics, cette décision devant toutefois être actée par le conseil communal⁷³⁵.

- En matière de **personnel**, l'article L1213-1 CDLD permet au conseil communal de déléguer au collège la nomination d'agents à l'exception des médecins et vétérinaires, du personnel enseignant et des agents dont la loi règle la nomination⁷³⁶.

Les articles 151 NLC⁷³⁷ (personnel enseignant) et L1215-8 CDLD (autres agents) attribuent au collège des compétences en matière disciplinaire.

- Le collège est également chargé de **vérifier l'encaisse** du receveur communal au moins une fois par trimestre, en vertu de l'article L1124-42 CDLD.
- Concernant les **consultations populaires**, l'article L1141-4 CDLD confie au collège le contrôle des demandes.

Notons qu'il n'est pas rare d'observer le collège communal intervenir dans les compétences du conseil communal et voir ensuite ce dernier, ratifier la décision du collège, décision illégale car entachée d'un vice d'incompétence. Une telle pratique de ratification n'entraîne pas la légalité de la décision⁷³⁸.

2. LES COMPETENCES RELEVANT DE L'INTERET GENERAL

De telles compétences se retrouvent dans le CDLD ainsi que dans d'autres législations.

- Dans le CDLD, nous pouvons relever les compétences suivantes :

- L'article L1123-23, 1° CDLD dispose en effet que le collège est chargé de l'exécution d'autres textes légaux mais uniquement lorsque ceux-ci lui confie expressément cette tâche. Il s'agit donc d'une **compétence exceptionnelle d'exécution**.
- En outre, ce même article rend compétent le collège pour ce qui touche aux alignements de la voirie ainsi qu'à l'entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau.
- En matière d'**état civil**, l'article 125 NLC charge le collège de la tenue des registres de l'état civil. Cet article est l'application de l'article 164 de la Constitution qui confie la rédaction des actes d'état civil et la tenue des registres aux autorités communales. Le rôle d'officier de l'état civil revient au

⁷³⁵ Article L1222-3, al. 3 CDLD.

⁷³⁶ Exemple : l'article 56 de la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée à deux niveaux dispose que le conseil nomme les autres membres de la police locale. Cette compétence ne peut être déléguée au collège.

⁷³⁷ Article relevant de la compétence de la Communauté. Toujours d'application

⁷³⁸ CE, Commune de Nassogne, n°107.260, 31 mai 2002.

bourgmestre mais le collège peut désigner un échevin⁷³⁹ pour remplir cette fonction. En cas de d'empêchement temporaire de l'officier de l'état civil, l'article 125, alinéa 3 prévoit une procédure spécifique : il est remplacé par l'échevin ou le conseiller, dans l'ordre des nominations respectives. L'officier de l'état civil n'a donc pas le choix de son remplaçant temporaire.

L'article 132 NLC confie au collège le soin de veiller à la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil.

- L'article 130 NLC⁷⁴⁰ traite de la **police des spectacles**. Le conseil adopte les règlements sur les spectacles⁷⁴¹ et la police de ceux-ci appartient au collège. Il s'agit d'un cas exceptionnel de **POUVOIR DE POUCE** du collège d'adoption de mesures individuelles ; le pouvoir d'exécution des règlements de police étant d'ordinaire de la compétence du bourgmestre. Cette compétence du collège est toutefois limitée par la NLC, par les articles de la **Constitution** relatifs aux libertés publiques ainsi que par la jurisprudence⁷⁴². Il ne pourra interdire un spectacle qu'en raison de circonstances extraordinaires et uniquement pour assurer le maintien de la tranquillité publique. La moralité publique ne peut être un motif d'interdiction.
 - **Exemple** : « L'affaire Dieudonné » : Le Collège des Bourgmestre et Echevins de Woluwe-Saint-Pierre avait décidé d'interdire le spectacle de Dieudonné suite à la craintes de troubles de l'ordre public causé par des propos antisémites tenus par l'artiste dans les médias. Cette décision a été suspendue par le Conseil d'Etat⁷⁴³. A Seraing⁷⁴⁴, une décision identique fût adoptée mais retirée car adoptée par le bourgmestre et non le Collège.
- Notons également l'article L1123-24 CDLD sur l'établissement d'une caisse d'épargne dans les villes manufacturières⁷⁴⁵, les articles L1123-26 et L1233-1 CDLD concernant les monts-de-piété, l'article 129 NLC⁷⁴⁶ sur les événements fâcheux causés par les insensés et les furieux en liberté.
- Dans d'autres législations, le collège se voit également attribuer un pouvoir de décision mais aussi, fréquemment, une compétence d'avis. A titre d'exemples:
 - Le collège est habilité à **délivrer certains permis** :
 - ◆ En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les permis d'urbanisme et de lotir⁷⁴⁷ ;

⁷³⁹ Le Président du C.P.A.S., bien que membre du collège communal, ne peut se voir déléguer le rôle d'officier de l'état civil.

⁷⁴⁰ Matière relevant de l'autorité fédérale, article toujours d'application.

⁷⁴¹ Application du pouvoir réglementaire prévu à l'article 135, §2 NLC.

⁷⁴² Interprétation restrictive, interdiction temporaire, circonstances exceptionnelles, menace concrète, ... - HAVARD Ch., o. c., p. 199

⁷⁴³ Voir: CE, Woluwe-Saint-Pierre, n°128.544, 24 février 2004. Sur cette affaire, lire : Le Soir, 26 février 2004 ; La Libre, 24 février 2004.

⁷⁴⁴ CE, Seraing, n°128.554, 26 février 2004.

⁷⁴⁵ Il n'en reste plus que deux à l'heure actuelle : La Louvière et Tournai. L'existence de ces caisses d'épargnes communales a obligé le législateur à insérer un chapitre particulier (chapitre VII) dans la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

⁷⁴⁶ Article toujours d'application car touchant au maintien de l'ordre, relevant de l'autorité fédérale.

⁷⁴⁷ Articles 84 et 89, CWATUPE.

- ◆ Dans le cadre de la législation sur le permis d'environnement, il connaît des déclarations et des demandes de permis d'environnement⁷⁴⁸ ;
 - ◆ Les permis de valorisation des terrils⁷⁴⁹ ;
 - ◆ Les autorisations d'implantations commerciales⁷⁵⁰ ;
 - ◆ Le permis de location en vertu du [Code wallon du logement et de ces arrêtés d'application](#).
- Le collège autorise la **vente de boissons spiritueuses** lors de manifestations publiques (sportives, culturelles, ...) en vertu de la [loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses](#)⁷⁵¹.
- En matière d'**environnement**, le collège dispose des compétences pour :
- ◆ Les réserves naturelles : il rend un avis sur l'agrément de celles-ci⁷⁵² ;
 - ◆ Les cours d'eau non navigables : il décide que les rives seront débarrassées des produits de curage et est compétent pour exercer des recours⁷⁵³ ;
 - ◆ ...
- Le collège **contrôle certains pouvoirs publics** tels les C.P.A.S.⁷⁵⁴ ou les fabriques d'église⁷⁵⁵.
- En matière d'**enseignement primaire**, les intérimaires sont désignés par le collège⁷⁵⁶ qui dispose également de compétence disciplinaire pour les sanctions mineures⁷⁵⁷. Ce même pouvoir de sanction lui est également accordé à l'égard du personnel des hautes écoles communales⁷⁵⁸.
- Le collège autorise les **taxis** à circuler⁷⁵⁹.
- Il remet également un **avis** préalable à l'autorisation de la garde d'enfants âgés de moins de 6 ans en dehors du milieu familial⁷⁶⁰, sur les projets de plans de déplacements scolaires⁷⁶¹,

⁷⁴⁸ Article 13 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁷⁴⁹ Article 4 du décret wallon du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils.

⁷⁵⁰ Article 3 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

⁷⁵¹ Article 9.

⁷⁵² Article 10 de l'Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées.

⁷⁵³ Articles 17 et 19 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables.

⁷⁵⁴ Article 109 de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les C.P.A.S.

⁷⁵⁵ Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

⁷⁵⁶ Article 30 de l'arrêté royal du 20 août 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire.

⁷⁵⁷ Article 65 du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

⁷⁵⁸ Article 228 du décret du 24 juillet 1997 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.

⁷⁵⁹ Article 3 du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur.

⁷⁶⁰ Article 6, §2 du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé " ONE ".

⁷⁶¹ Article 24 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif au transport et aux plans de déplacements scolaires.

C. Le bourgmestre⁷⁶²

Le bourgmestre occupe une position particulière. Il est :

- D'une part, le **premier magistrat communal**, le chef de la commune, son représentant ;
- D'autre part, un **agent des gouvernements fédéral, communautaire et régional**, agent déconcentré.

Le bourgmestre dispose donc de beaucoup de compétences, des plus importantes au plus anodines, qu'il exerce « sous différentes casquettes » et qui peuvent lui être attribués de façon différente (décentralisation, déconcentration).

Au fil des décennies, les compétences de celui-ci, et corollairement sa responsabilité, n'ont fait que s'accroître et se complexifier. Face à cette situation, il a été décidé d'augmenter son traitement⁷⁶³.

1. LES COMPETENCES DU BOURGMESTRE EN TANT QUE PREMIER MAGISTRAT COMMUNAL

La **NLC** et le **CDLD** confient au bourgmestre une série de compétences liées aux autres organes et institutions de la commune (conseil communal, collège communal, C.P.A.S., ...) mais aussi envers le secrétaire et le receveur communal. Il intervient également dans la gestion de la commune. Relevons certaines de ces missions :

- Il assure la **présidence** du conseil communal (art. L1122-15 CDLD) ainsi que du collège (art. L1123-19 CDLD) et assure la police des séances du conseil (art. L1122-25 CDLD). Il ouvre et clôture les séances, reçoit également les propositions étrangères à l'ordre du jour (art. L1122-24 CDLD) et c'est devant lui que les échevins prêtent serment (art. L1126-1 CDLD).
- Il **signe**, avec le secrétaire, tous les documents de la commune (art. L1132-3 CDLD). Il peut toutefois déléguer cette mission pour certains documents à un ou plusieurs membres du collège (art. L1132-4 CDLD). Cette délégation est une **délégation de signature** et non de compétence et est révoquée *ad nutum*. Sauf délégation écrite, un échevin ne peut signer seul un courrier au nom de la commune.

Notons que sur base l'article L1132-3 CDLD, le bourgmestre est le seul habilité à ouvrir le courrier adressé à l'administration communale⁷⁶⁴, sauf délégation au secrétaire communal par exemple sur base de l'article L1132-3 ou à un échevin sur base de l'article L1132-4⁷⁶⁵.

- Il **publie** les règlements et ordonnances par voie d'affichage (art. L1133-1 CDLD).
- En vertu de l'article L1126-3 CDLD, il reçoit la prestation de serment du **secrétaire communal**. Il donne des instructions au secrétaire communal qui doit s'y conformer (art. L1124-3 CDLD). Notons que le chef du personnel communal est le secrétaire et non le bourgmestre.
- Tout comme pour le secrétaire, le bourgmestre reçoit également entre ses mains la prestation de serment du **receveur local** (article L1126-4 CDLD). Les actes de cautionnement du receveur sont

⁷⁶² HERBIET M. & CUSTERS G., *Vade-mécum de la fonction de bourgmestre*, Conférence des Bourgmestres de l'agglomération liégeoise, La Charte, Brugge.

⁷⁶³ Loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux.

⁷⁶⁴ HAVARD Ch., o.c., p.209.

⁷⁶⁵ Q./R., Question écrite n°189 de B. Wesphael relative au respect du secret de la correspondance au sien des administrations locales, Parlement wallon, Session 2008-2009, 1.

également passés devant le bourgmestre (article L1124-28 CDLD). Notons que les receveurs régionaux, quant à eux, prêtent serment dans les mains du gouverneur.

- Il assiste aux séances du C.P.A.S.⁷⁶⁶, des fabriques d'église, de la COPALOC⁷⁶⁷, du monts-de-piété⁷⁶⁸ ou encore du Comité de gestion d'un hôpital de C.P.A.S.⁷⁶⁹.

2. LES POUVOIRS DE POLICE DU BOURGMESTRE

Ceux-ci peuvent être subdivisés en pouvoir de police administrative générale et en pouvoir de police administrative spéciale⁷⁷⁰.

a) Les pouvoirs du bourgmestre en matière de police administrative générale

- Le bourgmestre dispose donc de la **compétence de principe d'exécution**. En vertu de l'article L1123-29 CDLD, il exécute les lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et du collège provincial, à moins qu'un texte ne confie expressément cette compétence à un autre organe.

Exemple⁷⁷¹ : l'article 3, §3 de la loi du 28 décembre 1983 sur la patente pour le débit de boissons spiritueuses dispose que l'autorité communale délivre la patente. Par « *autorité communale* », lu en combinaison avec l'article L1123-9, il faut entendre le bourgmestre.

- Le bourgmestre est **spécialement** chargé de l'**exécution** des lois, décrets, ordonnances, règlements (y compris du conseil communal⁷⁷²) et arrêtés de **police**, en vertu de l'article 133 NLC⁷⁷³.

Tout ou partie de cette compétence peut être déléguée à un échevin mais le bourgmestre reste responsable de l'exécution de ces normes⁷⁷⁴.

- Outre ce pouvoir d'exécution, la jurisprudence a déduit de la combinaison des articles 133, alinéa 2 et 135, §2 NLC relatif aux objets des missions générales des communes, que le bourgmestre est compétent pour prendre des **mesures individuelles** (et non réglementaires) en vue du **maintien d'une bonne police** -notamment de la propreté, de la salubrité⁷⁷⁵, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics-, sans qu'aucun règlement ne soit adopté. Ces mesures sont dénommées « arrêté de police » ou « arrêté du bourgmestre ».
 - Exemples de mesures individuelles :
 - Ordonner la démolition d'un bâtiment menaçant ruine⁷⁷⁶ ;

⁷⁶⁶ Article 26, §1^{er} de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les C.P.A.S.

⁷⁶⁷ Commission paritaire locale en matière d'enseignement – article 94 du décret du 6 juin 1994.

⁷⁶⁸ Article L1233-2 CDLD

⁷⁶⁹ Article 94 de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les C.P.A.S.

⁷⁷⁰ Pour la définition de ces concepts, voir *supra*.

⁷⁷¹ SMOOS Sylvie, Les pouvoirs des communes en matière de police administrative générale, UVCW, 2008, p.16.

⁷⁷² CE, n° 26.130, 4 février 1986.

⁷⁷³ Toujours d'application.

⁷⁷⁴ Cette délégation est à distinguer de la délégation des compétences en cas d'absence ou d'empêchement du bourgmestre (article L1123-5 CDLD).

⁷⁷⁵ Sur cette base, un bourgmestre ne tire pas la compétence d'apposer des scellés pour empêcher l'entrée dans un immeuble pour des raisons d'insécurité et d'insalubrité. – in *Mouvement Communal*, 6-7/2003, pp.258-259.

Sur l'apposition de scellés administratives par les autorités communales, voir la circulaire ministérielle du 1^{er} novembre 2000 (non publié au M.B.).

⁷⁷⁶ CE, Leloup et consorts, n°2660, 5 juillet 1953 ; Cayphas, n°7108, 29 mai 1959 ; Van Acker, n°39.352, 11 mai 1992 ; Bernard, n°41.880, 3 février 1993 ; Commune de Theux, n°150.866, 27 octobre 2005.

- Déclarer un immeuble insalubre et ordonner certaines mesures ;
- Interdire la distribution de tracts et d'imprimés publicitaires afin de maintenir la propreté publique ;
- Ordonner l'évacuation des habitations d'une rue jouxtant un terribil menaçant de s'affaisser ;
- Interdire du passage d'une course précise.

Au risque d'entraîner une suspension et/ou une annulation par le Conseil d'Etat, ces mesures, limitant généralement les libertés constitutionnelles, se doivent proportionnées à la situation qu'elles visent⁷⁷⁷. En outre, le Conseil d'Etat a jugé que, sauf cas d'extrême urgence, le Bourgmestre est tenu de respecter le principe « *audi alteram partem* », à savoir entendre les parties concernées par le projet d'arrêté afin que celles-ci aient la possibilité de faire valoir leurs moyens de défense⁷⁷⁸.

En matière de **maintien de l'ordre public**, le bourgmestre est également compétent pour prendre des mesures individuelles de **fermeture provisoires** mais sur base des **articles 134ter et 134quater NLC**⁷⁷⁹, introduit par la **loi du 13 mai 1999**.

- **L'article 134ter** permet au bourgmestre de prononcer la fermeture provisoire (3 mois maximum) de tout établissement soumis à des conditions d'exploitation ou à autorisation qu'il ne respecterait pas et que tout retard causerait un dommage sérieux (cas d'extrême urgence). Ces décisions doivent être confirmées par le collège⁷⁸⁰ ; à défaut, elle cesse d'avoir effet.
- **L'article 134quater**, quant à lui, concerne les établissements accessibles au public. Ceux-ci peuvent être fermés provisoirement (3 mois maximum mais qui peut être répétée) lorsque l'ordre public aux alentours est dérangé par des comportements survenant à l'intérieur de ceux-ci⁷⁸¹. Ces décisions répressives doivent être confirmées par le collège à sa prochaine réunion.

Le pouvoir conféré au bourgmestre par cet article n'est pas nouveau et pouvait déjà s'exercer sur base de la combinaison des **articles 135, §2 et 133 NLC**. Ces nouveaux articles viennent toutefois encadrer l'exercice de ce pouvoir, qui porte notamment atteinte à la liberté de commerce et

⁷⁷⁷ SMOOS Sylvie, Le Conseil d'Etat et le pouvoir des communes en matière de police administrative générale, in *Mouvement Communal*, n°856, Mars 2011, pp.34-40.

⁷⁷⁸ CE, Leroy, n°139.837, 26 janvier 2005 ; Lambin, n°150.866, 27 octobre 2005 ; Van Rosem, n°157.426, 7 avril 2006 ; Oceane, n°171.269, 16 mai 2007 ; C.D.B. Entreprise, n°196.527, 30 septembre 2009.

⁷⁷⁹ Ces articles, touchant aux compétences du bourgmestre en matière de police, sont toujours d'application, relevant de la compétence fédérale.

Voir :

VAN BOL J.-M., Réflexions sur les nouveaux moyens d'action du bourgmestre en matière de police administrative, in *APT*, 1/2002, pp.24-56 ;

FRASELLE Nathalie, Questions – Night-shop, tapage nocturne et diurne, atteinte à la propreté publique, in *Mouvement communal*, 12/2003, pp. 467-468 ;

Circulaire ministérielle OOP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, M.B. 20/01/2005.

⁷⁸⁰ Cette confirmation par le collège et non le conseil s'explique du fait que la plupart des autorisations sont délivrées par le collège (voir notamment l'article 13 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement).

⁷⁸¹ Le Conseil d'Etat a admis que des actes se déroulant sur la voie publique mais liée aux comportements dans l'établissement ou à l'activité de celui-ci (vente de boissons alcoolisées) puissent donner lieu à une fermeture provisoire. Les faits se produisant à l'extérieur ne doivent pas nécessairement être la continuation de ceux se déroulant à l'intérieur. (CE, n° 85.022, 11 février 2000 ; CE, Fongang Fongang, n°195.527, 7 août 2009).

d'industrie. Cette liberté, consacrée par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1794 n'est pas illimitée⁷⁸² mais la décision du bourgmestre doit être proportionnée et justifiée⁷⁸³.

Ces décisions, constituant des mesures graves, ne peuvent être prises qu'après avoir permis à la personne gérant l'établissement de faire valoir ses moyens de défense⁷⁸⁴. Ces actes sont susceptibles de recours auprès du Conseil d'Etat.

Dans les hypothèses visées par les [articles 134ter et 134quater NLC](#), le bourgmestre ne pourra pas prendre de mesures basées sur [l'article 133, alinéa 2 NLC](#) et éviter les règles contraignantes prévues aux [articles 134ter et 134quater NLC](#)⁷⁸⁵.

- Et enfin, à titre exceptionnel, le bourgmestre dispose d'un **pouvoir réglementaire** ([article 134, §1^{er} NLC](#))⁷⁸⁶. Ce pouvoir réglementaire est toutefois **limité** à certains cas bien précis: émeutes, attroupements hostiles, atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus. En outre il faut que ces faits soient de nature à occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants.
 - **Exemples**: Ordonnance interdisant l'utilisation de l'eau courante suite à la découverte d'une pollution, interdiction de fumer dans les forêts en période de grande sécheresse, ...
 -

Ces règlements doivent être communiqués sur-le-champ au conseil communal, accompagné des motifs, qui doit les **confirmer**⁷⁸⁷ lors de sa prochaine séance. Si tel n'est pas le cas, ils cessent d'avoir effet.

Dans la pratique, le bourgmestre confond souvent ce pouvoir réglementaire exceptionnel avec son pouvoir de prendre des mesures individuelles⁷⁸⁸. Nombreuses sont les hypothèses où les conditions d'application de [l'article 134](#) ne sont pas rencontrées et où le bourgmestre intervient suivi d'une confirmation par le conseil communal. De telles décisions sont susceptibles d'annulation par l'autorité de tutelle et par le Conseil d'Etat.

b) Les pouvoirs du bourgmestre en matière de police administrative spéciale

Sur ces pouvoirs, nous vous renvoyons aux points ci-dessous concernant les compétences du bourgmestre dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation par service. Notons que les missions octroyées dans ce cadre ne relèvent plus de l'intérêt communal mais de **l'intérêt général**.

⁷⁸² CE, Trocadero, n°203.235, 23 avril 2010.

⁷⁸³ La Conseil d'Etat a suspendu la décision du Bourgmestre de fermer totalement pendant deux mois établissement dès lors qu'il apparaît que celle-ci entraînerait presque à coup sûr la faillite de l'établissement. Une telle mesure a été jugé disproportionnée au regard des faits et au but poursuivi de la mesure. – CE, Fongang Fongang, n° 195.527, 7 août 2009.

⁷⁸⁴ CE, n°110.541, 20 septembre 2002.

⁷⁸⁵ Circulaire ministérielle OOP 30bis concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, M.B. 20/01/2005.

⁷⁸⁶ La compétence réglementaire de principe appartient au conseil communal.

⁷⁸⁷ Par un vote selon les règles normales de délibérations.

⁷⁸⁸ BLONDIAU P., BOLLEN S., BOVERIE M., DESPRETZ P. & ROBERT J., *Les missions du bourgmestre – Guide pratique*, UVCW, Namur, pp.114-115

3. LES COMPETENCES DU BOURGMESTRE EN TANT QU'AGENT DECONCENTRE

La NLC confère au bourgmestre certaines missions dans le cadre de la déconcentration, c'est-à-dire des missions qu'il exerce au nom et pour compte d'une **autorité supérieure** et non pour la commune.

- L'article 125, al.2 NLC⁷⁸⁹ charge le bourgmestre, ou un échevin désigné par le collège, de remplir les fonctions **d'officier de l'état civil**⁷⁹⁰. Il est donc chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres de l'état civil. De nombreuses tâches incombant à l'officier de l'état civil se retrouvent dans le **Code civil** (articles 34 à 45, 49, 55 à 62, 63 à 76, 77 à 87, 1475 à 1479). Certaines de ces tâches peuvent être déléguées à des agents de l'administration communale⁷⁹¹.
- En vertu de l'article L1123-29 CDLD, le bourgmestre est chargé de **l'exécution générale des normes** sauf les cas où cette compétence a été confiée au conseil ou au collège. Il s'agit d'une compétence de principe.

D'autres législations attribuent également des compétences au bourgmestre en tant qu'agent déconcentré. Nous n'en citerons que quelques-unes dans le cadre de cet ouvrage.

- En matière d'**activités ambulantes**, le bourgmestre délivre une attestation au marchand qui désire écouler des marchandises en dehors de son établissement⁷⁹².
- Il délivre les **certificats de bonnes vies et mœurs** mais peut déléguer cette compétence à des fonctionnaires statutaires nommément désignés⁷⁹³.
- En matière de **chasse**, la **loi du 28 février 1882 sur la chasse** octroie diverses missions au bourgmestre.
- Le bourgmestre a également des compétences en matière de **logement**⁷⁹⁴ (logements insalubres, primes octroyées par la Wallonie, ...).
- Le bourgmestre dispose également d'un certain nombre de compétences en matière de **police sanitaire et de protection des animaux**.
 - **Exemple** : En cas de fièvre aphteuse, le bourgmestre doit être averti du lieu où se trouvent ces animaux et dès confirmation de l'existence d'un foyer de fièvre aphteuse, il informe le public.
- Enfin pour terminer, le bourgmestre dispose de pouvoirs en matière de **protection de l'environnement** (déchets, eaux, évaluation des incidences, risques d'accidents majeurs, transport de produits gazeux et autres par canalisations), de **réglementation économique et prix**⁷⁹⁵, de **réhabilitation pénale**⁷⁹⁶, de **urbanisme et d'aménagement du territoire**⁷⁹⁷, de **vaccinations obligatoires**⁷⁹⁸, de **valorisation des terroirs**⁷⁹⁹, ...

⁷⁸⁹ L'article 125, 126, 127 et 132 NLC reste de compétence fédérale en vertu de l'article 6, §1^{er}, VIII, 1° de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁷⁹⁰ Voir REITERS Jean, Note sous l'arrêt Tribunal civil de Huy, 17 février 1997, in Revue de droit communal, 1999/04, pp.208-218.

⁷⁹¹ Article 126 NLC.

⁷⁹² Articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et l'organisation d'activités ambulantes.

⁷⁹³ Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 juillet 1996 modifiant les instructions générales du 6 juin 1962 concernant les certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

⁷⁹⁴ Code wallon du logement.

⁷⁹⁵ Loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix.

⁷⁹⁶ Articles 619 à 634 du Code d'instruction criminelle.

⁷⁹⁷ Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Energie.

⁷⁹⁸ Arrêté royal du 26 octobre 1966 rendant obligatoire la vaccination antipoliomyélitique.

Arrêté du Régent du 6 février 1946 rendant obligatoire la vaccination antivariolique.

4. LES COMPETENCES DU BOURGMESTRE CONFIEES PAR DES LEGISLATIONS PARTICULIERES (DECENTRALISATION PAR SERVICE)

Une série impressionnante de missions, des plus importantes ou plus banales, lui est confiée par des législations particulières. Contrairement aux missions confiées dans le cadre de la déconcentration, celles exercées par le bourgmestre dans le cadre présent le sont au nom et pour compte de la **commune**, ainsi que sous sa propre responsabilité.

Enumérons quelques-unes de ces compétences sans être exhaustif.

- En matière de **logement**, le Code wallon du Logement confie au bourgmestre la tâche de prendre une série de mesures⁸⁰⁰, telles qu'ordonner des travaux de réhabilitation, interdire d'occuper un logement, ...
- En matière de **funérailles et sépultures**, les demandes de renouvellement de concessions sont adressées au bourgmestre⁸⁰¹, le bourgmestre constate également l'abandon de certaines tombes. C'est également lui qui autorise les exhumations.
- Le bourgmestre dispose de pouvoirs en matière de **police de la circulation et de compétitions sportives**⁸⁰² : il autorise notamment les compétitions sportives disputées sur la voie publique telles des courses cyclistes, des compétitions automobiles, ...
- Le bourgmestre peut également **réquisitionner** les forces armées lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas⁸⁰³ ; la police fédérale dans certaines circonstances⁸⁰⁴, ...

Il peut également réquisitionner des immeubles abandonnés depuis plus de six mois pour les mettre à la disposition de personnes sans abri (art. 134bis, NLC⁸⁰⁵)⁸⁰⁶. Toute une procédure est organisée⁸⁰⁷ mais la complexité de celle-ci fait que rares sont les communes à avoir utilisé cette disposition⁸⁰⁸.

⁷⁹⁹ Décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils.

⁸⁰⁰ Voir notamment l'article 7 du Code wallon du logement.

Voir sur ce point : CE, Charleroi, n°123.055, 18 septembre 2003.

⁸⁰¹ Articles L1232-1 et suivants CDLD.

⁸⁰² Arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière.

⁸⁰³ Article 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structurée à deux niveaux.

⁸⁰⁴ Ibidem.

⁸⁰⁵ Introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme pour une société plus solidaire.

⁸⁰⁶ JADOUL P., La mise en œuvre du droit au logement, in *Revue de droit communal*, 1996, pp.293-321 ; LEBOUTTE J.-M., Le pouvoir du bourgmestre de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri, in *Mouvement communal*, 1993/12, pp.606-608 ; du même auteur, La réquisition, par le bourgmestre, d'immeubles abandonnées afin de les mettre à la disposition des personnes sans abri, in *Mouvement communal*, 1996/12, pp.606-607.

MAWET J.-P., Solidarité contre propriété? ... Le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles, in *Mouvement communal*, 1994/5, pp.253-263.

⁸⁰⁷ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., pp.II.94-II.98

⁸⁰⁸ Notamment la commune de Philippeville. Voir La réquisition d'immeubles abandonnés : première application de la procédure de l'article 134bis NLC – l'expérience de Philippeville, in *Mouvement communal*, 1998/8-9, pp.435-439

5. LA RESPONSABILITE CIVILE ET PENALE DU BOURGMESTRE⁸⁰⁹

Comme nous pouvons l'observer, le bourgmestre est chargé d'une multitude de compétences, qui ont tendance à augmenter et à se complexifier avec le temps.

Dans l'exercice de ces missions, outre la responsabilité de la commune, **la responsabilité personnelle, tant civile que pénale, du bourgmestre peut être engagée**. Dans les faits, il s'avère que celle-ci est de plus en plus fréquemment mise en cause devant les juridictions⁸¹⁰. Suite à des accidents, certains bourgmestres se sont vus condamnés pour ne pas avoir mis en place une meilleure signalisation des lieux⁸¹¹, pour ne pas avoir veillé à un bon éclairage de la voirie ou encore pour avoir omis de donner communication d'un arrêté provincial à des particuliers manipulant de la poudre à fusil⁸¹².

a) *La responsabilité pénale*

Le bourgmestre ne dispose **d'aucune immunité** liée à l'exercice de son mandat contrairement à d'autres mandataires (ministres, parlementaires, sénateurs, ...). Par conséquent, il sera tenu pour responsable des infractions commises intentionnellement tels que la corruption, le faux en écritures publiques ou encore la destruction de titres.

Outre ces infractions intentionnelles, le bourgmestre pourra se voir tenu pour responsable d'infractions d'imprudence. C'est essentiellement pour ce type d'infractions que le risque est le plus élevée pour un bourgmestre d'être inculpé. Rappelons à ce titre l'inculpation du Bourgmestre d'Ath du chef d'homicide involontaire par défaut de prévoyance ou de précaution suite à l'explosion d'une conduite de gaz à Ghislenghien.

b) *La responsabilité civile*

Le bourgmestre est considéré comme un « organe » de la commune. A ce titre, en matière de responsabilité quasi-délictuelle, la responsabilité de la commune se voit engagée directement en cas de faute de l'organe.

Relevons:

- L'article L1241-1 CDLD permet au bourgmestre d'appeler à la cause l'Etat ou la commune en cas d'action en dommages et intérêts devant une juridiction civile ou répressive. La mise en cause de l'Etat ou de la commune se limite à l'aspect civil de la procédure mais le bourgmestre peut espérer que le juge fasse, au moins en partie, intervenir financièrement l'Etat ou la commune dans la réparation du dommage.
- L'article L1241-2 CDLD qui rend la commune civilement responsable du paiement des amendes auxquelles le bourgmestre serait condamné suite aux infractions commises dans l'exercice normal de ses fonctions. Toutefois, en cas de dol, faute lourde ou d'une faute légère présentant un caractère habituel, la commune pourra demander au bourgmestre le remboursement des amendes payées.

⁸⁰⁹ Pour plus de détails, voy. :

- BOLLEN S. & SMOOS S., La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leurs agents, UVCW, *Focus sur la commune – 100 fiches pour une bonne gestion communale*, 2008 ;

- BOVERIE Michèle, Responsabilité pénales des élus - Dualité des fautes pénale et civile ou responsabilité pénale des communes, www.uvcw.be, Septembre 2008.

⁸¹⁰ Tribunal correctionnel de Liège, Trooz, 13 mai 1996 ; Cour d'appel de Liège, 15 janvier 1993 et Tribunal correctionnel d'Arlon, 8 octobre 1992.

⁸¹¹ Cass., 18 octobre 1971, inédit.

⁸¹² Civ. Dinant, 7 décembre 1971, inédit.

- Et enfin, l'article L1241-3 CDLD oblige la commune à contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistance en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre dans l'exercice normal de ses fonctions⁸¹³.

⁸¹³ Voir également l'AGW du 15 mai 2008 relatif à l'assurance responsabilité et protection juridique des bourgmestres, des membres des collèges communaux et des membres des collèges provinciaux.

D. Tableau de synthèse de la répartition des compétences entre les différents organes communaux

	REGLEMENT	EXECUTION	MESURES INDIVIDUELLES
Conseil	Principe – art. L1122-30 CDLD et 119 NLC	Exceptionnel : si confié expressément	/
Bourgmestre	Exceptionnel – art. 134	Principe (délégation) – art. 133, al.2	Art. 133, al.2 – art. 135, §2 – art. 134ter – art. 134quater
Collège	Limité (temporaire de circulation routière) – art. 130bis	Exceptionnel : - Si confié expressément - Police des spectacles – art. 130, al.2	Police des spectacles – art. 130, al.1

IV. LES AUTRES ACTEURS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE : LES GRADES LEGAUX⁸¹⁴

Chaque commune dispose d'un secrétaire communal et d'un receveur communal. Ces deux fonctions sont ce que nous appelons des « grades légaux ».

La modernisation de ces grades légaux est sur la table. L'idée d'une mise sous mandat, c'est-à-dire d'une nomination à durée déterminée, dépendante ou non de la législature communale, a été soulevée.

En Région bruxelloise, les communes peuvent choisir d'instaurer un tel type de mandat, d'une durée de huit ans⁸¹⁵. En Wallonie, à l'heure actuelle, la Déclaration de Politique Régionale⁸¹⁶ ne va pas aussi loin. Elle prévoit de « moderniser le statut des grades légaux (secrétaires, greffiers et receveurs) en mettant en œuvre un système d'évaluation, en aménageant le statut disciplinaire et en développant leur fonction managérial. La Wallonie s'atèle dès lors actuellement à redéfinir le rôle et les missions de ces grades légaux et leur articulation par rapport au collège communal ainsi qu'aux autres services communaux. A l'instar de la Région de Bruxelles-Capitale⁸¹⁷, l'instauration d'un comité de direction regroupant l'ensemble des grades légaux de la commune et du CPAS et accueillant les responsables des différents services est à l'étude⁸¹⁸.

Commentaire [IG31]: A suivre. Note d'orientation au GW du 10/02/2011

La présente section vise à donner un bref aperçu de ces deux fonctions dans l'état actuel de la législation.

⁸¹⁴ Pour plus de détails sur les grades légaux, voir HAVARD Ch., *Manuel pratique de droit communal*, La Chartre, 2006, pp.341-357.

⁸¹⁵ Article 69 de la NLC applicable en Région bruxelloise.

⁸¹⁶ Doc. Parl, *Déclaration de Politique Régionale wallonne*, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.139.

⁸¹⁷ Articles 70quater et suivants de la NLC applicable en Région bruxelloise.

⁸¹⁸ C.R.I.C., *Question orale de M. Fourny sur « La réforme imminente des grades légaux »*, Parlement wallon, Session 2010-2011, n°106, 1^{er} mars 2011, p.18.

A. Le secrétaire communal

1. SA NOMINATION ET SON STATUT

Chaque commune dispose d'un et d'un seul secrétaire communal⁸¹⁹. Celui-ci est **NOMME** par le conseil communal dans les six mois de la vacance du poste⁸²⁰. Dans les communes de plus de 60.000 habitants, un secrétaire adjoint peut être désigné⁸²¹.

Certains secrétaires communaux trouveront cette appellation de « secrétaire » un peu déroutante pour le poste du premier fonctionnaire de la commune⁸²².

En vertu de l'article L1212-1, les conditions de nomination sont déterminées par le Conseil communal. Sauf si le conseil communal l'exige et moyennant motivation, il ne doit pas nécessairement résider dans la commune. Il conviendra au Conseil communal d'être prudent dans la détermination des conditions de nomination, et dans leurs modifications éventuelles, de manière à ne pas favoriser un candidat plutôt qu'un autre. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur ce type de décision⁸²³.

L'arrêté royal du 20 juillet 1976⁸²⁴ vient encadrer l'autonomie du Conseil communal de déterminer les conditions de nomination du secrétaire communal. Ainsi, il est précisé que le secrétaire communal doit être belge, être âgé au minimum de 21 ans⁸²⁵ et remplir certaines exigences minimums en termes de diplôme et de certificat. En fonction de la taille de la commune, les exigences en termes de diplôme sont différentes. Son recrutement se fait sur base d'un examen ou d'un concours. Concernant les autres modalités de nomination (organisation du recrutement, nombre et contenu des épreuves, cotation, composition du jury,...), le conseil communal dispose d'une large autonomie. Aucun stage préalable à la nomination du secrétaire communal n'est possible⁸²⁶.

Le mode de nomination du secrétaire communal fait l'objet de larges débats. Certains seraient favorables à une réforme de la procédure afin de placer ceux-ci sous mandat temporaire, en lien avec la durée de la législature communale⁸²⁷. Depuis l'ordonnance du 5 mars 2009, la Région de Bruxelles-Capitale a franchi le pas et permet aux communes de placer le secrétaire communal ainsi que le receveur sous mandat d'une durée de huit ans⁸²⁸.

⁸¹⁹ Article L1121-4. [ok](#)

⁸²⁰ Article L1124-2. Si une commune s'abstient de pourvoir au poste alors qu'un candidat remplit les conditions de nomination, le commune pourra se voir infliger une astreinte par le Conseil d'Etat. – CE, Saint-Hubert, n°52.706, 5 avril 1995.

⁸²¹ Article L1124-15. [ok](#)

⁸²² Havard Ch., Manuel pratique de Droit communal en Wallonie, La Chartre, 2006, p.341.

⁸²³ Citez par Charles Havard : CE, n°1.632, 11 juin 1952 ; CE, n°8.292, 20 décembre 1960, n°8.712, 3 juillet 1961 ; CE, 2.574, 16 juin 1953 ; CE, n°3.748, 26 octobre 1954 ; CE, n°47.444, 11 mai 1994. - Havard Ch., *Manuel pratique de Droit communal en Wallonie*, La Chartre, 2006, p.341.

⁸²⁴ Arrêté royal du 20 juillet 1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal.

⁸²⁵⁸²⁵ Le Conseil d'Etat a admis qu'un âge minimum de 27 ans pouvait être imposé. – CE, n°18.323, 21 juin 1977.

⁸²⁶ CE, CPAS de Ferrières, n°95.365, 15 mai 2001 et note in [Revue de Droit communal](#), 2001/3, pp.203-210.

⁸²⁷ Sur ce thème, voir : HAVARD Ch., Quelques réflexions sur le mandat administratif des communes, Juin 2002, www.uvcw.be; MENDOLA Luigi, L'Union se positionne dans le débat relatif au mandat des grades légaux, Mars 2005, www.uvcw.

⁸²⁸ Article 69 de la Nouvelle Loi Communale, applicable en Région bruxelloise.

En cas d'absence justifié, le remplacement du secrétaire est organisé par l'article L1124-19. Vu l'importance de cette fonction et les missions qui lui sont confiés, il est primordial que cette fonction soit assurée de manière permanente.

Son **TRAITEMENT** varie en fonction de la taille de la commune et est fixé par le conseil communal dans les limites fixées à l'article L1224-6 CDLD. Celles-ci ont été revues par le décret du 30 avril 2009 afin de :

- permettre aux communes de 3.000 habitants et moins d'octroyer au secrétaire communal une rémunération correspondant au grade de recrutement d'un agent universitaire dans la fonction publique locale ;
- revaloriser le barème de 5% pour les secrétaires des communes de 3.001 à 10.000 habitants et de 3% pour les secrétaires des communes de 10.001 à 20.000 habitants⁸²⁹.

Ces limites de traitement sont indexées.

En vertu de l'article L1124-5, il est interdit au secrétaire communal d'exercer un commerce, même par personne interposée. En cas de non respect, une sanction disciplinaire peut lui être infligée par le conseil communal (article L1124-14 CDLD). D'autres interdictions applicables aux conseillers communaux touchent également le secrétaire communal, tel que l'interdiction de prendre part aux marchés de la commune, d'intervenir comme conseil en matière disciplinaire, ...⁸³⁰.

Rien n'interdit par contre au secrétaire communal d'avoir une appartenance ne politique et de posséder une carte de parti⁸³¹.

Depuis le décret du 30 avril 2009, en vertu de l'article L1124-50, le conseil communal procède à l'évaluation du secrétaire communal ainsi que du secrétaire communal adjoint le cas échéant. A l'heure d'écrire ces lignes, les conditions et modalités de cette évolution doivent encore être arrêtés par le Gouvernement wallon.

2. SES MISSIONS

Le secrétaire communal, selon l'article L1124-3, est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le Conseil, soit par le Collège, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives.

Ses **FONCTIONS** sont variées et précisés dans divers articles du CDLD⁸³². Citons en quelques-unes:

- Préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège communal. L'article L1124-4, §1^{er} ne parle pas du bourgmestre ;
- Chef du personnel communal. A ce titre, il dirige et coordonne les services communaux. Il ne lui appartient toutefois pas de procéder au recrutement de son personnel, cette prérogative revenant au Conseil communal ou au Collège en cas de délégation.
- Assistance aux séances du conseil communal et du collège communal;

⁸²⁹ Doc. Parl., Amendements, Parlement wallon, Session 2008-2009, 926, n°2, p.3.

⁸³⁰ Le dernier alinéa de l'article L1125-10 rend ces interdictions applicables aux secrétaires.

⁸³¹ C.R.I.C., *Question orale de M. Jamar sur le rôle des grades légaux communaux*, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°163, pp.22-23.

⁸³² Articles L1124-4, L1132-1, L1132-3, L1132-5, ...

- Rédaction des procès-verbaux et transcription des délibérations ;
- Contreseing des règlements et ordonnances du conseil et du collège communal ;
- Missions d'information des membres du conseil communal et du collège communal ainsi que des particuliers intéressés.

Il existe une volonté de renforcer le rôle du secrétaire au sein de l'administration communal ainsi que son indépendance dans le contrôle du respect de la légalité et des procédures. Il est envisagé que lorsque le secrétaire communal remet un avis négatif quant à la légalité d'un projet, celui-ci devra figurer dans la délibération et l'instance compétente devra motiver son choix de passer outre⁸³³.

B. Le receveur

1. SA NOMINATION ET SON STATUT

A l'instar du secrétaire communal, chaque commune doit disposer d'un receveur communal⁸³⁴. En fonction de la taille de la commune, il s'agira d'un receveur local ou d'un receveur régional. Ainsi, les communes du plus de 20.000 habitants disposeront d'un receveur local. Par contre, les communes de 5.000 habitants et moins disposeront d'un receveur régional. Les communes entre 5.001 et 20.000 habitants ont le choix.

En vertu de l'article L1124-21, §2, dans les communes de moins de 20.000 habitants, le receveur local peut être nommé receveur de C.P.A.S.. De même, en vertu de l'article 41 de la loi organique des C.P.A.S., le receveur d'un C.P.A.S. d'une telle commune peut devenir receveur de la commune dont dépend le CP.A.S.. Il ne peut toutefois être nommé receveur d'une autre commune, ni receveur du C.P.A.S. d'une autre commune.

Le receveur local est **NOMME** par le conseil communal⁸³⁵. Tout comme pour le secrétaire communal, en vertu de l'article L1212-1, les conditions de nomination sont déterminées par le Conseil communal. Sauf si le conseil communal l'exige et moyennant motivation, il ne doit pas nécessairement résider dans la commune.

L'arrêté royal du 20 juillet 1976⁸³⁶ vient encadrer l'autonomie du Conseil communal de déterminer les conditions de nomination du receveur. Ainsi, il est précisé que le receveur local doit être belge, être âgé au minimum de 21 ans et remplir certaines exigences minimums en termes de diplôme et de certificat⁸³⁷. Son recrutement se fait sur base d'un examen ou d'un concours.

En vertu de l'article L1124-22, malgré qu'il soit un agent de la compétence, en raison de l'indépendance requise pour sa fonction, le receveur local est placé sous l'autorité du collège communal et non sous celle du secrétaire communal.

Le receveur régional, quant à lui, est **NOMME** par le gouverneur sur présentation de plusieurs candidats par le ou les commissaires d'arrondissements intéressés, conformément aux conditions et modalités

⁸³³ Doc. Parl, *Déclaration de Politique Régionale wallonne*, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, p.139.

⁸³⁴ Article L1121-4. [ok](#)

⁸³⁵ Article L1124-22. [ok](#)

⁸³⁶ Arrêté royal du 20 juillet 1976 fixant la limite des dispositions générales relatives aux conditions de nomination aux grades de secrétaire communal, de secrétaire communal adjoint et de receveur communal.

⁸³⁷ En fonction de la taille de la commune, ces exigences sont différentes.

fixées par le Gouvernement⁸³⁸. Le gouverneur désigne les communes dans lesquelles chacun d'eux exerce ses attributions.

Le receveur régional exerce sa fonction sous l'autorité du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement délégué⁸³⁹. Ces receveurs ont le statut d'agents de l'Etat⁸⁴⁰ et non celle d'agent communal. La Région assume, vis-à-vis des communes intéressées, la responsabilité de la gestion de ces receveurs.

Depuis le décret du 30 avril 2009, en vertu de l'article L1124-50, le conseil communal procède à l'évaluation du receveur. A l'heure d'écrire ces lignes, les conditions et modalités de cette évolution doivent encore être arrêtés par le Gouvernement wallon. Le texte parle de « receveur » sans spécifier « local » ou « régional ». La question est soulevée de savoir s'il appartient bien au conseil communal d'évaluer le receveur régional alors que la nomination de ce dernier relève du Gouverneur.

Commentaire [IG32]: QE de Mauro Lenzini sur ce point.

A la différence du secrétaire communal, chaque receveur doit fournir un **CAUTIONNEMENT** pour garantir de sa gestion. « *Le cautionnement consiste en fait en une garantie minimale pour la commune de récupérer, finalement, l'équivalent d'un déficit résultant d'un vol, d'une perte ou d'un rejet définitif de certaines dépenses de comptes, comptes définitivement arrêtés dans la mesure où le receveur en serait tenu pour responsable, soit suivant la situation, par le conseil communal, soit par le collège communal ou provincial, ce dernier statue d'ailleurs en tant que juridiction administrative sur la responsabilité qui incombe au receveur et fixe le montant du déficit qui doit être mis à sa charge* »⁸⁴¹.

Les limites minimales et maximales de ce cautionnement sont fixées par l'arrêté royal du 23 novembre 1976. Ce cautionnement varie en fonction de divers critères : la catégorie de la communes, s'il s'agit d'un receveur local ou régional⁸⁴². En outre, la commune peut demander un cautionnement supplémentaire en raison de l'augmentation des recettes annuelles ou pour une autre cause⁸⁴³.

En vertu de l'article L1124-34, en cas de déficit dans une caisse communale, la commune a privilège sur le cautionnement du receveur local et la Région, sur celui du receveur régional, lorsque ces garanties ont été fournies en numéraire. La question du maintien de cette obligation est mise sur la table. En Région flamande, le receveur, dénommé « gestionnaire financier », ne doit plus constituer de cautionnement.

Concernant leur **TRAITEMENT**, celui du receveur local est fixé par le conseil communal. Ce traitement correspond à 97,5% de l'échelle barémique au secrétaire communal de la même commune⁸⁴⁴. Il appartient par contre au Gouvernement de fixer le statut pécuniaire du receveur régional, avec un minimum correspondant à la fourchette de l'échelle de traitement du receveur local d'une commune de 15.0001 à 20.000 habitants⁸⁴⁵.

⁸³⁸ Article L1124-23. [ok](#)

⁸³⁹ Article L1124-49. [ok](#)

⁸⁴⁰ DELPEREE F., *Le receveur régional*, in *A.P.T.*, 1988/2, pp.95-100.

⁸⁴¹ C.R.I.C., Question orale de Mme Pary-Mille sur « *Le cautionnement des receveurs communaux* », Parlement wallon, Session 2010-2011, n°147, 17 mai 2011, pp.56-57.

⁸⁴² Articles L1124-25 et L1124-27. [ok](#)

⁸⁴³ C.R.I.C., Question orale de Mme Pary-Mille sur « *Le cautionnement des receveurs communaux* », Parlement wallon, Session 2010-2011, n°147, 17 mai 2011, pp.56-57.

⁸⁴⁴ Article L1124-35. [ok](#)

⁸⁴⁵ Article L1124-37. [ok](#)

Tout comme le secrétaire communal, le receveur local ne peut exercer un commerce, même par personne interposée. Le non respect de cette interdiction peut être sanctionné disciplinairement par le conseil communal⁸⁴⁶. Le même type d'interdiction existe pour le receveur régional, l'article L1124-39 étant toutefois plus large : celui-ci interdit « d'exercer toute autre profession et de se livrer à toute occupation lucrative » et non pas seulement « exercer un commerce ».

2. SES MISSIONS

L'article L1124-40 charge le receveur communal, seul et sous sa responsabilité :

- d'effectuer les recettes communales⁸⁴⁷ ;
- d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence, soit du montant spécial de chaque article du budget, du crédit spécial ou du crédit provisoire, soit du montant des allocations transférées en application de l'article L1311-4 énoncé le principe budgétaire de la spécialité (non dépassement des crédits et interdiction des transferts).

Le receveur peut être entendu par le collège communal sur toutes les questions qui ont une incidence financière ou budgétaire.

En vertu de l'article L1124-42, au moins une fois par trimestre, l'encaisse du receveur local est vérifiée par le collège communal, ou un de ses membres qu'il désigne à cette fin. Un procès-verbal de ce contrôle est établi et communiqué au conseil communal. En cas de déficit résultant d'un vol ou d'une perte, le receveur local le signale immédiatement au collège communal. Lorsqu'il s'agit d'un receveur régional, l'encaisse est vérifiée par le gouverneur.

Lorsque le receveur cesse définitivement d'exercer ses fonctions, un **compte de fin de gestion** est établi en application de l'article L1124-45. Lorsqu'il s'agit d'un receveur local, ce compte est soumis par le collège communal au conseil communal qui l'arrête et déclare le receveur quitte ou fixe un débet. Cette décision est communiquée, par envoi recommandé, au receveur par le collège accompagné, le cas échéant, d'une invitation à solder le débet. Dans l'hypothèse d'un receveur régional, ce compte est arrêté par le gouverneur.

La décision qui arrête définitivement le compte de fin de gestion et déclare le receveur définitivement quitte emporte de plein droit la restitution du cautionnement.

V. LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES CPAS

Bien que disposant d'une personnalité juridique distincte de la commune, le C.P.A.S – bras social de la commune, est en relation organique et fonctionnelle avec la commune.

⁸⁴⁶ Article L1124-38. [ok](#)

⁸⁴⁷ La responsabilité du receveur ne s'étend pas aux recettes que le conseil communal juge nécessaire de faire effectuer par des agents spéciaux ; ces agents, sont responsables des recettes dont le recouvrement leur est confié. – Article L1124-44.

Sans être exhaustif et détaillé, le présent chapitre vise à mettre en évidence les principaux liens existants entre la commune et le C.P.A.S..

A. L'élection du Conseil de l'action sociale

Un C.P.A.S. est constitué d'un Conseil de l'action sociale composé de « membres du Conseil de l'action sociale »⁸⁴⁸ dont le nombre varie en fonction de la population de la commune, à l'instar du conseil communal. Ce nombre est compris entre 9 et 15 membres⁸⁴⁹.

Les mandats au sein de ce conseil sont répartis par groupe politique proportionnellement au nombre de sièges dont chaque groupe politique bénéficie au sein du conseil communal⁸⁵⁰. La représentation proportionnelle du Conseil de l'action sociale est donc calquée sur celle du conseil communal. L'article 10 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale précise la méthode de calcul.

Commentaire [IG33]: Projet : modification à suivre

Exemple : Conseil de l'action sociale (CAS) de la commune de Trois-Ponts – 9 membres

Groupe politique (pacte majorité : IC + Autrement)	Nbre d'élus au conseil communal	Calcul : (taille CAS * nbre conseiller communal)/taille conseil communal	Nbre de sièges au CAS ⁸⁵¹	Siège non attribué	Total
I.C.	5	$(9*5)/11 = 4,09$	4	0	4
Autrement	1	$(9*1)/11 = 0,81$	0	1 ⁸⁵²	1
Union	5	$(9*5)/11 = 4,09$	4	0	4
Totaux	11		8	1	9

Chaque groupe politique présente alors une liste de candidats. Outre le respect de la mixité des sexes, une limitation existe quant à la présence de conseillers communaux au sein du Conseil de l'action sociale. Si la liste des candidats comporte au moins trois personnes, elle ne peut comporter plus d'un tiers de conseillers communaux. S'il n'y a que deux candidates, il ne peut y avoir qu'un conseiller communal.

La désignation des membres du Conseil de l'action sociale a lieu lors de la séance d'installation du conseil communal. Toutefois, leurs mandats ne prennent cours qu'au 1^{er} janvier suivant les élections communales. Tout comme pour le conseil communal, le délai d'entrée en fonction a été réduit. Auparavant, leurs mandats prenaient cours début du mois d'avril.

Même si la loi organique parle à certains endroits « d'élection », il ne s'agit nullement d'une élection mais d'une désignation de plein droit, sur base des listes déposés, des membres du Conseil de l'action sociale.

⁸⁴⁸ Comme le relève Ch. Havard, alors que le CDLD parle de « conseillers » pour les membres du conseil communal, la loi organique des centres publics d'action sociale parle de « membres du Conseil de l'action sociale » et non de « conseillers ». – *Manuel pratique de Droit communal en Wallonie*, La Chartre, 2006, p.362.

⁸⁴⁹ Article 6 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

⁸⁵⁰ Article 10 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

⁸⁵¹ Déterminé en fonction du nombre d'unités.

⁸⁵² Tel que prévu à l'article 10, le siège non attribué est dévolu dans l'ordre d'importance des décimales. En cas d'égalité, le siège est attribué aux listes participant au pacte de majorité.

B. Le Président du C.P.A.S., membre du collège communal – le Bourgmestre et le conseil de l'action sociale

Depuis les élections communales de 2006, le **Président du C.P.A.S.** constitue un des maillons essentiels entre la commune et le C.P.A.S.. En effet, depuis lors, il fait partie intégrante du collège communal⁸⁵³. A ce titre, il participe également aux séances du conseil communal.

Comme pour les autres membres du collège, sa désignation découle de l'adoption du pacte de majorité. Il ne doit toutefois pas nécessairement être membre du conseil communal. En d'autres termes, le Président du C.P.A.S. peut être une personne non élue. Dans cette hypothèse, il ne disposera que d'une voix consultative lors des séances du conseil communal⁸⁵⁴. Lorsqu'il siège au sein du collège communal, il dispose bien d'une voix délibérative à l'exception des points relatifs à la tutelle sur les décisions du C.P.A.S.⁸⁵⁵.

Outre ses compétences « sociales », d'autres compétences scabinales peuvent lui être confiées que ce soit des matières liées au social mais également autres, telles que les finances, le sport, ...

Relevons que la loi organique des CPAS prévoit toujours en son article 28, §4, que le président assiste avec voix consultative aux réunions du collège communal à sa demande ou à l'invitation du bourgmestre afin d'être entendu sur les matières concernant le C.P.A.S.. Cet article est devenu obsolète depuis la réforme de 2005.

Inversement, le **bourgmestre**, peut participer aux séances du conseil de l'action sociale. Il y dispose d'une voix consultative et peut présider s'il le souhaite⁸⁵⁶. Même s'il dispose de la faculté de participer aux séances, il n'est pas membre du conseil de l'action sociale et ne dispose dès lors pas de certaines prérogatives des membres (inscription d'un point à l'ordre du jour, jeton de présence, ...). Auparavant, le texte permettait au bourgmestre ou à un échevin désigné par le collège de présider le conseil de l'action sociale. Dans certaines communes, des rivalités naissaient entre le bourgmestre ou l'échevin présent et le président de CPAS de sorte que le législateur a limité au bourgmestre seul, la possibilité d'être présent et, le cas échéant, présidé le Conseil de l'action sociale⁸⁵⁷.

Par contre, il peut demander au Président de convoquer le conseil de l'action sociale, le Président y étant tenu⁸⁵⁸. Dès réception de l'ordre du jour, il peut également faire reporter la délibération ou le vote de tout point inscrit à l'ordre du jour, à l'exception des points relatifs à l'octroi ou à la récupération individuels de l'aide sociale. Le bourgmestre doit motiver cette décision, cette motivation figurant au procès-verbal de la séance. Les points reportés seront soumis au comité de concertation, qui doit être convoqué dans les quinze jours. Cette faculté de report ne peut être exercée qu'une seule fois pour le même point⁸⁵⁹.

⁸⁵³ Du moins, dans les communes wallonnes de la Communauté française. Vu la répartition des compétences entre les entités fédérées, cette disposition n'est pas applicable aux communes de la Communauté germanophone qui garde la compétence sur les centres d'action sociale. Elles ne sont pas non plus applicables à Comines-Warneton.

⁸⁵⁴ Article L1123-8.

⁸⁵⁵ Article L1123-8.

⁸⁵⁶ Article 26, §1^{er} de la loi organique des CPAS.

⁸⁵⁷ BERGER J.-M., L'incorporation du Centre public d'action sociale dans l'institution communale, in *Revue de Droit communal*, 2007/2, pp.45-46.

⁸⁵⁸ Article 29 de la loi organique des CPAS. La demande doit parvenir au président deux jours francs au moins avant la prise de cours du délai d'au moins cinq jours francs prévu à l'article 30 de la même loi.

⁸⁵⁹ Article 33bis de la loi organique des CPAS.

C. Le comité de concertation

En vertu de l'article 26bis de la loi organique de 1976, une série de décisions adoptée par le C.P.A.S. ne peuvent être adoptée que si elles ont été au préalable soumises au **comité de concertation**.

1. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

Ce comité, qui se réunit au moins tous les trois mois, est composé d'une délégation du conseil communal et d'une délégation du conseil de l'action sociale⁸⁶⁰.

La taille des délégations n'est pas fixée dans la loi, libre au règlement d'ordre intérieur⁸⁶¹ de modaliser ces délégations ainsi que l'éventuelle représentation démocratique. La délégation communale doit au moins comprendre le bourgmestre ou l'échevin désigné par celui-ci. En outre, lorsqu'il est question de budget, l'échevin ayant en charge les finances ou celui qu'il désigne doit être présent⁸⁶². Concernant la délégation du conseil de l'action sociale, le Président doit en faire partie.

Ce comité est présidé par le bourgmestre ou l'échevin qu'il désigne et à défaut, par le président du Conseil de l'action sociale. Les réunions ont lieu à huis clos, au siège du C.P.A.S., sauf décision contraire⁸⁶³.

Le secrétariat de ce comité est assuré par les secrétaires de la commune et du C.P.A.S..

2. MISSIONS

Les décisions devant faire l'objet d'une concertation sont des décisions importantes pour le C.P.A.S. et pouvant avoir un impact sur la commune. Ainsi, nous retrouvons :

- Le budget du C.P.A.S. et ceux des hôpitaux qui dépendent de ce centre ;
- La fixation ou la modification du cadre du personnel ;
- La fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant qu'elles puissent avoir une incidence financière ou qu'elles dérogent au statut du personnel communal ;
- L'engagement du personnel complémentaire sauf lorsqu'il s'agit du personnel de l'hôpital ou que l'engagement est effectué conformément aux dispositions de l'article 56 ;
- La création de nouveaux services ou établissements et l'extension des structures existantes sauf s'il s'agit de l'hôpital dont les deux derniers comptes approuvés, conformément à l'article 89 ainsi que les prévisions budgétaires ne font pas apparaître un déficit ;
- La création d'associations conformément aux articles 118 et suivants ;
- Les modifications budgétaires dès qu'elles sont de nature à augmenter l'intervention de la commune ainsi que les décisions qui tendent à aggraver le déficit des hôpitaux ;

Inversement, la commune ne peut prendre certaines décisions qu'après qu'elles aient été soumises à ce comité, à savoir :

- La fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant que les décisions concernées puissent avoir une incidence sur le budget et la gestion du CPAS ;
- La création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension de structures existantes.

Le règlement d'ordre intérieur du comité de concertation peut prévoir d'autres décisions devant être soumise au comité de concertation avant adoption.

⁸⁶⁰ Article 26, §2 de la loi organique des CPAS.

⁸⁶¹ Adopté par le conseil communal et le conseil de l'action sociale.

⁸⁶² Article 3 de l'arrêté royal du 21 janvier 1993 fixant les modalités et les conditions de la concertation.

⁸⁶³ Arrêté royal du 21 janvier 1993 fixant les modalités et les conditions de la concertation.

La proposition soumise au comité de concertation ainsi que le procès-verbal de la réunion sont annexés à la délibération soumise à l'autorité de tutelle.

Dans l'hypothèse où une concertation n'a pas lieu du fait des autorités communales, le C.P.A.S. peut adopter la décision, sans préjudice de l'application de la tutelle administrative.

Annuellement, le comité de concertation établit un rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le C.P.A.S.⁸⁶⁴. Annexé au budget du C.P.A.S., ce rapport est également relatif aux économies d'échelle et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités du CPAS et de la commune. Les synergies envisagées concernent les services du personnel, l'informatiques, les recettes, les finances,⁸⁶⁵

Exemples de synergies : mise à disposition de personnel, mise à disposition de bâtiments, marchés publics conjoints, mise en commun d'information en matière de logements inoccupés, cession de points APE⁸⁶⁶, pool informatique commun,

Ce rapport doit être présenté lors d'une réunion annuelle commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale. Dans la pratique, aucun contrôle de cette obligation n'est réalisé⁸⁶⁷. En cas d'inertie de la commune, le recours à un commissaire spécial reste une solution.

D. Les séances communes Conseil de l'action sociale et Conseil communal

A coté de ces réunions du comité de concertation, afin d'accroître encore les synergies entre la commune et son CPAS, l'article 34bis de la loi organique des C.P.A.S. prévoit que le conseil de l'action sociale peut tenir des séances communes avec le conseil communal. Mise à part la réunion annuelle commune pour la présentation du rapport sur les synergies CPAS/commune, la tenue de ces séances n'est pas une obligation, libre à chaque commune et CPAS d'en prévoir.

A la différence des séances du Conseil de l'action sociale, ces séances communes sont publiques. Concernant les autres modalités, l'article L1122-18 prévoit que le règlement d'ordre intérieur du conseil communal fixe les conditions dans lesquelles sont organisées ces réunions. La législation est muette quant à la question des points abordés lors de ces séances ainsi que le vote éventuel sur ceux-ci. Les travaux préparatoires du décret du 8 décembre 2005 nous éclairent en précisant que « Cette instance commune sera le lieu où pourront être débattues la politique générale au niveau communal et les synergies à développer. Ces réunions communes ne peuvent toutefois donner lieu à des délibérations en matière communale ou d'aide sociale. Il s'agit d'une instance de débats »⁸⁶⁸.

Commentaire [IG34]: Projet : précision claire dans la loi

E. Le contrôle sur le C.P.A.S.

A l'instar des communes, des provinces, des intercommunales, ; les CPAS sont soumis à un contrôle de tutelle. Celui-ci est organisé par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, et notamment ses articles 108 à 113 ainsi que par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995.

⁸⁶⁴ Article 26bis, §5 de la loi organique des C.P.A.S..

⁸⁶⁵ C.R.I.C., Question orale de M. Crucke sur les synergies entre autorité communale et CPAS, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°101, p.21.

⁸⁶⁶ Aide à la promotion de l'emploi.

⁸⁶⁷ Q/R, Question écrite de C. Cassart-Mailleux sur la tenue d'un conseil communal conjoint entre la commune et la CPAS en 2008, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°120 ; Q/R, Question écrite de C. Cassart-Mailleux sur la tenue d'un conseil communal conjoint entre la commune et la CPAS en 2009, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°121.

⁸⁶⁸ Doc. Parl., Commentaires des articles, Parlement wallon, Session 2005-2006, 204, n°1, p.8.

1. LA TUTELLE GENERALE DE SUSPENSION ET D'ANNULATION

En vertu de l'article 111 de la loi organique des CPAS, le CPAS transmet au **collège communal** toute décision, à l'exception de celles relatives à l'octroi d'aide individuelle. En outre, un série d'actes, énumérée dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995, doivent également être obligatoirement transmis au **gouverneur**. S'alignant sur la tutelle applicable aux communes, sont visés les décisions portant sur les objets suivants:

- L'octroi d'une rémunération, d'un jeton de présence ou d'un avantage de toute nature accordés aux membres du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et des comités spéciaux ;
 - le choix du mode de passation et l'attribution des marchés publics excédant un certain montant⁸⁶⁹ et les avenants s'ils dépassent 10% du montant initial ;
 - les budgets, les modifications budgétaires et les comptes.
- (en jaune, dispositions de l'AGW en projet, abrogeant l'AGW du 4 mai 1995)

Commentaire [IG35]: En cours d'abrogation. AGW le remplaçant adopté en 1L le 7/4/2011. Ici, déjà indiqué la version du projet.

Auparavant, sous l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995, davantage d'actes étaient transmis au Gouverneur (règlement d'ordre intérieur du comité de concertation, mesure générale concernant l'octroi de l'aide sociale et du droit à l'intégration sociale ainsi que la récupération de ces prestations, acquisitions immobilières, décision de créer ou d'étendre un établissement ou un service, ...). En 2011, le Gouvernement wallon a pris l'option d'impliquer davantage les collèges communaux dans le contrôle de tutelle des CPAS. En outre, ces modifications impliquent une simplification administrative de part la suppression d'une double tutelle sur certains actes.

Ces décisions doivent être transmises, au collège communal et au gouverneur, dans les 15 jours de leur adoption.

Contrairement au CDLD, la loi organique des CPAS organise, préalablement à la **tutelle d'annulation**, une **tutelle de suspension**.

a) La tutelle de suspension

Pour rappel, une tutelle de suspension est « une tutelle générale, facultative et a posteriori, par lequel une autorité empêche temporairement l'exécution d'un acte communal déjà adopté »⁸⁷⁰.

Deux autorités de tutelle sont compétentes pour suspendre l'exécution d'une décision du CPAS :

1- LE COLLEGE COMMUNAL

Lorsqu'il juge qu'une décision du CPAS nuit aux intérêts de la commune et, notamment, aux intérêts financiers, le Collège communal peut la suspendre. Cette suspension doit intervenir dans les 30 jours de la réception de la décision à l'administration communale (article 111, §2 de la loi organique des CPAS).

Le Collège communal ne peut toutefois suspendre les décisions qui sont soumises à une tutelle

⁸⁶⁹ Les seuils fixés par le CDLD sont différents de ceux fixés par la législation sur les marchés publics.

⁸⁷⁰ HAVARD Charles, Manuel pratique de droit communal, La Chartre, Bruges, 2000, p. 257.

d'approbation ou d'autorisation⁸⁷¹.

Lorsqu'il suspend un acte, cette décision est communiquée au CPAS, au collège provincial ainsi qu'au Gouverneur.

2- LE GOUVERNEUR

Le Gouverneur peut, lui aussi, suspendre une décision d'un CPAS qu'il juge violer la loi ou blesser l'intérêt général. Cette suspension doit intervenir dans les 40 jours de la réception de l'acte au gouvernement provincial ([article 111, §3 de la loi organique des CPAS](#)).

Une fois qu'un acte est suspendu, le CPAS peut décider de le retirer. Si par contre, le CPAS décide de maintenir sa décision, celle-ci est transmise au collège communal, au gouverneur et au collège provincial.

b) La tutelle d'annulation

En vertu de [l'article 112 de la loi organique des CPAS](#), le Gouvernement (pour les CPAS de plus de 20.000 habitants) ou le gouverneur (pour les autres CPAS) peuvent annuler l'acte du CPAS qui viole la loi et/ou blesse l'intérêt général.

Le collège communal ne peut donc annuler une décision d'un CPAS ; tout au plus, il peut la suspendre. Le sort des suspensions décidées par la commune ne sont donc pas entre ses mains mais dépend de l'action du Gouvernement ou du Gouverneur ; ce qui peut venir limiter le pouvoir de tutelle des communes sur leur CPAS.

L'arrêté d'annulation doit intervenir dans les 40 jours :

- De la réception de l'acte par le Gouvernement provincial ;
- Ou, le cas échéant, de l'approbation de l'acte par le gouverneur ou par le collège provincial ;
- Ou de la réception de l'acte par le Gouvernement provincial par lequel le CPAS a pris connaissance de la suspension. L'annulation d'un acte ne doit, en effet, pas nécessairement être précédée d'une suspension.

En cas de suspension et si aucun arrêté d'annulation n'est adopté dans le délai, la suspension de l'acte est levée.

Un recours peut être introduit par le CPAS ou par toute personne intéressée, auprès du Gouvernement, dans les 30 jours de la notification de l'arrêté d'annulation par le gouverneur. Le Gouvernement a alors 40 jours pour se prononcer sur ce recours. Ce délai peut être prorogé par un délai de même durée ([article 112, alinéa 4 de la loi organique des CPAS](#)).

Après l'expiration de ces délais, les actes du CPAS ne peuvent plus être annulés que par le pouvoir législatif ou par le Conseil d'Etat suite à un recours.

2. LA TUTELLE SPECIALE D'AVIS, D'APPROBATION ET D'AUTORISATION

Outre la tutelle générale exercée par le collège communal, le gouverneur et/ou le Gouvernement,

⁸⁷¹ Tels que le règlement d'ordre intérieur, le cadre et le statut du personnel, la création de services et d'établissements, le budget et les comptes, ...

différents types de tutelle spéciale sont prévus dans la [loi organique des CPAS](#). Pour rappel, une *tutelle spéciale*, par opposition à une tutelle générale, porte sur certains actes clairement déterminés dans la législation.

Ainsi, nous trouvons :

- Une tutelle d'avis ;
- Une tutelle d'approbation ;
- Et enfin, une tutelle d'autorisation.

Contrairement au CDLD, la [loi organique des CPAS](#) ne reprend pas dans un article, tous les actes soumis à ces tutelles spécifiques. Une analyse article par article de loi s'avère nécessaire.

Concernant les délais de tutelle, l'article 110 de la loi organique sur les CPAS précise que, sauf délai légal particulier, l'autorité de tutelle dispose de 40 jours à partir de la réception⁸⁷² de l'acte pour se prononcer. Une prorogation de 40 jours est toutefois possible.

a) La tutelle d'avis

L'avis peut être défini comme étant une simple formalité obligatoire. Ainsi, le CPAS est contraint de demander un avis. Si cet avis est dit conforme, il devra s'y conformer. A défaut, il ne sera pas obligé de suivre cet avis mais s'il s'en écarte, il devra en expliquer les raisons.

Certains actes du CPAS sont soumis à l'avis du collège communal, à savoir :

- Le cadre et le statut du personnel ([article 42 de la loi organique des CPAS](#)) ;
- Certaines mesures disciplinaires ([article 53 de la loi organique des CPAS](#)) ;
- Les décisions d'expropriation ([article 78, §2 de la loi organique des CPAS](#)).

b) La tutelle d'approbation

Pour rappel, l'approbation est un « *procédé de tutelle spéciale, obligatoire et a posteriori par lequel une autorité admet une décision que la commune (ou le CPAS) a déjà prise et lui permet de sortir ses effets* »⁸⁷³. En l'absence d'approbation, l'acte existe et est valable mais il ne peut sortir ses effets car son exécution dépend de son approbation⁸⁷⁴.

Les actes soumis à la tutelle d'approbation sont :

Acte soumis à tutelle	Article	Autorité de tutelle compétente
Règlement d'ordre intérieur	Article 40	Conseil communal. En cas d'improbation, va chez le gouverneur
Cadre et statut du personnel	Article 42	Gouverneur, après avis du collège communal.
Certaines mesures disciplinaires	Article 53	Collège provincial, après avis du collège communal. Recours au Gouvernement
Création de services et	Article 60, §6	Conseil communal

⁸⁷² Le jour de la réception n'est pas inclus dans les 40 jours. Le jour de l'échéance du délai est, quant à lui, compté dans le délai (article 110bis de la loi organique sur les CPAS).

⁸⁷³ HAVARD Charles, o. c., p. 256.

⁸⁷⁴ A ne pas confondre avec la tutelle d'autorisation, s'effectuant a priori.

d'établissements		
Participation à une asbl/société à finalité sociale	Article 79	Gouverneur
Budget et modifications	Article 88	Conseil communal. Recours au collège provincial
Comptes	Article 89	Conseil communal. Si improbation, va au collège provincial
Adhésion, statuts, prorogation, dissolution d'une association Chapitre XII	Articles 119, 122, 131 et 132	Conseil communal.

c) La tutelle d'autorisation

L'autorisation est « l'acte par lequel une autorité supérieure décale qu'une décision projetée du CPAS, et qui ne peut être pris en l'absence de cette autorisation, est conforme au droit et ne blesse pas l'intérêt général. Avant cette autorisation, il n'y a rien »⁸⁷⁵.

Doivent ainsi recevoir l'autorisation :

- Du Gouvernement : les décisions d'expropriations, après avis du collège communal ;
- Du Ministre qui octroie le subside, le cas échéant : les décisions de passation de marchés.

3. LA TUTELLE DE SUBSTITUTION

Trois hypothèses peuvent entraîner l'application d'une tutelle de substitution :

- 1- A l'instar du CDLD, l'article 113 de la loi organique des CPAS prévoit l'envoi d'un commissaire spécial.

Après deux avertissements, le Gouverneur peut envoyer un ou plusieurs commissaires, aux frais des personnes défailants, pour recueillir les renseignements ou observations demandés ou mettre en œuvre les mesures prescrites par la législation.

- 2- En vertu de l'article 88, §4 de la loi organique des CPAS, si, après mise en demeure, le Conseil de l'action sociale omet d'arrêter le budget, le conseil communal s'y substitue.
- 3- Et enfin, le gouverneur peut ordonner un paiement si le CPAS refuse ou retarde l'ordonnement de dépenses que la loi met à charge du centre⁸⁷⁶, en vertu de l'article 92 de la loi organique des CPAS.

4. LA SURVEILLANCE ET LE CONTROLE DU CPAS

A coté des différentes tutelles applicables sur les actes du CPAS, les articles 108 et 109 de la loi organique des CPAS organise deux niveaux de surveillance et de fonctionnement de ces centres ainsi que sur les divers services et établissements qui en relèvent :

⁸⁷⁵ ERNOTTE Ch. & THOMAES-LODEFIER M.-Cl., *Fonctionnement du CPAS*, UVCW, 2007, p.182.

⁸⁷⁶ Sont visées tant les dépenses mis à charge des CPAS en vertu d'une loi, décret, arrêté royal, ... mais également celles devenues obligatoires en vertu d'un jugement, d'un contrat, d'une convention, - ERNOTTE Ch. & THOMAES-LODEFIER M.-Cl., *o.c.*, p.181.

- D'une part, au niveau du *Gouvernement wallon* : au sein de la Direction Générale de l'Action Sociale et Santé (DGASS), un service d'inspection assure cette tâche. Il conseille le centre dans l'exercice de leurs missions mais peut également visiter les services et établissements pour obtenir tous les renseignements qui leur sont nécessaires pour exercer leurs missions.
- D'autre part, au niveau du *collège communal* : un membre du collège –autre que le Président du CPAS- est désigné pour exercer cette tâche. Il peut visiter les services et établissements, obtenir des renseignements (à l'exception des dossiers d'aide individuelle et de récupération⁸⁷⁷) et doit veiller à ce que le CPAS observe la loi ou ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs en ce qui concerne les charges légalement établies.

F. L'obligation de la commune de combler le déficit du CPAS

Même s'il s'agit de deux personnes morales distinctes, en vertu de l'article 106 de la loi organique des C.P.A.S., la commune doit couvrir le déficit du C.P.A.S..

Cette intervention potentielle de la commune est estimée dans le budget du C.P.A.S.. Ce dernier est soumis à une tutelle d'approbation du conseil communal. Le Conseil communal dispose ainsi de la possibilité d'imposer au C.P.A.S. de revoir son budget afin de limiter le déficit, et par la même occasion, l'intervention communale.

En cas d'intervention, le budget communal devra prévoir une dotation au C.P.A.S.. Cette dotation constitue une dépense obligatoire de la commune⁸⁷⁸.

⁸⁷⁷ Sur ces actes, le contrôle de légalité revient au tribunal du travail auprès duquel un recours peut être introduit en cas de contestation.

⁸⁷⁸ Article L1321-1, al.1^{er}, 16°.

PARTIE III: LA PROVINCE

I. FONDEMENTS JURIDIQUES

Les provinces trouvent leurs fondements juridiques au niveau de la [Constitution](#) et plus précisément dans les articles suivants :

- L'article 5 qui dispose, depuis 1994, que les provinces constituent des subdivisions des régions et non plus de l'Etat fédéral. Au fil du temps, la majeure partie de la matière relative aux provinces a été régionalisée.
- Les articles 6 et 7 qui prévoient que le découpage territorial des provinces reste, malgré la régionalisation de la loi organique provinciale, de la compétence de l'Etat fédéral⁸⁷⁹ ;
- L'article 41 consacrant l'intérêt provincial et par conséquent, l'autonomie provinciale ;
- L'article 159 sur l'exception d'illégalité marquant le caractère subordonné des provinces ;
- L'article 162, pendant de l'article 41 ;
- L'article 170 octroyant aux provinces⁸⁸⁰ une autonomie fiscale sous réserve des exceptions prévues par la loi. Ce pouvoir fiscal est ainsi limité :
 - + D'une part, par la loi du 9 août 1980 qui, en son article 16⁸⁸¹, prévoit la suppression de la capacité fiscale des provinces. Véritable épée de Damoclès sur les provinces, la mise en œuvre de cet article est toutefois subordonnée à l'adoption d'un décret qui devra prévoir des recettes de remplacement aux provinces.
 - + D'autre part, par les limitations imposées aux provinces par la Wallonie notamment depuis le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, dit « Plan Marshall » ;
- L'article 190 sur le caractère obligatoire des actes provinciaux lors de leur publication (8 jours après leur publication au mémorial administratif).

Cette reconnaissance constitutionnelle implique que toute remise en question de l'existence de l'institution provinciale implique une modification de la Constitution, nécessitant une majorité des deux

⁸⁷⁹ Les limites des provinces peuvent être modifiées par les Régions mais il ne leur appartient pas de les supprimer.

⁸⁸⁰ Compétence du conseil provincial.

⁸⁸¹ Art. 16, §1^{er}. A partir du 1^{er} janvier 1982, les provinces ne peuvent plus établir ni percevoir des impositions. A partir de cette date, les ressources fiscales seront remplacées annuellement pour chaque province par des ressources de remplacement, et ce pour un même montant que le produit de leurs impôts pour l'année 1981; ce montant sera adapté annuellement à l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année précédente.

§2 Le remplacement des impositions provinciales par d'autres ressources telles que visées au §1^{er} sera réglé par la loi. Cette loi devra être votée avant le 31 juillet 1981.

§3 Au cas où la loi visée au §2 ne serait pas adoptée avant le 31 juillet 1981, les règlements provinciaux existant à ce moment seront prorogés d'un an, à compter du 1er janvier 1982. Avant le 30 juin de cette année, la loi créera les ressources de remplacement visées au §1^{er}.

§4 Au cas où la loi visée à la dernière phrase du §3 ne serait pas adoptée avant le 30 juin 1982, les provinces pourront à nouveau établir et percevoir des impositions, et ce tant que la loi n'aura pas créé les ressources de remplacement visées au §1^{er}.

tiers. Tel que précisé dans l'actuelle Déclaration de Politique Régionale⁸⁸², la Wallonie entend « *simplifier le paysage institutionnel situé entre la Région et la commune* » en réformant l'institution provinciale. Après un réaménagement des compétences provinciales, le Gouvernement étudiera le remplacement des provinces par des communautés de territoires. Si un tel changement devait aboutir, une modification de la Constitution s'avèrera nécessaire.

Sur base de l'article 162 de la Constitution, en vertu de l'article 6, §1^{er}, VIII⁸⁸³ de la [loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles](#), les régions sont, depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, compétentes sur :

- la loi organique provinciale ;
- les dispositions relatives au financement général des provinces ainsi qu'au financement des missions régionales exercées par celles-ci ;
- les associations provinciales⁸⁸⁴ ;
- ou encore, sur les dispositions en matière de tutelle administrative.

Et enfin, nous avons la [loi provinciale du 30 avril 1836](#) décrivant le fonctionnement de l'institution provinciale, qui a été remplacé, en grande partie, par le [décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes](#), décret qui est dorénavant intégré dans le CDLD. Certains articles de la [loi provinciale](#) relevant des compétences fédérales restent toutefois d'application.

II. LE CORPS PROVINCIAL

Chaque province comprend⁸⁸⁵ :

- Un **conseil provincial** (pendant du conseil communal), démocratiquement élu directement;
- Un **collège provincial**, anciennement dénommé députation permanente (pendant du collège communal). Ces membres sont appelés « députés provinciaux », antérieurement « députés permanents » ;
- Un **gouverneur**, commissaire du gouvernement fédéral ainsi que du gouvernement régional au niveau des provinces. Celui-ci est assisté par des commissaires d'arrondissement.

A coté de ces trois organes, nous retrouvons également un greffier (pendant du secrétaire communal) et un receveur⁸⁸⁶.

⁸⁸² Doc. Parl, Déclaration de Politique Régionale wallonne, Parlement wallon, Session extraordinaire 2009, 8, n°1, pp.142-143.

⁸⁸³ Modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001.

⁸⁸⁴ Il n'existe pas de décret spécifique en la matière.

⁸⁸⁵ Article L2212-1 CDLD. [ok](#)

⁸⁸⁶ Articles L2212-2 et L2212-3 CDLD. [ok](#)

A. Les élections provinciales⁸⁸⁷

1. LE CONSEIL PROVINCIAL

a) Le nombre

Jusqu'aux élections de 2012, le **NOMBRE** de conseillers provinciaux variait de 47 à 84 en fonction du nombre d'habitants de la province.

La taille du conseil provincial a fait l'objet de diverses discussions au cours de cette dernière décennie. Ainsi, lors de la réforme de 2004, il avait été proposé de diminuer ce nombre de 15%⁸⁸⁸ mais cette idée a été abandonnée. Par contre, la limitation du nombre de conseillers provinciaux en province de Liège a été supprimée⁸⁸⁹ par le [décret du 12 février 2004](#).

Ce débat trouvera une issue par l'adoption du [décret spécial du 2011](#) modifiant certaines dispositions du CDLD en matière de composition des collèges et conseils provinciaux. A partir des élections de 2012, le nombre de conseillers provinciaux **variera de 31 à 56 membres en fonction du nombre d'habitants de la province**, subissant ainsi une diminution linéaire d'un tiers.

Cette réduction du nombre n'a pas été sans difficultés. Au-delà de la perte de certains mandats, le législateur devait prendre en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007⁸⁹⁰ qui interdit de diminuer le nombre de sièges à pourvoir (par districts) sous un seuil en dessous duquel le scrutin ressemblerait à un scrutin majoritaire, à savoir quatre sièges par district. Certains districts électoraux ont dès lors été fusionnés sur base de critères objectifs tels que « *la contiguïté, la fusion de district au sein du même arrondissement et l'équilibre en terme de sièges tout en conservant aux élections provinciales leurs spécificités et leur caractère de proximité* »⁸⁹¹. De plus, la Déclaration de Politique Régionale⁸⁹² précisait que cette diminution devait se faire « *sans altérer la représentation proportionnelle* ».

Le nombre d'habitants pris en compte est celui du *Registre national des personnes physiques* établi au 1^{er} janvier de l'année qui précède l'année des élections provinciales. Auparavant, ce chiffre était déterminé par le recensement décennal⁸⁹³ (le dernier datant de 1991).

Après les élections, sur base des chiffres du Registre national, le gouvernement régional arrête, pour chaque province, le nombre de conseillers provinciaux à élire par province.

Commentaire [IG36]: Projet : année des élections

⁸⁸⁷ Revu par le décret du 1^{er} juin 2006.

⁸⁸⁸ Communiqué de Presse, Gouvernement wallon du 13 juin 2002.

⁸⁸⁹ Ancienne article 1^{er} bis de la loi provinciale du 30 avril 1836.

⁸⁹⁰ CC, n°149/2007, 5 décembre 2007. La Cour a annulé certaines dispositions du décret flamand du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 en ce sens qu'en attribuant que deux ou trois sièges à certains districts, la représentation proportionnelle, imposée par l'article 6, §1^{er}, VIII, 4°, c) de la loi spéciale du 8 août 1980, était faussée.

⁸⁹¹ Note d'orientation au Gouvernement wallon du 9 décembre 2010 relative à la réduction d'un tiers du nombre de députés et de conseillers provinciaux, 1^{ère} lecture.

⁸⁹² Déclaration de politique régionale 2009-2014, p.143.

⁸⁹³ Loi du 14 mai 2000 modifiant la loi provinciale, M.B. 31/05/2000.

Tableau 2: Nombre de conseillers provinciaux à élire lors des élections provinciales de 2012

PROVINCE	NOMBRE
Brabant wallon	37
Hainaut	56
Liège	56
Namur	37
Luxembourg	37

b) L'élection proprement dite des conseillers

Les dispositions relatives à l'élection des conseillers provinciaux se situent dans le [CDLD](#).

Comme l'impose l'article 162 de la Constitution, les conseillers provinciaux sont **ELUS DIRECTEMENT** par l'assemblée des électeurs de la province (article L2212-6 CDLD). Les **conditions d'électorat** à remplir⁸⁹⁴ sont les suivantes⁸⁹⁵:

- Etre belge. A la différence du niveau communal, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne et les étrangers non européens ne peuvent voter ;
- Etre âgé de 18 ans accomplis;
- Etre inscrit au registre de la population d'une commune de la province;
- Ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par aux [articles L4121-2 et 3 CDLD](#).

Le registre des électeurs utilisé en vue du renouvellement du conseil provincial est celui établie par le collège communal (exclusion faite des électeurs non belges). Ce registre doit être dressé pour le 1^{er} août de l'année durant laquelle les élections ont lieu⁸⁹⁶. Les réclamations contre ce registre⁸⁹⁷ sont introduites auprès du collège communal qui statue, au titre de juridiction administrative, en séance publique. Alors que la règle est le huis clos pour les séances du collège communal, lorsqu'il statue au titre de juridiction, ses séances sont publiques. Contre ces décisions, un recours devant la Cour d'appel est organisé. Ce recours est suspensif de tout changement dans le registre des électeurs.

Ces conditions sont également celles que doivent remplir, et conserver durant toute la durée de la législature, les conseillers provinciaux⁸⁹⁸ (**conditions d'éligibilité**). Contrairement au mandat de conseiller communal, le mandat de conseiller provincial est donc réservé aux Belges.

Les conseillers provinciaux sont élus pour une **DUREE** de six ans, en même temps que les conseillers communaux⁸⁹⁹. L'élection a lieu, de plein droit, le deuxième dimanche d'octobre.

⁸⁹⁴ Notons que ces conditions ne doivent pas être toutes remplies au même moment (article L4121-1 CDLD).

⁸⁹⁵ Articles L4121-1 CDLD.

⁸⁹⁶ Article L4122-2 CDLD. [ok](#)

⁸⁹⁷ Articles L4122-9 et suivants CDLD. [ok](#)

Voir sur ce sujet : ROUSSEAU Claude, La liste des électeurs et le rôle du collège des bourgmestre et échevins, in [APT](#), 1983, pp.295-303.

⁸⁹⁸ Article L4142-1 CDLD.

⁸⁹⁹ Article L4124-1 CDLD. L'organisation simultanée des élections provinciales et communales n'a pas toujours existé.

- Le deuxième vendredi qui suit les élections a lieu **l'installation du nouveau conseil**⁹⁰⁰. A cette occasion, les élections seront validées par le conseil provincial lui-même, qui **VERIFIE** les pouvoirs des candidats élus et suppléants et juge les contestations introduites quant à ces élections⁹⁰¹. Avant que cette vérification ait lieu, toute personne peut introduire une réclamation, contre l'élection, auprès du conseil provincial⁹⁰². S'il s'avère que les élections doivent être annulées, de nouvelles élections ont lieu⁹⁰³. Cette situation s'est produite lors des élections du 8 octobre 2000 où un problème au niveau des bulletins de vote s'est posé dans la province de Namur et où des élections partielles ont dû être réorganisés.

A la différence des élections communales, le conseil vérifie lui-même la validité des pouvoirs de ses membres. Ce contrôle n'est pas susceptible de recours au Conseil d'Etat, celui-ci s'étant déclaré incompétent⁹⁰⁴.

Des réclamations fondées sur une violation de la législation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales peuvent également être introduites par les autres candidats uniquement, contre un candidat auprès de la Commission régionale de contrôle. Un recours devant le Conseil d'Etat est organisé contre la décision de la Commission⁹⁰⁵.

c) La prestation de serment

Les conseillers provinciaux prêtent **SERMENT** dans les mains du président du conseil provincial⁹⁰⁶.

Une fois que les conseillers ont prêté serment, le **TABLEAU DE PRESEANCE** est établie. Les conseillers provinciaux y sont classés par ancienneté ininterrompue de service ([article L2212-46, alinéa 7 CDLD](#)). Celui-ci servira lors du remplacement d'un député. Au niveau communal, suite à la réforme du 8 octobre 2005, les règles régissant l'établissement du tableau de préséance sont laissées à l'appréciation du conseil communal qui les fixe dans son règlement d'ordre intérieur⁹⁰⁷.

2. LE COLLEGE PROVINCIAL

a) Le nombre

Jusqu'aux élections de 2012, le collège provincial était composé de **SIX MEMBRES**, dénommés *députés provinciaux*, quel que soit le nombre d'habitants que la province compte ([article L2212-40](#)) et auxquels s'ajoute le gouverneur. Lors des élections de 2006, l'obligation d'avoir au moins un député provincial de chaque arrondissement judiciaire avait été supprimé⁹⁰⁸.

Tout comme pour le conseil, la taille du collège provincial a fait l'objet de débats. Une diminution à quatre membres avait été envisagée durant la réforme de 2004 mais cette proposition n'avait pas été retenue.

⁹⁰⁰ Article L2212-13 CDLD. [ok](#)

⁹⁰¹ Article L4146-18 CDLD. [ok](#)

⁹⁰² Article L4146-19 CDLD. [ok](#)

⁹⁰³ Article L4146-20 CDLD. [ok](#)

⁹⁰⁴ CE, Claessens, n°13.893, 13 janvier 1970 ; CE, Verheugen, n°15.876, 13 janvier 1970.

⁹⁰⁵ Articles L4146-25 et suivants CDLD. [ok](#)

⁹⁰⁶ Articles L2212-82 et L2212-83 CDLD.

⁹⁰⁷ Article L1122-18 CDLD. [ok](#)

⁹⁰⁸ Le législateur a jugé inopportun de se référer à un concept fédéral, à savoir l'arrondissement judiciaire, pour définir la composition d'un organe dont la compétence relève exclusivement de la Région. La référence à l'arrondissement administratif n'a pas été retenue. Il aurait été impossible de respecter cette obligation dans la province du Hainaut où il y a plus d'arrondissements administratifs que de députés provinciaux.

Par l'adoption du **décret spécial du ... 2011**, le débat a été tranché. A partir des élections 2012, à l'instar du conseil, le nombre de députés provinciaux sera déterminé en fonction de la population de la province. Ainsi, ce nombre sera de :

- Dans les provinces de moins de 750.000 habitants : quatre députés;
- Dans les provinces d'au moins 750.000 habitants : cinq députés.

En vertu de l'article L2212-40, le conseil provincial pourra décider de réduire d'une unité le nombre de députés présents au sein du collège.

Tableau 4: Nombre de députés provinciaux à désigner lors des élections provinciales de 2012 (simulation sur base de la population au 1^{er} janvier 2010)

PROVINCE	NOMBRE
Brabant wallon	4
Hainaut	5
Liège	5
Namur	4
Luxembourg	4

Depuis les élections de 2006, ces membres doivent être de **sexe différent**. A l'instar des communes, s'il s'avère que tous les conseillers des groupes politiques liés par le pacte de majorité sont de même sexe, afin de répondre à cette obligation, il est possible de nommer un député **en dehors** du conseil provincial (article L2212-40). La personne ainsi désignée devra remplir les conditions d'éligibilité et être rattachée à un groupe politique figurant dans le pacte de majorité. Avant les élections de 2006, seules les députations permanentes de la province de Namur et du Brabant wallon étaient composées de personnes de sexe différent.

b) Leur élection : le pacte de majorité

Le **conseil provincial élit, EN SON SEIN**, les députés provinciaux (articles L2212-39 et L2212-40) pour une durée, en principe, de six ans.

A l'instar des communes, depuis les élections de 2006, cette élection a lieu à travers le dépôt d'un **PACTE DE MAJORITE** au plus tard le 15 novembre suivant les élections. Ce pacte est déposé entre les mains du greffier provincial.

Ce pacte comprend :

- l'indication des groupes politiques qui y sont parties
- l'identité des députés provinciaux pressentis pour former le collège provincial.

Ils doivent être de sexe différent.

Ce pacte doit être **signé** par l'ensemble des personnes qui y sont désignées ainsi que par la majorité des membres de chaque groupe politique dont au moins un membre est proposé pour participer au collège⁹⁰⁹

⁹⁰⁹ Si un groupe politique est composé de deux personnes, la majorité est considérée comme acquise lorsqu'une personne le signe.

(article L2212-39, §2). Si la majorité du groupe ne signe pas le pacte, la signature apposée par un conseiller repris dans le pacte est nulle.

Dans les trois mois suivant la date de validation des élections, ce pacte doit être **adopté** à la majorité des membres présents du conseil provincial, en séance publique et à haute voix. L'adoption de ce pacte entraîne de plein droit l'élection des députés provinciaux. Si ce pacte n'est pas adopté dans le délai, le Gouvernement wallon peut envoyer un commissaire spécial qui expédiera les affaires courantes en lieu et place du collègue sortant.

Une fois élus, les députés prêtent **SERMENT** entre les mains du président du conseil provincial (article L2212-41).

Un député, qui en cours de législature, démissionne de son groupe politique, est démissionnaire de plein droit de tous les mandats dérivés qu'il exerçait à titre dérivé en raison de sa qualité de conseiller provincial et donc, perd automatiquement son mandat de député provincial (article L2213-39, §1er, alinéa 2).

Commentaire [IG37]: Projet : modifications à suivre

Le pacte de majorité sera par conséquent **revu** afin de pourvoir au remplacement définitif de ce membre du collège. D'autres cas de révisions du pacte sont possibles (décès, vote d'une motion de méfiance constructive, ...). Cet avenant au pacte est adopté à la majorité des membres présents du conseil, comme le pacte initial. Le nouveau membre du Collège achève le mandat de son prédécesseur.

L'adoption d'un pacte de majorité constitue un acte susceptible de recours au Conseil d'Etat. Tout pacte adopté en-dehors des règles prescrites entrainera l'illégalité de la désignation du collègue⁹¹⁰.

3. LE GOUVERNEUR, LE « COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT »

En tant que représentant de l'Etat fédéral (article 124 de la loi provinciale) et de la Région (article L2212-51)⁹¹¹ Le gouverneur, successeur du préfet français, est **NOMME** et révoqué par la Région, sur avis conforme du Conseil des Ministres⁹¹².

Auparavant, à l'instar du bourgmestre, le statut du gouverneur était hybride : il était à la fois une autorité déconcentrée (représentant du pouvoir fédéral et régional) et une autorité décentralisée (associé au pouvoir provincial)⁹¹³. Depuis la réforme de 2004, cette particularité a disparue, sa fonction ayant été recentrée sur la mission de « *commissaire du Gouvernement* ».

Dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (hors provinces), sont présents un gouverneur et un vice-gouverneur. Dans la province du Brabant flamand, nous avons un gouverneur et un gouverneur adjoint.

Le Gouverneur doit **résider** dans la province (article L2212-54). Avant l'adoption de l'**arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de provinces**, aucune autre précision n'était stipulée, dans les textes, quant aux conditions requises pour pouvoir être nommé

⁹¹⁰ LOMBAERT B. & RIGADANZO V., *Les modes de désignation des organes communaux et provinciaux*, in *Revue de Droit communal*, 2007, n°2-3, p11.

⁹¹¹ Sur la nomination du Gouverneur : CE, n°107.561, 10 juin 2002.

⁹¹² Articles 6, §1^{er}, VIII, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980 et L2212-51 CDLD.

⁹¹³ AYME François, *La province*, Dossiers du CRISP, n°46, Bruxelles, 1997, p.19.

gouverneur. Ce choix revenait librement au Gouvernement. « *Le gouverneur ne doit pas être indigène de la province, mais les traditions et les nécessités politiques le font choisir presque toujours parmi les notabilités de la région* »⁹¹⁴. Sa nomination résultait d'un consensus politique.

Le Conseil d'Etat⁹¹⁵ a eu l'occasion de se prononcer dans le cadre de la nomination du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale⁹¹⁶. Ainsi, il a précisé que « *l'article 4, al. 2 de la loi provinciale dispose que « les gouverneurs sont nommés et révoqués par le Roi*⁹¹⁷ » ; que cette disposition législative n'impose le respect d'aucune forme ni d'aucune formalité particulière ; qu'elle permet au Roi de nommer à la fonction de gouverneur la personne de son choix, sans avoir à procéder à un appel préalable à candidats ; que, si la nomination d'un gouverneur doit faire l'objet d'une motivation formelle, à l'instar de tout acte unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés, cette motivation ne doit pas, pour être adéquate, s'agissant d'une nomination au grand choix, faire ressortir qu'une comparaison a été opérée entre les mérites de la personne nommée et de quelque autre personne (...). La nomination du Gouverneur est fondée sur un lien particulier de confiance (...) ».

En Wallonie, le Gouvernement a, par son arrêté du 18 septembre 2008, encadré la nomination du Gouverneur. Ainsi, l'article 3 dispose que le candidat gouverneur doit remplir les conditions suivantes :

- Etre Belge ;
- Jouir des droits civils et politiques ;
- Satisfaire aux lois sur la milice et aux lois sur l'objection de conscience,
- Etre de conduite irréprochable ;
- Avoir acquis une expérience démontrant une connaissance élargie des institutions fédérale, communautaires, régionales, provinciales et communales.

B. Les incompatibilités

Au préalable, notons que les hypothèses d'incompatibilités ne doivent être confondues avec les causes d'inéligibilité, les conflits d'intérêts (articles L2212-78 à L2212-81), ou encore les congés politiques. L'incompatibilité est « *l'interdiction faite par la loi d'assumer certaines charges ou certaines fonctions (...), soit parce que l'intéressé assume ou exerce simultanément une autre charge ou fonction, soit parce qu'il est uni par des liens de parenté ou d'alliance avec une personne exerçant ou appelée à exercer les mêmes fonctions* »⁹¹⁸.

1. LES CAS D'INCOMPATIBILITES

Pour les *conseillers provinciaux*, des incompatibilités sont prévues à l'article L2212-74. Celles-ci visent les postes suivants :

⁹¹⁴ BRAUBANT E. & LORANG R., *L'organisation provinciale de la Belgique*, Cours des Sciences administratives et d'officiers de police, Province de Liège, 1981, p.51.

⁹¹⁵ CE, n°107.561, 10 juin 2002.

⁹¹⁶ Où les règles sont identiques à celles en vigueur en Wallonie.

⁹¹⁷ Le gouvernement régional depuis la régionalisation.

⁹¹⁸ HAVARD Ch., *Manuel pratique de droit communal*, La Chartre, Brugge, 2000, p.21.

- les membres de la Chambre des représentants, du Sénat ou du Parlement européen mais également des parlements des Régions et des Communautés. Au niveau communal, jusqu'au renouvellement des conseils communaux en 2018, aucune incompatibilité n'existe avec les parlements fédérés⁹¹⁹. Cette différence impliquait que les communes, dont beaucoup de mandataires étaient élus au sein de ces institutions, étaient davantage défendues que les provinces.
- les ministres et les secrétaires d'Etat fédéraux, les membres d'un gouvernement régional ou communautaire;
- les membres de la Commission européenne;
- les gouverneurs, les vice-gouverneurs et gouverneurs adjoints;
- les commissaires d'arrondissement;
- les secrétaires et receveurs communaux et des CPAS et les greffiers provinciaux;
- les membres des cours, tribunaux, parquets et les greffiers;
- les conseillers du Conseil d'Etat;
- les militaires en service actif, à l'exception des officiers de réserve rappelés sous les armes;
- les receveurs ou les agents comptables de l'Etat, de la Région, de la Communauté;
- les fonctionnaires et employés de la province, en ce compris les enseignants, et des commissariats d'arrondissement;
- les employés de l'administration forestière, lorsque leur compétence s'étend à des propriétés boisées soumises au régime forestier appartenant à la province dans laquelle ils désirent exercer leurs fonctions ;
- les conjoint ou cohabitants légaux.

Ces incompatibilités sont établies afin « *d'éviter que certaines personnes qui occupent certaines fonctions énoncées dans la loi puissent, du fait de leur mandat politique, exercer certaines influences sur une des fonctions* »⁹²⁰ (principe du « juge et partie », du « contrôleur-contrôlé »).

Des incompatibilités supplémentaires sont prévues pour les *députés provinciaux*. Ainsi, les articles L2212-75 et L2212-77 énoncent une série d'incompatibilités :

- le président, vice-président et membres du bureau du conseil provincial ainsi que les présidents de commissions de ce conseil ;
- les ministres des cultes et les délégués laïques;
- le personnel des administrations communales;
- le conjoint ou cohabitant légal du greffier provincial ;
- le conjoint, cohabitant légal, parents ou alliés jusqu'au troisième degré **inclusivement**.

En outre, la fonction de député provincial ne peut être cumulée avec plus d'un mandat exécutif rémunéré.

Commentaire [IG38]: Projet :
modification

Et enfin, concernant le *Gouverneur, le greffier provincial et le commissaire d'arrondissement*, l'article L2212-76 prévoit qu'ils ne peuvent notamment être député, sénateur, conseiller provincial ou communal, ministres des cultes, avocats, bourgmestres, échevins, ...

En vertu de l'*arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province*, celui-ci ne peut accepter aucun mandat, exécutif ou non, rémunéré sans l'accord préalable du Ministre des Affaires intérieures. Il ne pourra cumulée sa fonction de Gouverneur avec plus de deux

⁹¹⁹ A partir de 2018, seul un quart de députés wallons pourra cumuler leur mandat avec celui de membre du collège communal.

⁹²⁰ HAVARD Ch., o.c., p.21.

mandats exécutifs rémunérés. Concernant les mandats, exécutifs ou non, non rémunéré, il doit en informer au préalable le Ministre des Affaires intérieures.

A côté de ces incompatibilités prévues par le CDLD, certaines lois instaurent d'autres cas d'incompatibilités⁹²¹.

2. LES CONSEQUENCES DE L'INCOMPATIBILITE

Si une telle incompatibilité intervient:

- Avant l'entrée en fonction: à la différence du niveau communal, le CDLD ne prévoit pas de procédure spécifique de contrôle des incompatibilités avant l'installation du conseil provincial. Toutefois, à titre conservatoire, le président du conseil provincial peut refuser la prestation de serment d'une personne qui se trouverait dans une situation d'incompatibilités⁹²².
- Pendant l'exercice du mandat: si un conseiller provincial, un député ou un gouverneur se trouve dans une situation d'incompatibilité, le Gouvernement, qui constate ces faits, en informe le conseil provincial et l'intéressé. L'intéressé a alors huit jours pour mettre fin à l'incompatibilité. A défaut, le Gouvernement acte la démission de l'intéressé dans une décision motivée (article L2212-81bis).

Pour les incompatibilités prévues dans d'autres articles que les articles L2212-74 à L2212-77, les mandataires soumis à ces dispositions se voient dans l'obligation de faire un choix. Toutefois, les dispositions du CDLD relatives à la démission d'office à défaut de choix ne s'appliquent pas⁹²³.

La mandataire qui continue à exercer son mandat public après avoir été déchu est passible d'une peine d'emprisonnement de huit jours et d'une amende, en vertu de l'article 262 du Code pénal.

C. Les droits et devoirs des conseillers et députés provinciaux

1. LE DROIT DE PARTICIPER AUX SEANCES

Au moins une fois par mois, le Conseil provincial doit se réunir (article L2212-11 CDLD). La participation à ces séances n'est pas un devoir mais un droit. Aucune sanction –mis à part électorale- n'est applicable si un conseiller n'assiste pas à une séance du conseil provincial. Le conseiller ne risque pas d'être révoqué.

2. LE DROIT DE CONVOQUER

Le conseil provincial est convoqué par son président. Toutefois, un tiers au moins des conseillers provinciaux (ou un quart si le conseil s'est réuni moins de dix fois au cours de l'année précédente), ou le collège provincial peuvent demander au président de convoquer le conseil provincial au jour et à l'heure

⁹²¹ Voir : la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, ...

⁹²² PIRET Florence, *Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats*, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.21.

⁹²³ PIRET Florence, *Le statut des mandataires locaux et le cumul des mandats*, in *Revue de Droit Communal*, 2007/2, p.19.

qu'ils ont eux-mêmes fixés. Le Président est lié par cette demande et est tenu de convoquer ([article L2212-11](#)).

3. LE DROIT D'INSCRIRE UN POINT A L'ORDRE DU JOUR

Le collège provincial, dans son ensemble, ainsi que tout conseiller provincial, exception faite des membres du collège individuellement, peuvent demander que soit inscrit un point complémentaire à l'ordre du jour au moins cinq jours francs avant le conseil provincial ([article L2212-22, §4](#)). Cette demande, accompagnée d'une note explicative et d'un projet de délibération, est remise au président qui la transmet, sans délai, aux membres du conseil ([article L2212-11](#)).

4. LE DROIT D'INITIATIVE

Chaque conseiller, à l'exception des membres du collège provincial individuellement, dispose du droit d'initiative ([article L2212-17](#)). Les modalités de prise en considération de la proposition, le renvoi en commission ou au collège sont réglés par le règlement d'ordre intérieur.

5. LE DROIT DE DECISION

Chaque conseiller peut participer aux discussions ainsi qu'aux décisions prises.

6. LE DROIT DE CONSULTATION, D'INFORMATION ET DE VISITE

En vertu de l'[article L2212-33](#), chaque conseiller provincial peut **consulter** tout acte, pièce concernant l'administration provinciale. Ce droit de regard porte sur tous actes touchant tant aux missions relevant de l'intérêt provincial, que sur celles attribuées au gouverneur ou au collège provincial.

Le greffier est ainsi tenu de leur communiquer ses pièces ([article L2212-61](#)). Les pièces versées aux archives sont également concernées. Ils peuvent effectuer des copies des pièces consultées contre redevance. Celle-ci est calculée en fonction du prix coûtant. La prise en compte des frais du personnel, controversé au niveau communal⁹²⁴, est ici clairement exclue par l'[article L2212-33](#).

- **Exemple** : Dans la province de Liège, lorsque le nombre de copies sollicité dépasse la dizaine, une redevance de 0,05 € sera demandée par page, au delà de cette quantité⁹²⁵.

Ils peuvent aussi consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion des organismes paraprovinciaux.

Commentaire [IG39]: Quid depuis réforme de 2004, vise-t-on tjs les actes du gouverneur ? QE posé par Mauro.

⁹²⁴ Se prononçant sur la redevance demandée aux citoyens lors d'une demande de copie, le Conseil d'Etat a précisé que le traitement du personnel communal ou le coût lié aux bâtiments ne peut être pris en compte, ceux-ci étant supportés par la commune en l'absence de toute demande copie (CE, Grez-Doiceau, n°107.260, 31 mai 2002 ; Grez-Doiceau, n°112.495, 12 novembre 2002).

Par contre, les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1994 introduisant l'article 84, §2 NLC (article L1122-10, §2 CDLD) précise que la redevance n'est pas le simple coût de la copie mais inclut une partie des frais de personnel ou encore toutes autres opérations qui précèdent le service rendu.

⁹²⁵ Article 107, §1, du règlement d'ordre intérieur du Conseil provincial.

De plus, les conseillers provinciaux peuvent recevoir une copie de l'ordre du jour et des procès-verbaux du collège. Et enfin, le greffier leur transmet un exemplaire de tout ce qui est imprimé au nom du conseil et du collège provincial (article L2212-61).

Le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités de consultation (délais, procédure à suivre, règles destinées à éviter les abus, ...). Si ce règlement vient à limiter de manière trop restrictive ce droit, il pourra être attaqué par l'autorité de tutelle ainsi que devant le Conseil d'Etat.

Signalons également les articles L3211-1 et suivants⁹²⁶ qui octroient, à tout citoyen, un droit d'information et de consultation de tout document administratif⁹²⁷.

A coté de ce droit d'information et de consultation, les conseillers provinciaux peuvent effectuer des **visites** dans les services provinciaux et les organismes paraprovinciaux⁹²⁸ (article L2212-34 CDLD). Les modalités de ces visites sont réglées soit dans le règlement d'ordre intérieur, soit dans le plan/contrat de gestion.

Exemple : Dans la province de Liège, les conseillers doivent prendre rendez-vous avec le greffier pour effectuer ces visites. Durant celle-ci, ils sont accompagnés du directeur/responsable de l'établissement ou service visité, du chef de secteur, du greffier provincial ou de son délégué et s'il échet, d'un député provincial⁹²⁹.

Citons également l'article L2212-35, §1^{er}, alinéa 2 CDLD permettant aux conseillers provinciaux d'être informés sur la manière dont le collège provincial exerce ses compétences.

7. LE DROIT D'INTERPELLATION

Les conseillers provinciaux peuvent poser des questions écrites ou orales au collège provincial (article L2212-35 CDLD). Des questions au Gouverneur ne sont plus possible depuis que ses fonctions ont été recentrées sur son rôle de « commissaire du gouvernement ».

Commentaire [IG40]: Projet : précision apporté sur les matières qui peuvent faire l'objet de questions

Les questions posées ne peuvent porter sur les dossiers relatifs à la tutelle administrative à l'égard des communes, d'établissement du temporel des cultes et des CPAS (article L2212-36). Sur ces dossiers, le collège agit dans le cadre d'une déconcentration et donc, au nom de la Région wallonne, il est par conséquent justifié que le conseil provincial ne puisse poser des questions sur ceux-ci.

Ce droit d'interpellation n'est pas absolu. Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir des cas où les questions sont irrecevables : cas personnels, intérêt particulier, demande de données statistiques ou de documentation, question où le seul objet est d'obtenir une consultation juridique, ...

Ces questions, ainsi que leurs réponses sont publiées dans le Bulletin provincial et mise en ligne sur internet.

Le règlement d'ordre intérieur détermine les conditions d'exercice de ce droit (dépôt, délai, réponse, ...).

⁹²⁶ Anciennement la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

⁹²⁷ Notion visant toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose (article L3211-3 CDLD)

⁹²⁸ Avant la réforme de 2004, ce droit de visite ne visait pas les institutions paraprovinciales.

⁹²⁹ Article 108, §1^{er} du règlement d'ordre intérieur du Conseil provincial.

8. LE DROIT D'ASSISTANCE

Les mandataires handicapés peuvent se faire accompagner d'une personne de confiance. Celle-ci doit rentrer dans les conditions d'éligibilité et prêter serment (article L2212-8 CDLD). La personne qui assiste dispose des mêmes moyens et est soumise aux mêmes obligations que le conseiller, à l'exception du droit aux jetons de présence⁹³⁰. Elle bénéficie toutefois d'une indemnité de frais de déplacement.

9. LE DEVOIR DE DISCRETION ET SECRET PROFESSIONNEL

Les conseillers provinciaux, notamment lors de la consultation de dossiers, sont tenus à un devoir de discrétion et au secret professionnel en vertu de l'article 458 du Code Pénal⁹³¹.

Concernant le gouverneur, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province dispose que le gouverneur jouit de la liberté d'expression à l'égard des faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il lui est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de la Région, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment au droit au respect de la vie privée. Cette interdiction vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas été prise.

10. LE DROIT AUX JETONS DE PRESENCE ET TRAITEMENTS

En vertu de l'article L2212-7, la rémunération des CONSEILLERS PROVINCIAUX prend la forme de **JETONS DE PRESENCE** quand ils assistent aux séances du conseil provincial et aux réunions des commissions. Le montant du jeton est fixé à 125€ indexé⁹³².

Suite à l'adoption du décret du 12 février 2004, un conseiller peut se voir retirer son jeton sur décision du conseil s'il n'a pas assisté à au moins la moitié de la séance.

Outre les jetons de présence, l'article L2212-7, §1er, al. 4, les **FRAIS DE DEPLACEMENT** sont également pris en charge à condition qu'ils soient domiciliés à plus de 5 km du lieu des réunions.

Notons qu'un seul jeton de présence et une seule indemnité de frais de déplacement n'est prise par jour, même si plusieurs réunions ont lieu.

Outre cette limitation, un **PLAFOND** a été fixé par l'article L2212-7, §2. Ainsi, la somme de leurs jetons de présence ainsi que des rétributions et autres avantages en nature dont ils bénéficient en raison de leur mandat de conseiller mais également des mandats dérivés⁹³³, des mandats, fonctions et charges d'ordre politique⁹³⁴, ne peut être supérieure à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire perçue

⁹³⁰ Au niveau du conseiller communal, une proposition avait été introduite pour octroyer à la personne de confiance un jeton de présence, celle-ci disposant des mêmes moyens et étant soumise aux mêmes obligations que le conseiller. Ne pas lui octroyer de jetons de présence constituerait, selon les auteurs de la proposition (MM. Tiberghien et Consorts), un traitement discriminatoire. – Doc. parl., Parlement wallon, Session 2002-2003, 539, n°1.

⁹³¹ Q.R., Question n°236 de DALLONS, 9 novembre 1992, Chambre, Session 1992-1993.

⁹³² Indice-pivot 1238,01 du 1^{er} janvier 1990.

⁹³³ « Toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confié en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière » - article L5111-1. **ok**

⁹³⁴ « Tout mandat, fonction ou charge publics d'ordre politique qui ne s'analyse ni comme un mandat originaire, ni comme un mandat dérivé » - article L5111-1. **ok**

par les membres de la Chambres des représentant et du Sénat (« règle des 150% »). Ainsi, pour l'année 2011, ce plafond est fixé à 169.546,56€ bruts⁹³⁵. En cas de dépassement, le montant est réduit à due concurrence.

Quant aux DEPUTES PROVINCIAUX, ceux-ci reçoivent à un **TRAITEMENT** égale à l'indemnité parlementaire de sénateur (article L2212-45 CDLD). En outre, ils ont droit à une indemnité forfaitaire destinée à couvrir tous les charges inhérentes à l'exercice de leurs fonctions (exemple : GSM, chauffeur, ...). Cette indemnité ne couvre pas la prise en charge des frais de déplacements que pourraient demander un député s'il utilise son propre véhicule pour les déplacements liés à l'exercice de son mandat⁹³⁶.

La décision d'octroi d'avantages aux députés provinciaux revient au conseil provincial.

Tout comme pour les conseillers provinciaux, la « règle des 150% » leur est d'application.

Le GOUVERNEUR, quant à lui, a droit à un traitement annuel d'un montant fixe de 69.107,49 euros⁹³⁷, indexé. En outre, il a droit à certaines allocations et indemnités tels que pécule de vacances, allocation de fin d'année, indemnité de représentation, de résidence et pour frais funéraires. L'octroi de ces différentes allocations et indemnités est encadré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

Si le Gouverneur exerce d'autres mandat, exécutif ou non, régénéré, avec l'accord du Ministre, le montant des indemnités, traitements et autres avantages perçus de par ces fonctions extérieures ne pourra excéder la moitié du montant de l'indemnité parlementaire liée au mandat de sénateur⁹³⁸.

11. LA DECLARATION DE MANDATS ET DE REMUNERATION

Les règles applicables aux conseillers provinciaux et aux députés provinciaux étant identiques à celles applicables aux mandataires communaux. Pour plus de détails, nous vous renvoyons à cette partie ;

12. LE DROIT AU CONGE POLITIQUE⁹³⁹

Des congés peuvent être octroyés aux mandataires communaux afin de leur laisser du temps pour accomplir les missions découlant de leur élection. Nous n'aborderons pas davantage ce point dans le cadre de cet exposé.

13. LE DROIT A LA FORMATION

A l'heure actuelle, le CDLD n'instaure pas un tel droit.

⁹³⁵ Montant à l'indice 1,5156. M.B. 30/10/2010.

⁹³⁶ C.R.I.C., Question orale de M. Noiret sur les avantages divers octroyés aux membres du collège provincial de Liège, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°92, 9 mars 2010, pp.22-24.

⁹³⁷ Article 58 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

⁹³⁸ Article 5, §6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

⁹³⁹ Voir notamment à ce sujet les textes suivants: Loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique, Loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics, les articles 474 à 482 du Code de la Fonction publique wallonne. [ok](#)

D. Les interdictions de siéger et de certaines actions – les conflits d'intérêts

a) Au niveau des séances du conseil provincial

Les membres du conseil provincial, ainsi que le greffier, le receveur, la personne de confiance assistant le conseiller handicapé, peuvent se voir exclure de certaines séances du conseil provincial ou de certaines opérations menées par la province afin d'éviter certaines **confusions d'intérêts** et ainsi objectiver les décisions. D'interprétation stricte⁹⁴⁰ en théorie, il convient de faire preuve d'une grande prudence en matière de conflits d'intérêts ; cette notion étant difficile à interpréter et évolutive dans le temps.

Les interdictions prévues à l'article L2212-78⁹⁴¹ concernent les cas suivants :

1. **Intérêt personnel et direct**⁹⁴² : Lorsque le conseiller (ou un de ses proches) a un intérêt personnel⁹⁴³ ou comme chargé d'affaire et direct sur un objet, il ne peut participer aux délibérations (discussions et votes) portant sur cet objet. Il lui est toutefois loisible, si la séance est publique, de rester dans le public. En cas de huis-clos, il devra quitter, comme l'ensemble de l'assistance, quitter la salle. A titre d'exemple, si une province désire louer un bien appartenant à un conseiller, ce conseiller ne pourra participer aux délibérations.

L'intérêt doit être⁹⁴⁴ :

- Personnel : par opposition à l'intérêt collectif « *en ce qu'il ne résulte pas de la qualité d'habitant de la commune ou de l'appartenance à une catégorie d'habitants de la commune* »⁹⁴⁵ ;
- Matériel : il doit affecter le patrimoine du conseiller (ou un de ses proches), par opposition à l'intérêt moral ;
- Né et actuel au moment de la prise de décision. Il ne peut donc relever du passé ni n'être qu'une éventualité.

2. **Travaux et services** : Un conseiller ne peut prendre part directement ou indirectement à un service, perception de droits, fourniture ou adjudication quelconque pour la province. Un conseiller ne peut donc contracter avec la province dans le cadre d'un marché. Certaines opérations restent toutefois admises⁹⁴⁶. Ne sont pas visés les contrats conclus avant que la personne ne devienne mandataire⁹⁴⁷. Seul le mandataire est visé, ses proches ne sont pas concernés par cette interdiction.

Notons que cette interdiction est également prévue à l'article 10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, applicable aux autorités publiques et à toute personne investie d'un service public.

⁹⁴⁰ C.R.A., Parlement wallon, séance du 8 décembre 2004 ; CE, n°27.081, 29 octobre 1986 ; Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

⁹⁴¹ Nous retrouvons un certain nombre de ces interdictions au niveau des intercommunales et associations de projet wallonnes (article L1531-2 CDLD). ok

⁹⁴² Voir les arrêts suivants : CE, S.A. 2000Plus, n°43.000, 17 mai 1993 ; CE, De Doncker, n°27.081, 29 octobre 1986.

⁹⁴³ Par opposition à l'intérêt collectif « en ce qu'il ne résulte pas de la qualité d'habitant de la commune ou de l'appartenance à une catégorie d'habitants de la commune ». - HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.I.31.

⁹⁴⁴ Cet intérêt doit être personnel, direct, matériel, né et actuel – HAVARD Ch., o.c., p.131. Voir également : CE, De Doncker, n°27.081, 29 octobre 1986 ; C.R.I.C., *Interpellation de M. Fourny sur l'interprétation à donner à la notion de conflit d'intérêts*, Parlement wallon, Session 2009-2010, n°14, séance du 20 octobre 2009, pp.16-19.

⁹⁴⁵ HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.I.31.

⁹⁴⁶ Achat d'un bien immobilier appartenant à un conseiller, location d'un bien de la commune à un mandataire, fourniture de prestations venant d'un conseiller en cas d'urgence - HAVARD Ch., o.c., p.134.

⁹⁴⁷ CE, Commune de Neupré, n°38.894, 2 mars 1992.

3. **Actions judiciaires** : Un mandataire ne peut intervenir en tant qu'avocat, notaire ou homme d'affaires dans une affaire contre la province ou dans l'intérêt de la province. Ne pas confondre ce cas d'interdiction avec une incompatibilité : un avocat, notaire ou homme d'affaires peut être mandataire.
 - Cette disposition n'interdit pas à un conseiller provincial d'être **notaire**⁹⁴⁸, avocat, homme d'affaires. Il peut instrumenter dans des actes auxquels sa province est partie⁹⁴⁹ et peut réclamer des honoraires. Cette interdiction ne vise que l'hypothèse où un procès est dirigé contre la province. A cet instant, il ne peut défendre les intérêts de celle-ci.
4. **Discipline** : Un membre du conseil provincial ne peut intervenir comme conseil d'un membre du personnel en matière disciplinaire ou de suspension par mesure d'ordre.
5. **Représentant syndical** : Un mandataire ne peut intervenir comme délégué ou expert d'une organisation syndicale dans un comité de négociation ou de concertation de la province.

Notons que contrairement aux membres des Parlements, les conseillers provinciaux, tout comme les conseillers communaux, ne jouissent d'**aucune « immunité provinciale »**. Ils restent, en tout temps, responsables de leurs propos et de leurs actes. Ainsi, un mandataire qui aurait, directement ou indirectement, pris ou reçu un intérêt quelconque dans les actes dont il avait l'administration ou la surveillance est punissable en vertu de [l'article 245 du Code pénal](#). Les [articles 246 du Code pénal](#) relatifs à la corruption de personnes qui exercent une fonction publique leur sont également applicables.

En outre, à la différence du niveau communal, [l'article L2212-81bis, §2](#) prévoit que le Gouvernement wallon, constatant la méconnaissance des [articles L2212-78 à L2212-81](#) relatifs aux conflits d'intérêts et après avoir entendu l'intéressé, peut acter sa démission « d'office », qu'il soit conseiller provincial ou député provincial. Sur cet article, nous pouvons formuler les remarques suivantes :

- Premièrement, cet article a été introduit par le [décret du 8 décembre 2005](#) afin de calquer les dispositions provinciales sur celles applicables aux communes. Toutefois, ce dernier est plus large que [l'article L1125-7](#) applicable aux communes en ce sens qu'il vise également les cas de conflits d'intérêts.
- Deuxièmement, ce §2 constitue quasi une copie parfaite du §1^{er} du même article prévoyant une démission « d'office » en cas d'incompatibilités. Le §2 parle d'ailleurs « d'incompatibilités » alors qu'il est relatif aux conflits d'intérêts et non aux incompatibilités.
- Et enfin, la question est posée de savoir si en cas de conflit d'intérêt d'un député provincial, la décision du Gouvernement d'acter la démission de ce dernier porte uniquement sur le mandat de député provincial ou également sur celle de conseil.

Commentaire [IG41]: QP Mauro Lenzini à Furlan : attente de réponse.

b) Au niveau des séances du collège provincial

[L'article L2212-79](#) interdit aux députés provinciaux, s'ils sont **avocats**, de consulter dans les affaires qui sont de nature à être soumises au collège ou dont il aurait autorisé la poursuite. De même, ils ne peuvent prendre part aux délibérations touchant à des affaires sur lesquelles ils auraient été consultés avant leur élection en tant que député.

[L'article L2212-80](#) reprend la seconde interdiction visée à [l'article L2212-74](#) mais est plus large. Elle vise l'interdiction de prendre part directement ou indirectement, dans un service, perception de droit,

⁹⁴⁸ Q.R., *Question n°437 de LETERME*, Chambre, Session 2001-2002, p.12126.

⁹⁴⁹ Note du Gouvernement wallon du 3 juin 2010 relative au conflit d'intérêts, incompatibilités et sur les différents contrôles des mandataires.

fourniture ou adjudication de travaux publics pour compte de la province, de l'Etat, des Communautés et Régions ou des communes de la province.

En cas de violation de ces articles, l'article L2212-81bis, §2 prévoit que le Gouvernement peut, après avoir entendu l'intéressé, acter sa démission « d'office ».

c) *Au niveau du Gouverneur*

L'article L2212-81 interdit au Gouverneur, de prendre, directement ou indirectement, une part quelconque dans aucune fourniture, adjudication ou entreprise faite ou à faire dans la province pour le compte d'une autorité ou d'une administration publique. Dans le même sens, l'article 5, §8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province interdit à ceux-ci de prendre, directement ou indirectement, une part quelconque dans tout marché de travaux, de fournitures ou de services, fait ou à faire dans l'arrondissement, la province ou pour le compte de la Région ou de l'Etat ou d'une administration publique.

A l'instar des conseillers et députés provinciaux, l'article L2212-81bis, §2 prévoit qu'en cas de violation de l'article L2212-81, le Gouvernement peut, après avoir entendu l'intéressé, acter sa démission « d'office ».

E. Les cas d'absence et d'empêchement

a) *Les conseillers et députés provinciaux*

En vertu de l'article L2212-9, le CONSEILLER PROVINCIAL, qui souhaite prendre un congé parental, **peut demander** à être remplacé. Son remplaçant sera le suppléant appartenant à sa liste et arrivant le premier dans l'ordre indiqué à l'article L4145-14⁹⁵⁰, après vérification de ses pouvoirs par le conseil provincial.

Commentaire [IG42]: Projet : précision sur le congé parental.

Aucune obligation de remplacement du conseiller provincial absent n'est donc imposée.

Concernant les DEPUTES PROVINCIAUX, en cas d'empêchement, ceux-ci sont remplacés par le conseiller provincial choisi par le collège parmi les membres du groupe politique du député empêché. Ce remplacement doit satisfaire à certaines conditions : maintien de la mixité du collège, que le remplaçant ne se trouve pas dans un des cas d'incompatibilité (article L2212-42).

En cas de congé parental, le remplacement n'a lieu qu'à la demande du député.

b) *Le Gouverneur*

Le Gouverneur a droit à prendre des congés. Ceux-ci peuvent être de différents types : annuels, de circonstances, exceptionnels, à but philanthropique, de maternité ou de paternité, d'accueil en vue de l'adoption, de maladie, Toute prise de congé de plus de cinq jours ouvrables doit faire l'objet d'une information du Ministre précisant dans le même temps la personne chargée de remplacer le Gouverneur durant cette absence.

⁹⁵⁰ L'article L2212-9 fait encore référence à l'article L4153-21, qui est devenu l'article L4145-14.

Tel que prévu à l'article L2212-51, alinéa 3, en cas d'empêchement, le Gouverneur est remplacé par un commissaire d'arrondissement. Par « empêchement », il faut entendre tous les cas dans lesquels la vacance prolongée d'un mandat est objectivement est exactement prévisible, tel que les congés annuels, la maladie ou encore une mission à l'étranger⁹⁵¹.

S'il s'avérait que le commissaire d'arrondissement n'est pas disponible, le Gouverneur peut désigner lui-même son remplaçant. Temporairement, il pourra même désigner un agent régional⁹⁵².

F. La renonciation et la fin de mandat

a) *Les conseillers et députés provinciaux*

Une fois les élections provinciales déroulées et avant l'installation du conseil provincial, le candidat élu peut **RENONCER** à son mandat, soit de sa propre volonté, soit parce qu'il se trouve dans un cas d'incompatibilités. Aucune obligation n'est faite d'accepter le mandat que les électeurs ont voulu lui conférer. Si après deux convocations, le candidat élu ne prête pas serment, il sera considéré comme démissionnaire⁹⁵³ (**démission d'office**).

Une fois ce mandat accepté et le conseil provincial installé, le CONSEILLER PROVINCIAL peut, toutefois, perdre son mandat. A l'instar des dispositions applicables aux communes, des cas de **PERTE ET FIN DE MANDAT** sont prévus :

- En cas de **démission**. Contrairement aux dispositions « communales », aucun recours auprès du Conseil d'Etat n'est organisé contre des démissions qui seraient « suscitées » ;
- En cas de **perte d'une des conditions d'éligibilité** (déchéance) ;
- En cas de privation du mandat pour **non-respect de la législation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales**, sur décision de la Commission de contrôle ou du Conseil d'Etat ([article L4156-14](#)) ;
- Lorsqu'aucune **déclaration de mandats** n'est déposée, en cas de fausse déclaration ou en cas d'omission de remboursement de sommes indûment perçues dans le délai imparti ([article L5431-1](#)) ;
- Lorsque le conseiller se trouve dans une situation d'**incompatibilité ou de conflits d'intérêts** ([article L2212-81bis](#)), le Gouvernement peut acter sa « démission » ;
- A l'**expiration du mandat** ([article L4156-5](#)). Ils sont toutefois rééligibles ;
- En cas de **décès**.

Concernant le DEPUTE PROVINCIAL, celui-ci est susceptible de perdre son mandat :

- En cas d'**absence aux séances**, pendant un mois consécutif sans l'accord du collège. Il est réputé démissionnaire. Cette démission ne devient toutefois effective qu'après avoir obtenu l'approbation du conseil provincial ([article L2212-42, §3](#)) ;

⁹⁵¹ Circulaire du 15 avril 2009 relative au remplacement du Gouverneur en son absence.

⁹⁵² Circulaire du 15 avril 2009 relative au remplacement du Gouverneur en son absence.

⁹⁵³ Article L2212-83 CDLD.

- En cas de **démission**. Celle-ci doit être acceptée par le conseil provincial (article L2212-42, §4) ;
- Lorsque le député se trouve dans une situation d'**incompatibilité ou de conflits d'intérêts** (article L2212-81bis), le Gouvernement peut acter sa « démission »;
- En cas de **démission de son groupe politique** en cours de législature (article L2212-39, §1er, alinéa 2) ;
- en cas de **perte du mandat de conseiller provincial** (article L2212-42, §5) ;
- En cas d'adoption d'une **motion de méfiance individuelle ou collective** par le conseil provincial (article L2212-44).

Commentaire [IG43]: Projet : à suivre

Dans de telles hypothèses, afin de garantir la continuité du service public, les députés provinciaux restent en place et expédient les affaires courantes de la province jusqu'à ce que leurs successeurs entrent en fonction (articles L2212-43).

b) La motion de méfiance constructive

Les députés sont élus, en principe, pour une durée de **SIX ANS** (article L2212-40, §1^{er}, alinéa 1). Jusqu'à l'adoption du pacte ou, à défaut, la désignation d'un commissaire spécial, les membres du collège sortants restent en fonction et continuent l'exercice de leur mandat mais uniquement en ce qui concerne les affaires courantes (article L2212-43). Cette notion « *d'affaire courante* » a été introduite afin de limiter leur action durant cette période transitoire. Nous trouvons ainsi une application du principe général de droit administratif de la continuité du service public.

Depuis l'origine et jusqu'aux élections de 2006, cet organe était immuable pendant toute la durée de la législature. Importante innovation du **décret du 12 février 2004**⁹⁵⁴ –malgré les remarques de la section de législation du Conseil d'Etat⁹⁵⁵–, le collège provincial ainsi que chacun de ses membres, deviennent **responsables devant le conseil provincial**.

Les arguments à l'encontre de l'introduction de cette responsabilité viennent des caractéristiques des missions accomplies par les provinces :

- D'une part, le collège provincial exerce des compétences juridictionnelles. En cette qualité, cet organe se doit de respecter les principes d'indépendance et d'impartialité d'une juridiction. L'instauration d'une responsabilité vis-à-vis du conseil provincial vient donc mettre à mal ces principes.
La Cour d'arbitrage⁹⁵⁶ s'est prononcée sur ce point en précisant que les garanties d'indépendance et d'impartialité ne doivent être appliquées que lorsque le collège exerce ses missions juridictionnelles. Dès lors, une motion de méfiance à l'égard du collège provincial peut être votée mais lors de son application, il conviendra d'apprécier si elle ne porte pas atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité.
- D'autre part, le collège provincial intervient à d'autres titres que celui d'autorité provinciale. Il est notamment chargé de la mise en œuvre de politiques décidées par l'Etat fédéral, les régions ou encore les communautés. Dans le cadre de ces compétences d'intérêt général -attribuées en décentralisation par service ou déconcentration-, il ne doit pas rendre des comptes au conseil provincial.

⁹⁵⁴ Les notions de responsabilité et de motion de méfiance ont d'abord été introduites dans les textes relatifs aux provinces avant d'être élargi aux communes.

⁹⁵⁵ Doc. parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Parlement wallon, Session 2003-2004, 613, n°1, pp.45-46.

⁹⁵⁶ CA, n°95/2005, 25 mai 2005.

- Et enfin, tant le conseil provincial que le collège provincial participe au pouvoir exécutif. L'introduction de cette motion ne peut donc être assimilée à celle applicable au niveau de l'Etat fédéral⁹⁵⁷ ou des entités fédérées où le pouvoir exécutif est responsable devant le pouvoir législatif.

Le conseil provincial pourra mettre en cause la responsabilité du collège provincial ou d'un de ces membres, par le vote d'une **MOTION DE MEFIANCE** (article L2212-44)⁹⁵⁸. Cette motion dite « *constructive* » ne sera recevable que si elle propose un successeur au collège ou au(x) membre(s) dans le(s)quel(s) le conseil provincial a perdu confiance. Pour être recevable, cette motion doit être déposée par :

- si elle vise l'ensemble du collège, la moitié au moins des conseillers des groupes politiques formant une majorité alternative ;
- si elle est individuelle, la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité. Avant le vote, le député concerné pourra faire valoir ses observations devant le conseil.

Cette motion ne pourra être votée, à la majorité simple et à haute voix, qu'après un délai de sept jours à compter de la prise d'acte du dépôt de la motion. En outre, aucune motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège ne pourra être déposée dans les 18 mois qui suivent son installation ainsi qu'après le 30 juin de l'année qui précède les élections. En outre, en cas d'adoption d'une motion de méfiance dans la période autorisée, une nouvelle motion de méfiance ne pourra pas être adoptée après l'expiration d'un délai d'un an. Aucune limitation de délai n'est prévue pour les motions de méfiance individuelle.

L'adoption de la motion emporte l'élection d'un nouveau collège provincial ou d'un nouveau député, selon le cas.

c) *Le gouverneur*

Ce n'est que depuis l'adoption de l'**arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de provinces** que les cas de fin de mandat sont davantage organisés dans un texte.

Le Gouverneur peut **démissionner volontairement**. Il adresse alors sa demande auprès du Ministre compétent. Celle-ci ne deviendra effectivement qu'une fois que le Gouvernement wallon l'aura acceptée⁹⁵⁹.

Le Gouverneur perd également son mandat **dès l'âge de 65 ans**. Il est mis d'office à la retraite et est admis à faire valoir ses droits à la pension⁹⁶⁰.

Le Gouvernement peut également acter la « démission » du gouverneur s'il est constaté que celui-ci a pris part, directement ou indirectement, dans une fourniture, adjudication ou entreprise faite ou à faire dans la province pour le compte d'une autorité ou d'une administration publique (article L2212-81bis, §2)

⁹⁵⁷ Article 96 de la Constitution.

⁹⁵⁸ Sur ce sujet, voir : HERBIET M. & BORGHS A., *L'institution provinciale face aux réformes récentes et futures*, Université de Liège, 20 octobre 1997, pp.9-11.

DOMS Frédéric, *La réforme des provinces en Wallonie*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2002, n°1774-1775, pp.35-37.

⁹⁵⁹ Article 55 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

⁹⁶⁰ Article 56 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

Concernant la **révocation**, le Gouvernement wallon peut démettre d'office un gouverneur de ses fonctions en cas de manquement grave dûment établi⁹⁶¹.

III. LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES PROVINCIAUX

A. Le conseil provincial

1. LE BUREAU DU CONSEIL PROVINCIAL

A la différence des communes, la Conseil provincial constitue en son sein un bureau. En vertu de l'article L2212-13, celui-ci est composé du Président et du ou des vice-présidents. Ceux-ci ne peuvent être membres du collège provincial, tel que prescrit par l'article L2212-75.

Ce bureau s'occupe des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du conseil provincial : élaboration du calendrier des réunions, application de la notion de compétence provinciale, droits à l'information et au contrôle des conseillers et des habitants, ... C'est notamment lui qui décide de la recevabilité des interpellations déposés par les conseillers (article L2212-29).

En vertu de l'article 2212-30, l'année où a lieu les élections, le bureau présente un rapport d'évaluation du fonctionnement et des activités du ou des conseils consultatifs au conseil provincial.

2. LE LIEU ET LA DATE DES SEANCES

Contrairement aux communes où le CDLD est muet, l'article 2212-10 précise que les séances du conseil provincial se déroulent au chef-lieu de la province. En cas d'événement exceptionnel, ces séances pourront avoir lieu dans une autre lieu de la province.

Celles-ci ont lieu chaque fois que les affaires l'exigent, avec un minimum d'une fois par mois (article L2212-11 CDLD). Avant 1984, la loi provinciale imposait une séance par trimestre⁹⁶².

Cette obligation de fréquence peut ne pas être respectée par manque de points à mettre à l'ordre du jour. Aucune sanction n'est toutefois prévue mis à part :

- à l'instar des communes, la possibilité pour un quart des conseillers provinciaux (et non plus un tiers) de demander la convocation du conseil l'année suivante (article L2212-11) ;
- l'envoi d'un commissaire spécial en application des articles L3116-1 à L3116-3.

Certaines dispositions imposent au conseil provincial de se réunir à des moments précis aux fins d'accomplir certains actes :

- Le deuxième vendredi qui suit le jour de l'élection, à 14 heures, sans convocation, pour l'installation du nouveau conseil (vérification des pouvoirs des nouveaux membres, prestation de serment ainsi

⁹⁶¹ Article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 fixant le statut des gouverneurs de province.

⁹⁶² Fréquence remplacée par la loi du 6 janvier 1984 (M.B. 9/02/1984) et modifié par la loi du 25 juin 1997 (M.B. 5/07/1997).

que la formation du bureau⁹⁶³ (article L2212-13)). Si le vendredi tombe un jour férié, la séance est reporté au lundi qui suit ;

- Lors d'une séance du mois d'octobre, le conseil adopte le budget, les comptes de l'exercice précédent ainsi qu'une note de politique générale (articles L2231-6 et L2231-8).

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres séances obligatoires.

Exemples : En province de Liège,

- Chaque année, dans le courant du mois de mars, le conseil provincial entend l'exposé du collège quant à la situation de la province. Cet exposé est constitué des différents rapports d'activité de l'année précédente.
- La politique des intercommunales à participation provinciale est examinée par le conseil provincial en novembre ou décembre (plan stratégiques ou évaluation de celui-ci) ainsi qu'en mai ou juin (comptes et rapports d'activité).
- L'évaluation des contrats de gestion des asbl au sein desquelles la province est représentée et/ou subventionné pour une aide équivalant à 50.000€/an est réalisée en novembre par le conseil.

3. LA CONVOCATION

Les convocations des membres du conseil provincial s'effectuent aux conditions suivantes (articles L2212-11 et L2212-22) :

- Etablis par le **président du conseil** : celui-ci apprécie de l'opportunité de réunir le conseil communal. Un tiers⁹⁶⁴ des conseillers ou le collège provincial peut demander au président de convoquer, aux jour et heure fixés par eux, le conseil et avec l'ordre du jour convenu. Cette disposition a comme objectif de contrer une éventuelle carence du président. Ce dernier a l'obligation de convoquer mais il peut ajouter des points à l'ordre du jour proposé par les conseillers.

Rappelons que la séance d'installation du conseil provincial ne nécessite pas de convocation. En vertu de l'article L2212-13, elle est convoquée de plein de droit le deuxième vendredi qui suit le jour de l'élection à 14 heures.

- Etre **écrites**. Dans l'état actuel de la législation, l'envoi par courrier électronique ne semble pas respecter les prescrits de l'article L2212-22⁹⁶⁵.
- Portées **au domicile** des membres du conseil.
- Envoyées **sept jours francs** avant le jour de la séance : par « *jours francs* »⁹⁶⁶, il faut entendre tous les jours de la semaine, y compris le dimanche et les jours fériés. Ces sept jours ne comprennent pas le jour de la séance du conseil (*dies ad quem*) ni le jour de l'envoi de la convocation (*dies a quo*). Ce délai est ramené à trois jours francs en cas de deuxième et troisième convocations⁹⁶⁷. Et enfin, en cas d'urgence, le délai peut encore être réduit sans toutefois être inférieur à un jour franc avant celui de la réunion.
- Contenir l'**ordre du jour** et les **propositions de décisions**: les points de l'ordre du jour doivent être clairs et accompagnés d'un projet de délibération s'ils doivent donner lieu à une décision (article L2212-11, alinéa 5).
- Indiquer le **lieu, la date et l'heure** de la séance.

⁹⁶³ A savoir le Président ainsi que un ou plusieurs vice-présidents.

⁹⁶⁴ Ou un quart si le conseil provincial ne s'est pas réuni au moins dix fois lors de l'année précédente.

⁹⁶⁵ Cette question s'est posée au niveau communal mais la réponse donnée semble pouvoir être transposée au niveau provincial. BLONDIAU P. & BOLLEN S., *Questions – Fonctionnement des organes*, in *Mouvement communal*, Octobre 2003, n°10, pp.377-378.

⁹⁶⁶ S'oppose à la notion de "jours ouvrables".

⁹⁶⁷ Article L2212-12, alinéa 3 CDLD.

Le public est également averti des lieu, date et heure des séances du conseil provincial par voie d'affichage au lieu du siège du conseil provincial, dans les maisons communales ainsi que sur le site Internet de la province, ([article L2212-23](#)). La presse et les habitants intéressés de la province peuvent demander d'être averti moyennant éventuellement une certaine somme.

Dans le cas où le quorum de présence n'est pas atteint, le conseil provincial peut être convoqué, aux mêmes conditions et avec le même ordre du jour⁹⁶⁸, une seconde fois voire une troisième fois⁹⁶⁹. A la troisième convocation, si le quorum n'est toujours pas atteint, les décisions peuvent être valablement adoptées, quel que soit le nombre de mandataires présents, en application de la loi de continuité des services publics.

4. L'ORDRE DU JOUR

L'ordre du jour est **établi** par le président à moins qu'un tiers (ou un quart dans certaines conditions) de membres du conseil ou le collège ne décide de demander au président de convoquer le conseil provincial⁹⁷⁰. Il contient les propositions de décision, les propositions de motions, les communications, les questions posés par les conseillers,

Les **points de l'ordre du jour** doivent être clairs. Pour chacun de ceux-ci, les pièces s'y rapportant sont mises à la disposition des membres du conseil, sans déplacement de celles-ci⁹⁷¹. Si le règlement d'ordre intérieur le prévoit, les mandataires peuvent également demander au greffier ou aux fonctionnaires des informations techniques au sujet de ces pièces.

Depuis le **décret du 5 décembre 2005**, chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit être accompagné d'un projet de délibération ([article L2212-12](#)).

Des **points supplémentaires** peuvent être ajoutés à l'ordre du jour :

- Cinq jours francs avant la séance par le collège ou par un conseiller provincial même seul, à l'exception des membres faisant partie du collège. Cette proposition, accompagnée d'explications doit être remise au président. Celui-ci transmet alors ces documents au conseil sans délai⁹⁷². Même si le point que le conseiller veut ajouter ne relève pas de la compétence du conseil provincial, le président **est tenu** de l'ajouter à l'ordre du jour.
- Au moment de la séance du conseil provincial, en cas d'urgence déclarée par les deux tiers au moins des membres présents⁹⁷³.

Si un conseiller provincial demande ainsi l'inscription d'un point supplémentaire à l'ordre du jour, il doit fournir lui-même le projet de délibération. Si ce n'est pas le cas, il ne peut en être débattu⁹⁷⁴ ([article L2212-11](#)).

⁹⁶⁸ A l'exception des points abordés pour lesquels le quorum était atteint.

⁹⁶⁹ Article L2212-12, alinéa 3 CDLD.

⁹⁷⁰ Article L2212-11 CDLD.

⁹⁷¹ Article L2212-22 CDLD.

⁹⁷² Article L2212-22, §4 CDLD.

⁹⁷³ Article L2212-22, §3 CDLD.

⁹⁷⁴ Le but est de bien faire la différence entre une question posée par un conseiller et l'ajout d'un point sur lequel le conseil sera amené à se prononcer.

Le conseil provincial n'est **pas tenu** de délibérer et voter sur tous les points fixés à l'ordre du jour ; il peut ajourner l'examen de certains points, les examiner dans un ordre différent, les modifier, amender les propositions, ... mais il ne peut aborder des points non prévus à l'ordre du jour, sauf en cas d'urgence.

5. LA PUBLICITE DES SEANCES

Avant les modifications apportées par la **loi du 25 juin 1997**, les séances se déroulaient à huis clos et exceptionnellement, celles-ci étaient publiques.

Depuis, ces règles sont inversées. Ainsi, à l'instar des communes, **l'article L2212-15** établit **deux principes**:

- Les séances du conseil provincial sont **publiques** à moins que 2/3 des conseillers provinciaux demande le huis clos dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité⁹⁷⁵ (exception au 1^{er} principe). Une telle demande ne pourra toutefois être faite pour la séance au cours de laquelle le conseil provincial est appelé à délibérer du budget. Ces séances sont **toujours** publiques.
- La séance n'est **pas publique** lorsqu'il s'agit de questions de personnes (physiques ou morales⁹⁷⁶)⁹⁷⁷. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président du conseil prononce immédiatement le huis clos.

Le huis clos est prononcé par le président du conseil.

Sauf en matière disciplinaire, les séances à huis clos ont lieu après la séance publique afin d'éviter une fuite du public causé par de multiples interruptions de la séance publique par des huis clos. Toutefois, si au cours de la séance publique, le huis clos s'avère nécessaire afin de continuer l'examen d'un point, la séance publique peut s'interrompre.

6. LA PRESIDENCE DES SEANCES

La présidence des séances du conseil provincial est assurée par un de ses membres. Celui-ci est désigné le deuxième vendredi qui suit les élections par le conseil provincial (**article L2212-13**) et ne peut être membre du collège provincial⁹⁷⁸. A cette occasion, le conseil provincial désigne également un ou plusieurs vice-présidents. Cette séance est présidée par le membre qui compte le plus d'ancienneté en qualité de conseiller provincial ou, en cas de parité, le plus âgé d'entre eux. Il est assisté par deux membres les plus comme secrétaires.

Les taches du président du conseil communal sont les suivantes :

- **Ouvrir la séance** à l'heure prévue dans la convocation même si le quorum de présence n'est pas atteint⁹⁷⁹. Si ce dernier n'est pas atteint en cours de séance, le président doit lever la séance.
- **Suspendre et clore la séance** : La suspension de séance est parfois prononcée le temps d'aller chercher des documents manquants, si une concertation entre partis est nécessaire, pour calmer la salle,

⁹⁷⁵ Article L2212-15 CDLD.

⁹⁷⁶ HAVARD Ch., o.c., p.109.

⁹⁷⁷ Nominations, présentations de candidats, mises en disponibilité, ...

⁹⁷⁸ Article L2212-75 CDLD. **ok**

⁹⁷⁹ Article L2212-19 CDLD. **ok**

Le président ne peut toutefois user de ce pouvoir pour éviter que certains points de l'ordre du jour ne soient abordés. Un tel comportement serait susceptible de sanction disciplinaire⁹⁸⁰. Il est tenu de mettre en discussion tous les points figurant à l'ordre du jour, même s'ils ne relèvent pas de la compétence du conseil provincial. Une fois la séance clôturée par le président, le conseil provincial ne peut plus délibérer⁹⁸¹ et la séance ne peut être ouverte à nouveau⁹⁸².

En cas d'abus de ses pouvoirs, les conseillers provinciaux peuvent se plaindre auprès de l'autorité de tutelle.

- **Police de l'assemblée** envers les membres du conseil communal et envers le public, durant la séance. Depuis le **décret du 12 février 2004**, s'inspirant des règlements d'ordre intérieur existants, le CDLD décrit davantage ce pouvoir. Ainsi :

- Envers les membres du conseil (article L2212-25): le président accorde et retire la parole, fait procéder aux votes, veille au respect des règles de fonctionnement du conseil communal, prononce l'huis clos, ... Il peut également rappeler à l'ordre, voire retirer la parole jusqu'à la fin de la discussion, à un conseiller provincial si celui-ci s'écartere de la question, prononce des attaques personnelles, injures et imputations de mauvaise intention.

Le président peut-il exclure un conseiller provincial ? Pendant longtemps, il était admis qu'il ne disposait pas de ce pouvoir. La seule « arme » dont il disposait était de suspendre la séance. Depuis, suite un arrêt du Conseil d'Etat⁹⁸³ jugeant d'une affaire au niveau communal, transposable aux provinces, il est admis qu'un conseiller soit exclu d'une séance du conseil lorsqu'il ne respecte pas « *les normes d'un dialogue démocratique dans une assemblée démocratique élue* »⁹⁸⁴.

- Envers le public : le pouvoir de police dont dispose le président envers le public ne peut être restreint par un règlement d'ordre intérieur. En vertu de l'article L2212-24, le public présent doit se tenir assis et garder le silence. Si un individu vient à troubler l'ordre ou à donner des marques d'approbation ou d'improbation, le président pourra l'expulser. Relevons qu'avant la réforme de 2004, le texte prévoyait une mesure d'avertissement avant l'expulsion⁹⁸⁵. Le président peut faire dresser procès-verbal et même renvoyer la personne devant le tribunal de police qui pourra le condamner à une amende de 0,02 et 0,5 euros sans préjudice d'autres poursuites si le fait y donne lieu.

7. LE QUORUM DE PRESENCE

Pour qu'une décision⁹⁸⁶ soit valablement adoptée par le conseil provincial, la **majorité de ses membres**⁹⁸⁷ doit être présente. Ce quorum de présence doit être atteint **en tout temps** lors de chaque vote. Le

⁹⁸⁰ HAVARD Ch., o.c., p.113.

⁹⁸¹ Au niveau communal : voir CE, El. C.A.P. Courcelles, n°11.642, 11 février 1966.

⁹⁸² HERBIET M. & CUSTERS G., o.c., p.II.6.

⁹⁸³ CE, Van den Kerchove, n°22.068, 23 février 1982.

⁹⁸⁴ HAVARD Ch., o.c., p.115.

Relevons l'annulation du Conseil d'Etat d'un article du règlement d'ordre intérieur de la commune de Wavre qui autorisait le bourgmestre à exclure un membre du conseil communal qui trouble la sérénité de la réunion. Cette annulation se fonde, non sur la possibilité offerte au bourgmestre d'exclure un conseil communal mais sur le motif de l'exclusion (le trouble de la sérénité étant un comportement ne rentrant pas dans l'article 98) – CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999.

⁹⁸⁵ Ancien article 58 de la loi provinciale.

⁹⁸⁶ Ne concerne donc pas la lecture d'un rapport, la prestation de serment, ...

⁹⁸⁷ Contrairement aux dispositions « communales », le texte ne précise pas que les membres doivent être « en fonction ».

président⁹⁸⁸ devra dès lors être attentif aux départs et arrivées de conseillers en cours de séance et vérifier, lors du vote de chaque décision, que le quorum de présence est atteint⁹⁸⁹.

Si ce quorum n'est pas atteint, le conseil provincial peut être convoqué, aux mêmes conditions et avec le même ordre du jour⁹⁹⁰, une seconde fois voire une troisième fois⁹⁹¹. A la troisième convocation, les décisions peuvent être valablement adoptées, quel que soit le nombre de mandataires présents ; application de la loi de continuité des services publics. La politique de la « chaise vide » ne permettra donc pas de bloquer la prise de décision du conseil provincial.

Le Gouverneur ou celui qui le remplace⁹⁹² ainsi que le greffier⁹⁹³, qui assistent aux séances du conseil provincial, ne font pas partie des membres du conseil. Par conséquent, ils n'entrent pas dans le calcul du quorum de présence.

8. LE QUORUM DE VOTE ET LA PROCEDURE DE VOTE

Outre le respect du quorum de présence, les résolutions doivent être adoptées à la **majorité absolue⁹⁹⁴ des suffrages⁹⁹⁵** (article L2212-18). Par « *suffrage* », il faut entendre les votes positifs et négatifs, les abstentions n'en font pas parties.

En cas de partage, la proposition de résolution est **rejetée**. Le président n'a pas voix prépondérante.

Le vote s'effectue à **haute voix** ou par **assis et levé**. Sur l'ensemble de chaque résolution ainsi qu'à la demande d'un tiers des membres, le vote se fait toujours à haute voix et par appel nominal (article L2212-16).

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin **équivalent⁹⁹⁶**, à savoir un vote à main levée ou électronique. Un autre mode de scrutin que ceux énoncés ne peut être prévu⁹⁹⁷. Même si le règlement d'ordre intérieur prévoit un autre mode de scrutin, un tiers des membres présents peuvent demander un vote à haute voix.

Pour les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, le vote s'effectue au **scrutin secret⁹⁹⁸**. Cette disposition veille à garantir la liberté et l'indépendance des conseillers lorsqu'ils

⁹⁸⁸ Dans la pratique, cette tâche incombe au greffier qui actera dans le procès-verbal l'arrivée en cours de séances de certains membres.

⁹⁸⁹ Rappelons que pour certaines décisions, certains conseillers peuvent se trouver dans un des cas d'exclusion (article L2212-78 CDLD).

⁹⁹⁰ A l'exception des points abordés pour lesquels le quorum était atteint.

⁹⁹¹ Modalités de convocation fixées à l'article L2212-22 CDLD. **ok**

⁹⁹² Article L2212-52 CDLD. **ok**

⁹⁹³ Article L2212-60 CDLD. **ok**

⁹⁹⁴ Soit, par plus de la moitié des suffrages.

⁹⁹⁵ Notons que pour demander le huis clos, une majorité des 2/3 des membres présents est requise (article L2212-15, §2 CDLD).

⁹⁹⁶ Selon les travaux préparatoires de la NLC (qui prévoit la même disposition), un système de vote équivalent est un système qui aboutirait au même résultat que le vote à haute voix.

⁹⁹⁷ Au niveau communal, le Conseil d'Etat a jugé qu'un « *vote acquis par la déclaration du président, devant l'acquiescement tacite de l'assemblée* », était contraire à l'article 100 NLC, devenu l'article L1122-27 CDLD (CE, Wavre, n°83.601, 24 novembre 1999).

⁹⁹⁸ A ne pas confondre avec le huis clos.

expriment leur vote⁹⁹⁹. Ce vote peut se faire par un système électronique qui garantit le scrutin secret, ce système doit toutefois être approuvé par le Gouvernement wallon.

Même si le scrutin est secret, la décision doit toujours être motivée en la forme¹⁰⁰⁰. Un vote sur la motivation de la décision peut avoir lieu.

Pour les nominations et la présentation de candidats, si la majorité requise n'est pas obtenue, un scrutin de ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix a lieu¹⁰⁰¹. A ce moment, celui qui a le plus de voix l'emporte (majorité relative) et s'il y a une égalité, le plus âgé est préféré.

Concernant l'ordre des votes, le CDLD ne précise rien si ce n'est que le président vote en dernier lieu, en cas de vote à haute voix. Le règlement d'ordre intérieur pourra toutefois prévoir un ordre particulier. Même si l'ordre du tableau de préséance est le plus souvent suivi, celui-ci n'est pas obligatoire¹⁰⁰².

- Exemple : Dans la province du Luxembourg¹⁰⁰³, l'ordre alphabétique est suivi et le nom par lequel les votes commencent est tiré au sort lors du premier vote de chaque séance. En province de Liège¹⁰⁰⁴, il est simplement stipulé que le vote sur appel nominal est effectué suivant l'ordre alphabétique.

Après la clôture des votes, le résultat est prononcé par le président.

9. LE RAPPORT DES DELIBERATIONS ET LE PROCES-VERBAL

Au plus tard sept jours francs après la séance du conseil provincial, un rapport succinct des délibérations, y compris du résultat des votes, en rédigé et transmis aux conseillers (article L2212-21).

La rédaction du procès-verbal des séances du conseil provincial est une tâche du greffier provincial (article L2212-60).

Quant au contenu précis du procès-verbal, le CDLD est beaucoup plus explicite pour les provinces que pour les communes. Depuis le décret du 12 février 2004, les éléments minimum que le procès-verbal doit contenir sont précisés à l'article L2212-19, §3. Doivent ainsi être mentionnés dans le procès-verbal :

- l'heure d'ouverture et de clôture de la séance;
- l'ordre du jour;
- le texte de la lecture du procès-verbal de la précédente séance, à moins que le règlement d'ordre intérieur ne dispense le conseil de cette lecture;
- la liste des conseillers provinciaux présents à l'ouverture de la séance, ainsi que la liste de tous les autres appels nominaux éventuellement réalisés en cours de séance;
- le texte des résolutions adoptées;
- les propositions déposées en séance;

⁹⁹⁹ HAVARD Ch., o.c., p.117.

¹⁰⁰⁰ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Voir sur la motivation des décisions adoptées au scrutin secret :

- LEWALLE Paul, *Contentieux administratif – 3^{ème} édition*, Larcier, Bruxelles, 2008, pp.198-199.
- BOUVIER Philippe, *Eléments de droit administratif*, De Boeck, Bruxelles, 2002, pp.209-201.
- Doc. parl., Proposition de loi modifiant, en ce qui concerne les scrutins secrets, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, Chambre, Session 2002-2003, 2336 (projet devenu caduque mais sur lequel le Conseil d'Etat a rendu un avis).

¹⁰⁰¹ Article L2212-26 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁰² HAVARD Ch., o.c., p.117.

¹⁰⁰³ Article 84 du règlement d'ordre intérieur du conseil provincial de la province du Luxembourg. [ok](#)

¹⁰⁰⁴ Article 70 du règlement d'ordre intérieur du conseil provincial de la province de Liège. [ok](#)

- les résultats des votes et, en cas d'appel nominal ou de vote au scrutin secret, respectivement la liste des votes nominaux ou la liste des votants;
- la mention des interventions nominatives de chaque conseiller;
- les textes des interventions communiquées au président par les conseillers.

Il n'impose nullement que celui-ci rende compte de l'ensemble des discussions, à l'instar des comptes rendus analytiques des chambres législatives. Pour le reste, le greffier provincial est juge.

Comme le dispose l'article L2212-19, §2, chaque séance du conseil débute par la **lecture** du procès-verbal de la précédente séance, sauf disposition contraire dans le règlement d'ordre intérieur. Vu la lourdeur de cette obligation, il est fréquent que ce règlement y déroge.

- **Exemple** : Dans la province du Luxembourg¹⁰⁰⁵, le règlement dispose qu'à l'ouverture de la séance, il n'est pas donné lecture du texte des résolutions prises lors de la séance précédente, ni du procès-verbal.

Dans tous les cas, les conseillers provinciaux **disposent** du procès-verbal de la séance précédente au moins sept jours francs avant la séance du prochain conseil. Celui-ci doit être **consultable**, il ne leur est pas envoyé à moins que le règlement d'ordre intérieur ne le prévoit. Ce délai leur permet ainsi d'étudier ce document. Auparavant, il était déposé sur la table du conseil une heure avant la séance, ne laissant que très peu de temps au conseiller d'en prendre connaissance. En cas de convocation urgente du conseil, il est mis à disposition en même temps que l'ordre du jour.

En cours de séance, chaque conseiller peut faire des **réclamations** relatives à la rédaction du procès-verbal. Si ces réclamations sont adoptées, le greffier doit présenter un nouveau texte, conforme à la décision du conseil, séance tenante ou au plus tard à la prochaine séance (article L2212-19, §2, alinéa 4 CDLD). Précisons que cette adoption du procès-verbal, et des observations y afférant le cas échéant, ne permet pas de revenir sur les décisions adoptées que le procès-verbal relate. En effet, l'adoption du procès-verbal consiste à reconnaître que celui-ci transcrit fidèlement le déroulement des séances. Il n'est toutefois pas rare, dans les communes notamment, que certains conseillers désirent revenir sur certaines décisions à cette occasion.

Si aucune réclamation n'est formulée, le procès-verbal est considéré comme adopté et est **signé** par le président et le greffier dans le mois qui suit l'adoption, lui conférant son caractère authentique¹⁰⁰⁶. Cette signature ainsi que son adoption sont la confirmation que le procès-verbal est conforme à la réalité, la légalité des décisions qui y sont actées n'étant pas mise en cause.

Chaque fois que le conseil le juge convenable, le procès-verbal est rédigé **séance tenante**, en tout ou en partie, et signé par les membres du conseil présents.

Les procès-verbaux sont **transcrits** dans un registre, sans blanc ni interligne, chaque page étant cotée et paraphée par le président (article L2212-60).

¹⁰⁰⁵ Article 110 du règlement d'ordre intérieur du conseil provincial de la province du Luxembourg.

¹⁰⁰⁶ CE, CAP IMPE, n°12.142, 4 janvier 1967 ; Quoidbach, n°15.531, 27 octobre 1972.

La question du **lien entre la validité des décisions et l'approbation de procès-verbal** est souvent soulevée. Sur ce point, les opinions divergent.

Pour certains, notamment le Conseil d'Etat¹⁰⁰⁷, les décisions ne seraient valables qu'après l'adoption et la signature¹⁰⁰⁸ du procès-verbal les actant. Elles ne pourraient dès lors entrer en vigueur qu'après ces formalités et huit jours après leur publication comme le prévoit l'article L2213-3. L'argument principal repose sur l'existence d'une procédure d'adoption du procès-verbal séance tenante¹⁰⁰⁹. Pour d'autres¹⁰¹⁰ et notamment les différents Ministres wallons des pouvoirs locaux au cours des diverses législatures¹⁰¹¹, les décisions sont valables indépendamment de l'approbation du procès-verbal. Avoir une interprétation différente pourrait paralyser l'administration. Toutefois, le procès-verbal est nécessaire afin d'attester de l'exactitude de la décision et du respect des formalités substantielles. « *Pour des raisons de sécurité, ces organes restent libres d'apprécier la nécessité de l'exécution immédiate, sachant que la question de la preuve est susceptible d'être posée* »¹⁰¹².

10. LA PUBLICATION DES DECISIONS

Comme le prescrit l'article 190 de la Constitution, les règlements provinciaux et communaux doivent être publiés, dans la forme déterminée par la loi, pour être obligatoire.

Ainsi, l'article L2213-2 CDLD règle le mode de publication des règlements et ordonnances du conseil et du collège. Ceux-ci sont **publiés** par la voie du Bulletin provincial de la province et par la mise en ligne sur le site Internet de la province. Un mode de publication supplémentaire peut être prévu.

A l'exception des comptes et du budget, le CDLD est muet sur la question du délai dans lequel cette publication doit intervenir. Pour les comptes et les budgets, l'article L2231-9 CDLD précise que dans le mois qui suit leur adoption, ceux-ci doivent être insérés au Bulletin provincial.

Les règlements et ordonnances du conseil provincial deviennent **obligatoires huit jours après leur publication**, sauf s'ils en disposent autrement (article L2213-3 CDLD).

Quant aux actes individuels, ils sont **notifiés** à la personne concernée ; cette notification permet à l'acte de sortir ses effets.

11. LE REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR

Contrairement aux communes¹⁰¹³, aucune disposition du CDLD ne prévoit explicitement que le conseil provincial doit adopter un règlement d'ordre intérieur. Par contre, nous retrouvons à nombreuses reprises dans le CDLD, ce que doit contenir ce règlement d'ordre intérieur. Par conséquent, nous pouvons en conclure que le conseil provincial doit adopter un tel règlement.

Le CDLD prévoit que le règlement d'ordre intérieur doit contenir notamment :

- Article L2212-11 : les modalités d'inscription d'un point à l'ordre du jour ;

¹⁰⁰⁷ CE, n°11.653, 18 février 1966.

¹⁰⁰⁸ Article L2213-2 CDLD.

¹⁰⁰⁹ Article L2212-19, §2, alinéa 6 CDLD.

¹⁰¹⁰ HAVARD Ch., o.c., p.126 se référant au commentaire permanent de Droit Communal, n°121.661.

¹⁰¹¹ Q./R., Question écrite n°508 de M. Lenzini, Parlement wallon, Session 2010-2011 ; Q./R., Question écrite n°215 de D. Fourny, Parlement wallon, Session 2008-2009 ; Q./R., Question n°6 de Q. GERITS, Sénat, Session 1980-1981, 174 ; CE, n°15.531, 27 octobre 1972.

¹⁰¹² /R., Question écrite n°508 de M. Lenzini, Parlement wallon, Session 2010-2011.

¹⁰¹³ Article L1122-18 CDLD.

- Article L2212-14 :
 - les modalités suivant lesquelles le conseil exerce ses attributions ;
 - les règles de déontologie et d'éthique à savoir notamment : le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière des mandataires aux séances du conseil, collège et commissions, les relations entre les élus et l'administration ainsi que l'écoute et l'information du citoyen ;
 - la composition et le fonctionnement des commissions
- Article L2212-16 : les autres modes de scrutin équivalents au vote à haute voix ou au vote par assis et levé ;
- Article L2212-17 : les modalités de prise en compte des proposition déposée par un ou plusieurs conseillers ainsi que le renvoi le cas échéant, devant une commission et au collège provincial aux fins de l'instruction préalable du dossier ;
- Article L2212-19 :
 - La dérogation éventuelle à la lecture du procès-verbal de la précédente séance à l'ouverture de chaque conseil ;
 - Les autres points que le procès-verbal doit contenir, en sus de ceux prescrit par le CDLD ;
- Article L2212-21 : les modalités de rédaction du rapport succinct des délibérations
- Article L2212-22 : la possibilité et les modalités de fournir des informations techniques par le greffier ou un fonctionnaire désigné sur les documents figurant au dossier joint à l'ordre du jour du conseil ;
- Article L2212-23 : les autres modes de publication de l'ordre du jour du conseil ;
- Article L2212-33 : les modalités du droit de consultation et les conditions d'obtention de copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la province
- Article L2212-34 : les modalités de visite des établissements et services provinciaux ;
- Article 2212-35 : les conditions dans lesquelles les conseillers ont le droit de poser au collège des questions.

Vu le contenu de ce règlement, celui-ci est primordial afin d'assurer le bon fonctionnement du conseil provincial et d'en assurer la démocratisation et la transparence. Dès lors, le [décret du 22 novembre 2007](#) réformant la tutelle administrative a prévu que ce règlement devait obligatoirement être transmis à l'autorité de tutelle afin que celle-ci puisse, le cas échéant, exercer son pouvoir d'annulation¹⁰¹⁴.

12. LES COMMISSIONS

Auparavant facultatives, le conseil provincial doit, depuis le [décret du 12 février 2004](#), créer en son sein au minimum deux **COMMISSIONS**, l'une chargée du budget et des comptes, l'autre du contrôle des structures para-provinciales ([article L2212-14](#)).

Ces commissions sont composées de conseillers provinciaux, répartis proportionnellement entre les groupes qui le composent. Soulignons que le « *groupe politique* » fait désormais¹⁰¹⁵ l'objet d'une définition, calqué sur l'[article L1122-34](#), à savoir « *les membres du conseil provincial qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe politique* ». La présidence de ces commissions ne peut être confiée à un membre du collège provincial, en vertu de l'[article L2212-75](#).

¹⁰¹⁴ Article L3122-2.

¹⁰¹⁵ Décret du 12 février 2004.

Elles sont chargées de préparer les discussions (pas de vote) lors des séances du conseil provincial. Elles émettent des avis sur tout ou partie des matières relevant de leurs compétences, ainsi que sur les propositions de délibération inscrites à son ordre du jour.

- Exemples : La province de Liège a mis sur pied 10 commissions, la province du Luxembourg compte 8 commissions. Ces commissions ont pour thème : finances/budget, enseignement, santé, affaires économiques, tourisme, agriculture, travaux, culture, affaires sociales, logement, environnement, ...

Outre ces commissions « permanentes », certaines règlements d'ordre intérieur prévoient la mise en place de commissions spéciales, temporaires, pour l'étude d'affaires déterminées particulières¹⁰¹⁶.

Les commissions peuvent entendre des experts et des personnes intéressées. Pour ce qui concerne les modalités de composition et de fonctionnement des commissions (convocation, présidence, vote, publicité, ...), il faut se référer au règlement d'ordre intérieur.

13. LES CONSEILS CONSULTATIFS

Le conseil provincial peut mettre sur pied des **CONSEILS CONSULTATIFS** (article L2212-30).

La composition de ces conseils est fixée par le règlement d'ordre intérieur. En vertu de l'article L2212-30, §3, il ne peut être composé de plus de 2/3 de personnes du même sexe. Ils doivent être renouvelés intégralement au moins une fois tous les trois ans.

Tout comme les commissions créées en son sein (article L2212-14 CDLD), ces conseils ne disposent que d'une compétence d'avis.

Exemple : La Province du Luxembourg a mis en place, depuis octobre 2007, un conseil consultatif des aînés. Ce Conseil est constitué de représentants politiques provinciaux, de représentants des Conseils Consultatifs Communaux instaurés en province de Luxembourg, de représentants du secteur du soin et de l'hébergement et d'associations s'adressant aux aînés.

En vertu de l'article 2212-30, un rapport d'évaluation du fonctionnement et des activités du ou des conseils consultatifs est présenté par le bureau au conseil provincial.

14. LES CONSEILS PARTICIPATIFS

Le conseil provincial peut mettre sur pied des **CONSEILS PARTICIPATIFS** (article L2212-31 CDLD) p, par sous-zone, en fonction d'une divisions, couvrant tout le territoire provincial, s'il le décide.

Chaque conseil participatif est ouvert à l'ensemble des personnes domiciliées dans son ressort, âgées de seize ans au minimum.

Tout comme les commissions créées en son sein (article L2212-14 CDLD), ces conseils ne disposent que d'une compétence d'avis. Ils sont chargés de synthétiser les besoins prioritaires exprimées par la population dans l'une ou l'autre matière relevant de la compétence de la province, afin qu'il puisse en être tenu compte dans les grandes options budgétaires annuelles.

¹⁰¹⁶ Article 43 du règlement d'ordre intérieur du conseil provincial du Luxembourg ; article 32 du règlement d'ordre intérieur du conseil provincial de Liège.

S'ils sont institués, ces conseils doivent être consultés préalablement au débat et au vote du budget par le conseil provincial.

Les autres missions, règles de convocation, d'organisation et de fonctionnement de ces conseils sont déterminés par le conseil provincial.

15. L'INFORMATION CITOYENNE

En matière d'INFORMATION des citoyens, les réformes de 1997 et de 2004 ont considérablement amélioré leurs droits. Ainsi, le CDLD prévoit une série de mesures permettant à chacun de s'informer de l'activité des provinces.

- Article L2212-28 : les citoyens, qu'ils soient de la province ou non¹⁰¹⁷, peuvent demander par écrit des **explications sur les délibérations** du conseil provincial ou du collège provincial. Les réponses éventuelles à celles-ci seront publiées, voire données en séance publique du conseil ;
- Article L2212-29 : introduit par le décret de 2004, les habitants de la province peuvent **interpeller** directement le collège, en séance publique du conseil. La procédure à suivre et les conditions de recevabilité de l'interpellation sont précisées dans l'article ;
- Article L2212-23 : le public est informé par voie d'affichage ainsi que via Internet, du lieu, heure et ordre du jour des **séances du conseil provincial**. En outre, à titre d'information, ces informations sont également communiquées au public dans les maisons communales ;
- Articles L2212-30 et L2230-31 : possibilité de participation aux conseils consultatifs et/ou aux conseils participatifs ;
- Article L2231-9 : les comptes arrêtés sont déposés au greffe de la province où le public peut les **consulter** durant un mois ;
- Articles L2214-1 et suivants : offre la possibilité aux citoyens de demander l'organisation d'une consultation populaire (cfr infra).

Commentaire [IG44]: Projet : modification pour harmoniser avec communes

Depuis le **décret du 12 février 2004**, les provinces sont contraintes de mettre en ligne sur Internet une série de renseignements liés à l'activité des institutions provinciales destinés à informer les citoyens de l'activité des autorités provinciales.

Outre ces articles, les actes administratifs des provinces sont soumis aux articles L3211-1 et suivants du CDLD relatifs à la publicité de l'administration dans les communes et les provinces. Ces dispositions organisent une publicité active et passive¹⁰¹⁸. Le champ d'application de ces mesures est plus large que celui des articles du **Livre 1^{er} de la première partie** relatif à l'organisation de la commune : elle s'adresse tant aux habitants de la commune que ceux d'autres communes et ne vise pas que les décisions du conseil, du collège et du bourgmestre mais tout acte **administratif**.

Commentaire [IG45]: Projet : consécration du bulletin d'information communal

¹⁰¹⁷ L'ancienne loi provinciale limitait ce droit aux habitants de la province (article 50, al.4)

¹⁰¹⁸ Sur ce thème : LEWALLE P., *Contentieux administratif – 3^{ème} édition*, Larcier, Bruxelles, 2008, pp.133-144.

B. Le collège provincial

1. LES SECRETARIATS DES MEMBRES DU COLLEGE PROVINCIAL

En vertu de l'article L2212-45, §5, chaque député provincial peut être assisté par un secrétariat, couramment dénommés « cabinet ». Il s'apparente au cabinet ministériel que nous retrouvons à d'autres niveaux de pouvoirs.

Ces secrétariats, à connotation davantage politique, viennent assister chaque membre du collège provincial, en plus des services administratifs provinciaux. Leurs missions varient d'une province à l'autre et d'un député à l'autre. En règle générale, ils assurent la gestion et le suivi des dossiers et de la correspondance du député duquel ils dépendent. Ils coordonnent également l'agenda des rendez-vous demandés par des habitants, associations ou autres groupes de personnes.

La composition et le financement de ces secrétariats, le mode de recrutement, le statut administration, la rémunération et les indemnités éventuelles des collaborateurs des secrétariats sont réglés par le conseil provincial.

2. LE LIEU, LA DATE, LA CONVOCATION ET L'ORDRE DU JOUR DES REUNIONS

Le **LIEU**, la **DATE**, la **CONVOCATION** ainsi que l'ordre du jour des réunions du collège provincial ne sont pas réglés dans le **CDLD**. Ces modalités seront déterminées par le règlement d'ordre intérieur, soumis à l'approbation du conseil provincial¹⁰¹⁹.

A l'analyse des différents règlements existants, il ressort que les séances du collège se déroulent, généralement, chaque jeudi. Outre ces séances hebdomadaires, des séances extraordinaires peuvent être convoquées.

L'ordre du jour est arrêté par le président du collège, ou par le greffier sur délégation du président. Les points sont inscrits dans l'ordre de préséance des députés provinciaux. Chaque point inscrit, au minimum, une note au Collège provincial, tous les documents et les informations nécessaires à éclairer la proposition de décision soumise au Collège.

3. LA PUBLICITE DES REUNIONS

Les séances ont lieu à **HUIS CLOS** à l'exception des séances où le collège provincial siège en tant que juridiction et dans les cas prévus par la loi.

Le gouverneur assiste aux séances du collège en tant que commissaire du gouvernement. Sauf pour les missions juridictionnelles¹⁰²⁰, le gouverneur ne dispose d'aucune voix délibérative ni consultative (**article L2212-46, al. 3**). Quel peut dès lors être l'intérêt de sa présence au sein de cette institution ? D'après les travaux préparatoires¹⁰²¹, la volonté du législateur est de renforcer le rôle de commissaire du Gouvernement du gouverneur. Sa présence aux réunions lui permet ainsi de collecter une série d'informations qui pourront, le cas échéant, lui permettre d'exercer les recours qui lui sont ouverts. En outre, cette absence de voix n'empêche pas le gouverneur de s'exprimer ; seule une consultation formelle

¹⁰¹⁹ Article L2212-46 CDLD.

¹⁰²⁰ L'article 137 du décret du 12 février 2004 maintient en vigueur l'article 104, alinéa 2 (lire « alinéa 1^{er} ») en ce qu'il prévoit que le gouverneur dispose d'une voix délibérative lorsque le collège provincial exerce une mission juridictionnelle.

¹⁰²¹ Doc. parl., Rapport, Parlement wallon, Session 2003-2004, 613, n°5, p.12.

est exclue par le nouveau décret. En d'autres termes, au nom de la liberté d'expression, le gouverneur peut donner son avis mais aucune obligation n'est faite aux députés provinciaux de lui demander.

Le greffier assiste également aux séances du collège provincial.

A la demande du collège provincial, toute personne qu'il juge utile peut être entendue en séance.

4. LA PRESIDENCE

Auparavant présidé par le gouverneur, le collège provincial est dorénavant¹⁰²² **PRESIDE** par un député provincial ([article L2212-46](#)), désigné par le conseil provincial. En cas d'empêchement, le Président peut désigner son remplaçant. A défaut, il est remplacé par le député, premier en rang.

Son rôle est détaillé dans le règlement d'ordre intérieur du collège. Ainsi, à la lecture de ceux-ci, il est chargé notamment d'établir l'ordre du jour, de diriger les débats et d'accorder la parole, signature de la correspondance et des actes de la province, ...

5. LE QUORUM DE PRESENCE, DE VOTE ET LA PROCEDURE DE VOTE

Le **quorum de présence** est la majorité des députés ([article L2212-46 CDLD](#)). En cas où ce quorum n'est pas atteint, le collège peut décider d'appeler un ou deux conseillers provinciaux afin d'atteindre le quorum. [L'article L2212-46](#) précise que les conseillers sont appelés dans l'ordre d'inscription au tableau de préséance. Les incompatibilités s'appliquant aux députés provinciaux sont applicables aux conseillers appelés. L'articulation de cet article avec [l'article L2212-42](#) pose question. En effet, ce dernier prévoit qu'en cas d'empêchement, le député est remplacé, sur proposition du collège, par un conseiller désigné par le conseil parmi les conseillers du groupe politique auquel il appartient. L'ordre d'inscription au tableau de préséance n'est donc pas suivi.

Quant au **quorum de vote**, la majorité absolue est requise. En cas d'égalité, la proposition est rejetée. Les modalités du vote (ordre des votes, à haute voix, vote à scrutin secret, ...) sont déterminées dans le règlement d'ordre intérieur.

Pour rappel, en cas de décision dans le cadre des missions juridictionnelles, le Gouverneur dispose d'une voix délibérative ([article 104 de la loi provinciale](#)).

Dans la pratique, le collège provincial vote rarement sauf demande d'un député provincial. Les décisions font l'objet d'un consensus.

6. LE PROCES-VERBAL

Les délibérations sont consignées, par le greffier, dans un procès-verbal, qui mentionne également les noms des membres qui ont assistés à la séance ([article L2212-46](#)).

Les décisions sont motivées, tel qu'imposé par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

Commentaire [IG46]: QE de Mauro Lenzini sur le sujet.

¹⁰²² Décret du 12 février 2004.

7. LA PUBLICATION DES DECISIONS

Sur ce point, nous vous renvoyons aux propos tenus dans le cadre des décisions du conseil provincial.

8. LE REGLEMENT D'ORDRE INTERIEUR

En vertu de l'article L2212-46, alinéa 4, le collège provincial adopte un règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du conseil provincial. Nous y retrouvons des dispositions relatives à la composition du collège, aux règles de déontologie et d'éthique, à l'organisation des séances, à l'ordre du jour, à l'instruction des affaires, à la procédure de décision, au procès-verbal,

C. Le gouverneur

1. LE SECRETARIAT DU GOUVERNEUR

Afin de l'assister dans ses missions, le gouverneur peut disposer d'un secrétariat dont les bases de fonctionnement sont définies dans l'arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2008.

Le Gouverneur peut disposer de maximum un responsable de secrétariat de niveau A, de deux membres de personnel d'exécution et d'un chauffeur. Dans les provinces de plus d'un million d'habitants, à savoir Liège et le Hainaut, un attaché supplémentaire de niveau A peut être engagé.

IV. LES COMPETENCES

Dans la pratique, les missions exercées par les provinces varient d'une à l'autre, en fonction de l'accent mis sur certaines matières¹⁰²³. Ces matières sont notamment :

- L'enseignement : le secondaire, les hautes écoles, la formation des agents (pompiers, ambulanciers, ...). L'enseignement fondamental est quant à lui une compétence exercée par les communes¹⁰²⁴ ;
- La santé : la médecine préventive (dépistage du cancer), médecine sportive, les ateliers protégés, les unités mobiles médicales, la médecine curative, ...
- La culture : musées (exemple : le Musée de la vie wallonne), aides aux artistes via la remise de prix, aides aux a.s.b.l., ...
- Les sports (surtout en province de Liège): Tour de France, Giro, ...

A l'instar des communes, les provinces exercent cette multitude de missions sous des « casquettes » différentes : en tant qu'organe décentralisé territorialement, par service ou déconcentré. Sur ces différents concepts, nous vous renvoyons aux propos tenus dans l'introduction.

¹⁰²³ Exemples : La province du Luxembourg s'est concentrée sur la santé, l'agriculture et l'économie tandis que la province de Liège a privilégié le sport, le tourisme, la santé.

¹⁰²⁴ Voir l'article 22 de l'arrêté royal du 20 août 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire. [ok](#)

A. La décentralisation territoriale et la définition *a contrario* de l'intérêt provincial

Depuis les décrets du 12 février 2004, les compétences d'intérêt provincial du conseil provincial sont définies dans l'article L2212-32 de la sorte :

§1^{er} Sous réserve de l'application du Titre XIV du décret organisant les provinces wallonnes, de l'article 2 du décret organisant les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, ainsi que des autres dispositions spéciales légales ou décrétales, le conseil provincial règle, dans le respect du principe de subsidiarité, tout ce qui est d'intérêt provincial.

§2 Le conseil exerce ses compétences de manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale et celle des communes.

(...)

Le §1^{er} consacre le principe de l'**autonomie provinciale**, inscrit dans la Constitution. Toutefois, cette autonomie se voit restreinte par une **définition *a contrario*** de la notion d'intérêt provincial, au nom du principe de subsidiarité¹⁰²⁵. En effet, sont exclus de la compétence du conseil provincial¹⁰²⁶ :

- Les voiries provinciales, qui sont transférées à la Région wallonne ;
- Les cours d'eau non navigables qui passent également à la Région wallonne;
- Les aides à l'investissement, à la consultante ou à la rédaction d'un plan d'affaires dans les entreprises;
- Les régimes d'aide à l'investissement et à l'installation aux agriculteurs et aux horticulteurs;
- Et enfin, l'accueil et l'information directs aux touristes.

Le choix de ces matières a été effectué en concertation avec les provinces¹⁰²⁷. Avec ce transfert de compétences est prévu un transfert de personnel des administrations provinciales vers le Gouvernement wallon (article 128 du décret du 12 février 2004). Quoi qu'inscrit dans les textes depuis 2004, le transfert des voiries et des cours d'eau non navigables n'est toujours pas effectif.

Commentaire [IG47]: En cours de discussion au GW

Dans les faits, il s'avère que certaines de ces compétences, retirées de la décentralisation territoriale, sont réattribuées aux provinces dans le cadre de la décentralisation par service via les *contrats de partenariat*¹⁰²⁸. Certes les provinces continueront à être actives dans les mêmes domaines mais leur marge de manœuvre, leur autonomie sera différente. Le choix des moyens pour mettre en œuvre les compétences visées par les contrats de partenariats n'est plus laissé à la libre appréciation des provinces mais largement commandé par la Région wallonne.

Le retrait d'autres compétences au profit de la Région, de la Communauté voire des communes, et le renforcement des partenariats est clairement annoncé dans le cadre de la **Déclaration de Politique Régionale 2009-2014**¹⁰²⁹. Sont notamment visés les compétences en matière de logement, de gestion des

¹⁰²⁵ Doc. parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 2003-2004, 613, n°1, pp.6-8.

La Cour d'arbitrage a validé cette définition *a contrario* – CA, 95/2005, 25 mai 2005.

¹⁰²⁶ Article 2 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, M.B. 30/03/2004.

¹⁰²⁷ Le 12 juillet 2001, le Gouvernement a mis en place 7 groupes de travail (voiries, cours d'eau, agriculture, tourisme, logement/patrimoine, services de secours) composés de membres régionaux et provinciaux chargés de recadrer les missions provinciales. Malgré leur participation aux consultations, il me semble que les acteurs provinciaux n'ont pas cerné les conséquences de cette définition *a contrario* de l'intérêt provincial.

¹⁰²⁸ Sur ces contrats, voir les articles L2233-2 et suivants CDLD relatifs au financement et partenariat des provinces.

¹⁰²⁹ Déclaration de politique régionale 2009-2014, pp.142-143.

voiries, des relations internationales, de l'énergie, du patrimoine, de leur compétence juridictionnelle en matière de contentieux électoral ou de l'animation économique. La question du respect de la Constitution et plus précisément du concept d'autonomie provinciale est posée. En effet, ce retrait de compétences ne peut aboutir à vider de son contenu l'autonomie dont bénéficient les provinces en vertu de la Constitution.

Le §2 de l'article L2212-32 précise qu'en outre, les compétences des provinces doivent s'exercer de manière **complémentaire et non concurrente** avec l'action régionale et communale. La volonté de la Région wallonne est de concentrer l'exercice des compétences au sein de deux pôles : la Région et les communes. Par conséquent, l'action provinciale s'avère être résiduelle.

B. La décentralisation par service et les contrats de partenariats – la déconcentration

Comme inscrit dans la [Constitution](#), le conseil délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par les autorités fédérale¹⁰³⁰, communautaire ou régionale ([article L2212-32, §3 CDLD](#)).

Vu la politique actuelle de la Wallonie, l'octroi de compétences par ce biais est amené à se développer. Les deux premiers pas franchis ont été l'introduction des contrats de partenariats en 2002 et la définition *a contrario* de l'intérêt provincial en 2004.

1. LES CONTRATS DE PARTENARIAT

Depuis l'adoption du [décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes](#), intégré dans le CDLD sous les [articles L2233-2 à L2233-15](#), le financement annuel des provinces se répartit de la manière suivante :

- Une part représentant le **financement général**, c'est-à-dire sans affectation déterminée ;
- Le solde concernant un financement de missions déterminées dans le cadre de contrat de **partenariat** conclu entre les provinces et la Région wallonne et dans lequel les provinces s'engagent à développer des actions dans les matières relevant de la compétence de la Région wallonne (environnement, aménagement du territoire, économie, agriculture, aide sociale, tourisme¹⁰³¹, ...). De semblables partenariats sont déjà conclus entre les provinces et la Communauté française; la plus grande partie des missions menées par les provinces relevant des compétences communautaires (enseignement, culture, sports, ...). La conclusion de tel contrat permet aux provinces de mener des actions en cohérence avec les actions des autorités supérieures.

Initialement, le CDLD prévoyait que les provinces devaient consacrer 20% de la dotation à des actions figurant dans ce contrat de partenariat. Suite à l'adoption du décret du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon¹⁰³², dit « Plan Marshall », ce pourcentage a été revu à la baisse en raison de « l'incitation » à la suppression par la Région wallonne des taxes provinciales sur la force motrice et industrielle compensatoire. Ainsi, l'[article L2233-4](#) dispose qu'en 2006, 16.41% de la dotation « Fonds des

¹⁰³⁰ Voir sur l'attribution de compétences par l'Etat fédéral : Q./R., *Question n°344 de M. Jo Vandeurzen*, Chambre, Session 2001-2002, 14 mai 2002, n°121, pp.15141-15150.

¹⁰³¹ Matières communautaires dont l'exercice est pour la région de langue française transféré à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution – Décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Pour ces matières, un décret distinct (Décret organisant le partenariat entre la Région et les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution – 21 mars 2002, M.B.05/04/2002), rendant applicable le décret du 21 mars 2002, a été adopté.

¹⁰³² Article 35.

provinces » soient consacrés au financement d'un partenariat avec la Région. A partir de 2007, ce taux sera fixé par le Gouvernement. D'année en année, ce taux a ainsi diminué pour être fixé, en 2011, à 5%¹⁰³³. Dans les faits, en 2010, les provinces ont largement dépassé ce taux.

a) *Le contenu*

Un contrat de partenariat peut être conclu entre la Région wallonne et chaque province. Ceux-ci porteront sur des matières relevant de la compétence régionale. Nous nous situons donc bien dans le cadre de la décentralisation par service ; où la Région confie l'exercice de certaines de ses missions à une autre autorité.

Les provinces n'ont **aucune obligation** de conclure de tel contrat de partenariat, ce qui permet au législateur wallon de conclure que le décret respecte les fondements de l'autonomie locale¹⁰³⁴. Toutefois, si les provinces ne concluent pas de tel contrat, une partie de leur financement (20% initialement) leur échappe.

En vertu de l'article L2233-4, ce contrat contient :

- Les **objectifs intermédiaires et finaux assignés aux parties**, qui permettront de réaliser l'évaluation. Alors que le CDLD parle de *partenariat*, qui à la lecture des travaux préparatoires semble faire référence à une collaboration entre les parties, et que le contrat contient des objectifs assignés *aux parties*, nous observons que la Région n'a comme unique obligation l'évaluation et la liquidation de la subvention, celle-ci ne s'engage à développer aucune action. Pouvons-nous parler réellement d'objectifs assignés aux parties ?
- Les **délais** dans lesquelles ceux-ci doivent être réalisés.
- Les **moyens** de leur mise en œuvre.
- Les **critères d'évaluation** de l'exécution du contrat.

Même s'il s'agit d'un contrat et que par conséquent, les provinces donnent également leurs avis sur celui-ci (objectifs à atteindre, moyens d'actions, délais, ...), celles-ci sont fortement liées par les desiderata de la Région wallonne en raison du conditionnement du contrat au droit et à la liquidation de la subvention.

Parmi les actions que les provinces s'engagent à développer, nous retrouvons :

- La mise à disposition des communes d'un agent sanctionnateur ;
- La promotion du tourisme ;
- L'accompagnement des pouvoirs locaux dans le montage et la gestion de projets européens, les marchés publics et le développement territorial durable ;
- La reconversion professionnelle des personnes handicapées ;
- L'aide et l'augmentation de l'offre en matière de logement ;
- Le développement des activités sous accréditation de laboratoires d'analyses agricoles dans le domaine de la qualité du milieu et des productions agricoles ;
- L'aide technique aux communes dans des domaines variés (voirie, cours d'eau non navigables, permis, marchés publics, ...);
- La formation des agents des pouvoirs locaux.

¹⁰³³ Décision du Gouvernement wallon du 16 juin 2011.

¹⁰³⁴ Doc. Parl., *Exposé des motifs*, Parlement wallon, Session 2001-2002, 317, n°1, p.4.

b) La procédure

LA CONCLUSION DU CONTRAT DE PARTENARIAT

Le collège provincial **communiqué** au Gouvernement wallon une liste d'actions qu'elle propose de mener, en fonction de ses spécificités et de ses priorités politiques¹⁰³⁵ (= **avant-projet de contrat**) au plus tard le 2 janvier de la première année du triennat. Les provinces restent « libres » de déterminer les actions qu'elles désirent entreprendre. Ne peuvent toutefois figurer dans cette liste les dépenses qui seraient déjà subventionnées par un autre moyen¹⁰³⁶. Au départ, l'idée que le Gouvernement wallon établisse une liste d'actions que les provinces pourraient mener dans le cadre d'un partenariat avait été lancée. Cette option a toutefois été abandonnée suite aux remarques du Conseil d'Etat¹⁰³⁷. Si le Gouvernement wallon décide des actions que les provinces peuvent réaliser, **pouvons-nous encore parler de contrat de partenariat** ? L'établissement d'une telle liste réduirait encore l'autonomie de ce niveau de pouvoir.

Cet avant-projet est **négocié** entre le collège provincial et la Région wallonne (Ministre-Président, Vice-Présidents, Ministre des affaires intérieures et les Ministres fonctionnels concernés). Le **projet**, établi au plus tard pour le 1^{er} mars de la première année, est ensuite soumis à l'**approbation** du conseil provincial et du Gouvernement¹⁰³⁸.

Le contrat approuvé, d'une durée de 3 ans¹⁰³⁹, est ensuite **signé** par le collège provincial et le Gouvernement au plus tard le 31 mars de la première année. En 2010, en raison des réflexions en cours sur l'évolution de l'institution provinciale, le Gouvernement wallon a approuvé des contrats de partenariats d'une durée d'un an, reconductible¹⁰⁴⁰.

En cours de contrat, celui-ci peut être **révisé** à l'initiative du collège provincial ou du Gouvernement ou sur proposition du comité d'accompagnement¹⁰⁴¹.

L'EXECUTION DU CONTRAT DE PARTENARIAT

Un **comité d'accompagnement** –composé pour moitié de membres du Gouvernement et pour moitié de représentants de la province –est mis sur pied.

Il est chargé de veiller à la bonne exécution du contrat, de transmettre aux parties les informations utiles, signalera les difficultés rencontrées, ... Il est également chargé d'établir le rapport d'évaluation.

Dans la pratique, il s'avère que le dialogue entre les Provinces et la Région wallonne n'est pas optimale. Une réflexion est actuellement lancée afin de réformer le système et le rendre plus efficace¹⁰⁴².

L'EVALUATION DU PARTENARIAT

Une **évaluation**¹⁰⁴³, selon une procédure contradictoire, est réalisée chaque année. *Annuellement* (pour le 15 février au plus tard), le comité remet au Gouvernement et au collège provincial un **rapport**

¹⁰³⁵ Art. L2233-5 CDLD. **ok**

¹⁰³⁶ Article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2002 portant exécution du décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes et du décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat entre la Région et les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, M.B. 16/10/2002.

¹⁰³⁷ Doc. Parl., *Avis du Conseil d'Etat*, Parlement wallon, Session 2001-2002, 317, n°1, p.11.

¹⁰³⁸ Article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2002 portant exécution des décrets du 21 mars 2002.

¹⁰³⁹ Art. L2233-4 CDLD.

¹⁰⁴⁰ Décisions du Gouvernement wallon des 24 mars 2010 et 10 juin 2010.

¹⁰⁴¹ Article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2002 portant exécution des décrets du 21 mars 2002.

¹⁰⁴² Décision du Gouvernement wallon du 10 juin 2010.

d'évaluation intermédiaire. Ce rapport reprend un état complet de l'exécution des engagements portant tant sur la réalisation des actions, que sur l'engagement des budgets et le respect des délais. Notons que les critères d'évaluation sont précisés dans les contrats eux-mêmes. Est joint à ce rapport un avis du Gouverneur relatif à l'exécution des obligations par la province. Dans la pratique, une réelle évaluation des actions provinciales n'a pas lieu, l'évaluation se limitant le plus souvent à calculer le taux de réalisation budgétaire.

A l'issue du contrat, une *évaluation finale* portant sur l'ensemble et visant à vérifier la complète exécution de celui-ci est effectuée. Un rapport d'évaluation finale est établi selon les mêmes modalités que les rapports intermédiaires. Du résultat du rapport final est lié la liquidation de la subvention.

Sur base du rapport final et au plus tard le 15 mars, le Gouvernement wallon arrête l'état de réalisation du contrat de partenariat. Cette décision doit être motivée¹⁰⁴⁴.

En cas où le Gouvernement constate une inexécution par la province d'un engagement, celle-ci peut contester cette décision. L'article L2233-9 prévoit qu'une concertation entre les parties doit avoir lieu. L'arrêté d'exécution ne semble pas organiser de véritable concertation entre les parties. Il ne prévoit que l'envoi par la province d'une note motivée justifiant sa contestation au Ministre qui présente ensuite une proposition de confirmation ou de révision de la décision contestée. Sur base de cette proposition, le Gouvernement wallon confirme ou révisé sa décision au plus tard le 31 mars¹⁰⁴⁵. En cas de nouvelle contestation de la province, celle-ci pourra toujours introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre la décision du Gouvernement wallon.

Cette procédure d'évaluation peut être critiquée : est-ce logique que ce soit une des parties au contrat qui évalue si celui-ci a été correctement exécuté ? L'intervention d'un tiers ne serait-elle pas préférable ? Peut-on parler de concertation en cas de contestation de la province ?

c) La liquidation de la subvention

La subvention liée à la conclusion de contrats de partenariat est subdivisée en deux parties :

- 80% liquidés en trois tranches trimestrielles (30% en février, 30% en mai et 20% en août) ;
- 20% liquidés en fonction du résultat de l'évaluation finale.

Ainsi, les provinces qui n'auraient pas rempli correctement le contrat pourront se voir refuser le versement d'une partie de la subvention.

d) La compatibilité de ce système de financement avec le principe de l'autonomie locale

L'autonomie provinciale, comme l'autonomie communale, est consacrée dans les articles 41 et 162 de la Constitution. Les conseils provinciaux règlent ce qui relève de l'intérêt provincial, notion ne faisant l'objet d'aucune définition.

Outre la Constitution, la Charte européenne de l'autonomie locale reconnaît également cette autonomie communale et provinciale.

¹⁰⁴³ Selon les travaux préparatoires, cette évaluation s'apparenterait aux tableaux de bords prospectifs mis en place actuellement par l'administration régionale (Doc. Parl., *Rapport*, Parlement wallon, Session 2001-2002, 317, n°3, p.6).

¹⁰⁴⁴ Article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2002 portant exécution des décrets du 21 mars 2002.

¹⁰⁴⁵ Article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2002 portant exécution des décrets du 21 mars 2002.

De cette Charte, rappelons :

- **L'article 3** qui dispose que les collectivités locales doivent avoir le droit et la capacité **effective** de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une **part importante** des affaires publiques.
- **L'article 9, §1^{er}** qui prévoit que « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des **ressources propres suffisantes** dont elles peuvent **disposer librement** dans l'exercice de leurs compétences.

(...)

Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit **pas porter atteinte** à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence».

Les provinces disposent donc d'une autonomie que les Régions (ou les Communautés et l'Etat fédéral) ne peuvent venir limiter que dans les cas où l'intérêt général prévaudrait sur l'intérêt provincial. Une autorité supérieure ne peut venir vider de sa substance l'autonomie provinciale au nom de l'intérêt général.

Ainsi, la Région wallonne ne pourrait décider que l'ensemble des actions provinciales, relevant de ses compétences, doivent faire l'objet d'un contrat de partenariat. De même, elles ne pourraient lier l'ensemble du financement des provinces à la réalisation de missions déterminées. Dans une telle hypothèse, la non réalisation des missions imposées priveraient les provinces de tout financement et les empêcheraient de réaliser toutes autres missions, faute de moyens financiers. Plus aucune autonomie n'existerait. Les régions ne peuvent utiliser leurs compétences en matière de financement des provinces pour priver celles-ci de toute autonomie.

Le système de financement des provinces tel qu'instauré par la Région wallonne en 2002 (20% du financement lié au contrat de partenariat) **venait, à notre sens, à l'encontre du principe de l'autonomie locale** tel qu'énoncé dans la Constitution et dans la Charte européenne pour l'autonomie locale. Si les provinces décidaient de ne pas conclure un contrat de partenariat, celles-ci voyaient 20% de leur financement leur échapper et par conséquent, leurs moyens financiers, pour réaliser leurs missions d'intérêt provincial, diminuer. En outre, même si elles concluaient un contrat de partenariat mais qu'elles n'avaient pas, selon le seul avis de la Région wallonne¹⁰⁴⁶, correctement exécuté les missions prédéterminées, une partie du financement (20% des 20%) ne leur sera liquidée.

Le Conseil d'Etat, dans son avis sur l'avant-projet de décret, allaient en ce sens en concluant que celui-ci respectait l'autonomie locale *« pour autant que la réduction de vingt pour cent du financement général des provinces n'aboutisse pas à priver les provinces de ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans les matières autres que celles qui relèvent de la compétence de la Région et pour autant que des considérations d'efficacité et d'économie justifient que des matières relevant de l'intérêt provincial soient soumises à un contrat de partenariat plutôt que d'être laissées à la responsabilité propre des autorités provinciales »*¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁶ Une procédure contradictoire est organisée mais comme énoncé dans les travaux préparatoires, le pouvoir du dernier mot appartient au Gouvernement - Doc. Parl., *Rapport*, Parlement wallon, Session 2001-2002, 317, n°3, p.4.

¹⁰⁴⁷ Doc. Parl., Avis du Conseil d'Etat, Parlement wallon, Session 2001-2002, 317, n°1, p.10.

Même si la raison justifiant ce choix n'est pas liée à la protection de l'autonomie provinciale, la diminution progressive de ce taux (5% en 2010) permet de se conformer davantage à la Charte européenne pour l'autonomie locale.

C. Les compétences du conseil provincial

1. LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE

Inscrit par la loi du 5 février 2001, la **déclaration de politique générale**¹⁰⁴⁸ du collège provincial est approuvée par le conseil provincial. Inspiré de la déclaration de politique régionale au niveau régional, ce programme couvre la durée de la législature, à savoir six ans et comporte au moins les principaux projets politiques, un volet budgétaire ainsi que les orientations pour la conclusion des contrats de partenariats (article L2212-47 CDLD). L'ensemble des actions projetés sur la législature ne doivent pas s'y retrouver, mais uniquement les principaux. Il permet ainsi d'avoir une vision de la politique provinciale à plus long terme que celle traduite dans le budget annuel.

Aucune sanction n'est prévue si le conseil provincial n'adopte pas un tel programme. La seule sanction pourrait être le vote d'une motion de méfiance à l'égard du Collège qui serait resté en défaut d'établir ce programme.

2. LE POUVOIR REGLEMENTAIRE

A l'instar du conseil communal, la **compétence réglementaire** appartient au conseil provincial. Celui-ci est compétent pour adopter les règlements d'administration intérieure ainsi que les ordonnances de police.

Le conseil représente le « **POUVOIR LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE** » de la province ; il lui appartient de décider. Pouvoirs subordonnés, ses décisions doivent être conformes aux lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés et des Commissions communautaires. Si celles-ci s'avéraient non conformes, elles pourront être suspendues, non approuvées ou annulées par l'autorité de tutelle et/ou le Conseil d'Etat. En outre, le juge pourra également décider de ne pas appliquer un règlement communal qui serait contraire à une norme supérieure, en application de l'article 159 de la Constitution. Les prescrits des articles L2212-38 CDLD et 85 de la loi provinciale impliquent également que toutes lois, décrets, ordonnances, ... qui seraient adoptés ultérieurement, abrogeraient de plein droit les règlements provinciaux qui leur seraient contraires¹⁰⁴⁹. Ces éléments traduisent parfaitement la **subordination des provinces aux autres niveaux de pouvoirs**.

Les règlements d'administration intérieure sont à distinguer des ordonnances de police communale. Ces mesures sont des normes générales et abstraites, applicables à tous les citoyens ou à certaines catégories de citoyens indéterminés pour une durée qui n'est pas nécessairement limitée dans le temps.

¹⁰⁴⁸ Dénommé « *programme de politique générale* » dans la loi provinciale.

¹⁰⁴⁹ THIEL Patrick, Les règlements des conseils communaux – Florilège jurisprudentiel, in *Revue de Droit Communal*, 1997/1, p.11. Voir également en ce sens : CE, Steeno, n°23.832, 20 décembre 1983 (en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme)

- Les règlements d'administration intérieure

Ces règlements trouvent leur fondement juridique dans l'article L2212-38 CDLD. Ils ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois, décrets, règlements d'administration générale.

- Exemples : règlements fiscaux, règlement sur la mise à disposition de matériel de signalisation, règlement fixant le prix des photocopies, règlement des bibliothèques et ludothèques provinciales, règlement relatif à l'octroi d'une prime pour l'installation de chauffe-eau solaire, ...

Ces règlements règlent l'organisation des services et des intérêts provinciaux. Ils ont une **portée abstraite et générale** et seul le conseil provincial est compétent pour les adopter. Le collège ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire.

Ces règlements portent sur tout **intérêt** que le conseil provincial a considéré comme **provincial**, dans le respect des limitations imposées à l'article L2212-32 CDLD.

- Les ordonnances de police

Relève également de la compétence du conseil provincial, le pouvoir d'adopter des ordonnances de police, en vertu de l'article 85 de la loi provinciale¹⁰⁵⁰.

Parmi les missions de police, nous distinguons les missions de police administrative de celles de police judiciaire. Par **police administrative**, on entend « l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus »¹⁰⁵¹. Un rapport de proportionnalité devra toutefois exister entre la limitation à ces droits et libertés et la situation telle qu'elle existe.

Les **missions de police administrative** peuvent, à leur tour, être subdivisées :

- D'une part, en pouvoirs de police administrative générale, c'est-à-dire celles qui « reposent sur des textes généraux qui en investissent certaines autorités administratives ».
- D'autre part, en pouvoirs de police administrative spéciale qui « sont organisés par des dispositions, légales ou réglementaires, particulières »¹⁰⁵².
 - Exemples : la police de l'environnement (Code de l'Environnement), de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'énergie (CWATUPE), la police sanitaire, la navigation aérienne, la police du logement (Code du Logement), ...

Ces deux types de police se distinguent également par le but qu'elles poursuivent : la police administrative générale vise « à assurer le maintien de l'ordre public en général au regard des activités privées en général »¹⁰⁵³ alors que la police administrative spéciale porte sur « la limitation d'une activité déterminée ou la prescription de mesures propres à éviter un désordre particulier »¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵⁰ Pour des raisons de répartition de compétences entre les Régions et l'Etat fédéral, cet article est toujours d'application en vertu de l'article 137 du décret du 12 février 2004.

¹⁰⁵¹ DEMBOUR Jacques, *Droit administratif*, cité par FLAMME M.-A., *Droit administratif – Tome H*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p.1103.

¹⁰⁵² DEMBOUR Jacques, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruylant, Bruxelles, 1956, pp. 14 à 17.

¹⁰⁵³ DEMBOUR Jacques, o.c., p. 14.

¹⁰⁵⁴ DEMBOUR Jacques, o.c., p. 15.

L'organisation d'une police spéciale par l'Etat fédéral, la Région ou la Communauté n'exclut pas toute intervention de l'autorité provinciale dans cette matière¹⁰⁵⁵ :

- D'une part, la législation peut expressément prévoir une compétence provinciale (décentralisation par service ou déconcentration) ;
- D'autre part, la législation peut ne pas être suffisamment complète, précise et détaillé, offrant ainsi une marge de manœuvre aux provinces.

Quant à la **police judiciaire**, elle « recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir »¹⁰⁵⁶. En vertu de l'article 15 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, elle a pour objet, d'une part, rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner, connaissance aux autorités compétentes et, d'autre part, de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi. Il s'agit par conséquent d'une police « répressive » par opposition à la police administrative « préventive ».

3. LE PERSONNEL

En vertu de l'article L2212-32, §4 CDLD, le conseil provincial nomme, suspend et révoque les **agents** de l'administration provinciale. Cette compétence peut faire l'objet d'une délégation au collège provincial du moins pour les agents dont le grade n'est pas supérieur à celui de directeur.

Il revient également au conseil provincial de fixer, notamment :

- le cadre et le statut administratif et pécuniaire de ces agents (article L2212-32, §4) ;
- les barèmes de traitement (article L2221-1) ;
- les conditions et procédure d'évaluation (article L2221-1) ;
-

Dans le cadre du présent ouvrage, nous n'aborderons pas davantage la fonction publique provinciale.

4. LA GESTION DES AFFAIRES PROVINCIALES, Y COMPRIS LES BIENS

En matière de **patrimoine**, il appartient au conseil provincial d'autoriser les emprunts, les acquisitions, aliénations et échanges de biens ainsi que les transactions relatives à ceux-ci (article L2222-1 CDLD). Il peut charger le Collège de régler les conditions des emprunts.

¹⁰⁵⁵ Sur l'articulation entre les compétences de police administrative générale des communes et les règles de police spéciale édictées par d'autres législations, voir :

PAQUES M., *Articulation de la police administrative générale commune et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement*, in *L'autonomie communale – communes et Région : quel partenariat pour le XX^e siècle ?*, Actes du colloque, Namur, 11 décembre 1998, UVCW et CDGEP, 1999, pp.169 et s.

QUINTIN M. & JADOT B., *La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer*, in *Revue de Droit Communal*, 2000/1-2, pp.77 et s.

¹⁰⁵⁶ LAFFINEUR Guy, o.c.

En matière de **marchés publics**, nous retrouvons une répartition de compétence analogue à celle applicable au niveau communal. Il appartient au conseil provincial de *choisir le mode de passation* des marchés publics - subsidiés ou non - et d'en *fixer les conditions*, notamment le cahier spécial des charges, les critères d'attribution, ... (article L2222-2 CDLD). Cette compétence peut être **déléguée** au collège communal à deux conditions cumulatives (article L2222-2, alinéa 2 CDLD) :

- Pour les marchés relatifs à la gestion journalière ;
- Dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire.

En outre, cette délégation s'effectue au cas par cas ; elle ne peut être générale.

Ce ne sera que dans le cas **d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles**, notion à apprécier au cas par cas et à motiver, que le collège pourra exercer les pouvoirs du conseil, allant dès lors au-delà de la gestion journalière. Ces circonstances impérieuses ne doivent être le fait de la commune. Aucune délégation du conseil n'est nécessaire. Le conseil devra toutefois en prendre acte lors de sa prochaine séance (article L2222-2, alinéa 3 CDLD).

Concernant *l'engagement de la procédure et l'attribution du marché*, le collège est compétent en vertu de l'article L2222-2, alinéa 5 CDLD. Si en cours d'exécution, des dépenses supplémentaires s'avèrent nécessaires, le collège pourra modifier le contrat pour autant que ces dépenses ne dépassent pas 10% du montant total.

L'ensemble des ces opérations doit s'effectuer dans le respect de la législation sur les marchés publics, applicable aux provinces¹⁰⁵⁷.

5. LES FINANCES PROVINCIALES

Le conseil provincial prend les grandes décisions en matière de finances¹⁰⁵⁸, notamment :

- l'adoption du budget (pour le 31 octobre) et de ses modifications¹⁰⁵⁹ ;
- l'autorisation de transferts budgétaires¹⁰⁶⁰ ;
- la contraction des emprunts¹⁰⁶¹ ;
- le vote des comptes ;
- l'adoption des règlements taxes et redevances¹⁰⁶².

A titre informatif, vous trouverez en annexe 2 un aperçu de la structure des finances des provinces wallonnes.

¹⁰⁵⁷ Article 4, §1^{er}, Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

¹⁰⁵⁸ Articles L2231-1 et suivants CDLD. [ok](#)

¹⁰⁵⁹ Voir l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale. [ok](#)

¹⁰⁶⁰ Article L2231-2 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁶¹ Article L2222-1 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁶² Sur la distinction entre une taxe et une redevance, nous vous renvoyons à COENEN Alain, *Introduction aux finances communales*, La Chartre, Brugge, 2000, pp.191-193.

a) L'adoption du budget et de ses modifications

Acte politique essentiel dans la vie d'une province, il appartient au conseil provincial d'adopter le budget ainsi que les modifications à celui-ci. Acte prévisionnel, le budget détermine la politique qui sera menée au cours d'une année donnée et les moyens financiers qui seront mis en œuvre.

Le budget comprend deux parties :

- Le service ordinaire qui regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses relatifs à la vie courante de la province ;
- Le service extraordinaire relatif à l'ensemble des recettes et des dépenses d'investissements de la province.

A la différence des communes, le budget provincial est accompagné d'une note de politique générale qui comprend au moins les priorités et les objectifs politiques, les moyens budgétaires et l'indication du délai dans lequel ces priorités et ces objectifs doivent être réalisés¹⁰⁶³. Cette note est débattue par le conseil provincial.

Après consultation, le cas échéant, des conseils consultatifs et/ou participatifs, le budget doit être voté lors d'une séance du mois d'octobre¹⁰⁶⁴. Dans le mois qui suit son adoption, le budget est publié au Bulletin provincial¹⁰⁶⁵.

Une fois adoptée par le conseil provincial, le budget est soumis à la tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement wallon et il ne pourra sortir ses effets qu'une fois approuvé par ce dernier ou à défaut de décision, à l'expiration du délai de 30 jours.

b) La fiscalité provinciale

N.B. : Nous n'aborderons pas dans ce présent ouvrage le régime fiscal auquel les provinces sont soumises.

En vertu de l'article 170, §3 de la Constitution, il revient au conseil provincial d'adopter les règlements taxes ou redevances. Celui-ci est donc **la seule autorité provinciale compétente** pour établir ce type de règlements. Seul le législateur fédéral –et non régional ou communautaire– peut venir restreindre ce pouvoir du moment que la nécessité de cette limitation en soit démontrée¹⁰⁶⁶.

- Exemples :
- L'article 37, §3, du Code judiciaire interdit le prélèvement d'une taxe sur la remise à domicile de plis à caractère judiciaire destinés à des particuliers ;
- L'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus prohibe toute taxe sur les jeux et paris autres que les courses de chevaux.

Ce pouvoir fiscal doit se combiner avec les articles 41 et 162 de la Constitution rendant les provinces compétentes pour tout ce qui est d'intérêt provincial. Ainsi, les conseils provinciaux ne pourront établir d'impositions sur des matières relevant d'autres niveaux de pouvoir, et qui font déjà l'objet d'une taxation (principe *non bis in idem*). Aucune disposition constitutionnelle ou législative n'impose aux provinces qu'un lien existe entre la taxe établie et les compétences matérielles des provinces¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶³ Article L2231-6 CDLD. **ok**

¹⁰⁶⁴ Article L2231-6. **ok**

¹⁰⁶⁵ Article L2231-9. **Ok**

¹⁰⁶⁶ Voir la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux.

¹⁰⁶⁷ CE, Schaerbeek, n°114.119, 23 décembre 2002 (concernant une taxe sur les serveuses et serveurs de bars) – jurisprudence relative à un cas communal mais dont les enseignements peuvent être transposés à la province.

Ainsi, au nom de leur autonomie provinciale et fiscale ainsi que dans le respect de ce cadre constitutionnel et légal, le conseil provincial peut déterminer les différents éléments constitutifs de l'impôt, tels que la base, l'assiette, le taux¹⁰⁶⁸ et le redevable¹⁰⁶⁹.

Tout comme les communes, les provinces sont autorisés à prélever des centimes additionnels au précompte immobilier¹⁰⁷⁰. Elles peuvent également établir des taxes sur le personnel de bar, sur les débits de boisson, sur les panneaux publicitaires fixes, sur les agences bancaires, sur les pylônes GSM, sur les secondes résidences, sur les chiens ou encore une taxe de séjour.

L'article 172 de la Constitution consacrant le principe d'égalité des Belges devant l'impôt s'applique également aux provinces. Ce principe n'exclut toutefois pas qu'un régime fiscal différent soit appliqué pour certains contribuables, du moment que le critère de différenciation soit objectif et raisonnable¹⁰⁷¹.

Ces règlements sont soumis à la **tutelle d'annulation**¹⁰⁷² pour ce qui concerne les règlements relatifs aux taxes additionnelles ou **d'approbation** pour les autres règlements¹⁰⁷³. Outre ce contrôle régional, tout comme les communes, les provinces se voient adresser annuellement une circulaire ministérielle relative à l'établissement de leur budget à laquelle est annexée une nomenclature des taxes provinciales. Dans celle-ci, le Ministre « invite » les conseils provinciaux à « limiter les champs de leur fiscalité aux taxes reprises à la nomenclature figurant en annexe. La pratique a démontré que le choix de ces taxes, communément appliquées aux taux recommandés, garantit une plus grande sécurité juridique et ne risque pas de blesser l'intérêt général »¹⁰⁷⁴. Il s'est ainsi avéré dans la pratique que les communes qui ne se conformaient pas aux « invitations » formulées par cette circulaire voyaient leur règlement refusé. Le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, qualifié ces circulaires de réglementaires et précisé les limites de la Wallonie dans l'exercice de son pouvoir de tutelle¹⁰⁷⁵.

Les procédures d'établissement et de recouvrement des taxes communales (exception faite des taxes additionnelles) sont déterminées aux articles L3321-1 et suivants CDLD¹⁰⁷⁶.

L'adoption d'un règlement fiscal provincial suit la procédure suivante :

¹⁰⁶⁸ Celui-ci devra être proportionné. Ainsi, il ne pourra empêcher une activité économique de se réaliser, devra tenir compte de la capacité contributive des contribuables, ... - LOMBAERT B. & NIHOUL M., o.c, pp.39-44.

¹⁰⁶⁹ CE, La Roche-en-Ardenne, n°117.110, 17 mars 2003 ; CE, Namur, n°120.792, 23 juin 2003 – jurisprudence relative à un cas communal mais dont les enseignements peuvent être transposés à la province.

¹⁰⁷⁰ Article ...

¹⁰⁷¹ LOMBAERT B. & NIHOUL M., Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication du règlement et force majeure exonératoire, in Revue de Droit communal, 2003/03, p.42.

Voir également : CE, La Roche-en-Ardenne, n°117.110, 17 mars 2003 (taxe sur les loges foraines et loges mobiles)

¹⁰⁷² Avec obligation de transmission, en vertu de l'article L3122-2. [ok](#)

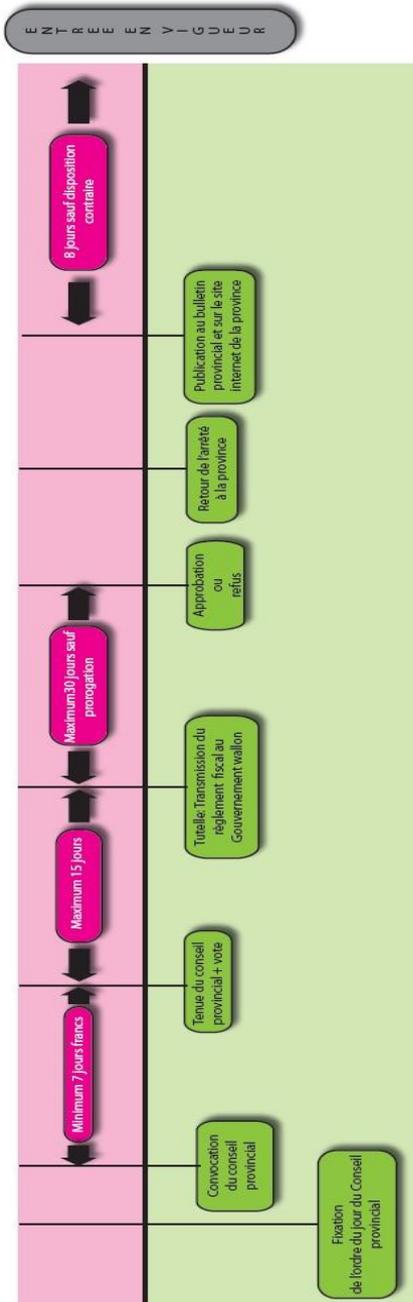
¹⁰⁷³ Article L3131-1, §2 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁷⁴ Circulaire du ...2011 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2012.

¹⁰⁷⁵ CE, Ville de Huy, n°72.369, 11 mars 1998; Ville de Huy, n°106.994, 24 mars 2002 ; CE, Vercruysse, n°17.141, 2 septembre 1975.

¹⁰⁷⁶ Circulaire du 5 octobre 2010 relative à l'établissement des règlements fiscaux y compris de ceux relatifs aux taxes additionnelles.

Sur l'enrôlement d'office, voir: BOLLEN Sylvie, La Cour de Cassation tranche: l'article 444 du CIR 1992 n'est pas applicable aux taxes communales, in Mouvement communal, 2005/03, pp.101-102.



6. LES ACTIONS JUDICIAIRES

Il autorise les **actions en justice** relatives aux biens de la province (article L2224-4 CDLD).

Soulignons dès à présent que sous le terme « *actions judiciaires* », ne sont pas visés les recours administratifs exercés par la province devant une autorité administrative non juridictionnelle¹⁰⁷⁷, telle que ceux devant les autorités de tutelle.

La compétence de représenter la province en justice (devant les Cours et tribunaux, le Conseil d'Etat ainsi que la Cour constitutionnelle) ne revient pas au conseil provincial mais appartient au collège (article L2224-5 CDLD). Celui-ci doit toutefois, après avoir décidé d'intenter une action, soit en demandant, soit en défendant, obtenir **l'autorisation au conseil provincial** (article L2224-4 CDLD).

S'inspirant de la jurisprudence communale en la matière, cette autorisation est requise **pour chaque procédure distincte et pour chaque degré de juridiction**¹⁰⁷⁸. Une interprétation stricte de l'article est privilégiée : une autorisation générale autorisant le collège d'intervenir dans les actions judiciaires ne peut être envisagée.

Cette autorisation doit être demandée **au préalable**. Sur ce point, nous pouvons remarquer une évolution de la jurisprudence : alors que dans un premier temps, le collège devait avoir demandé l'autorisation avant d'intenter toute action, il semble dorénavant admis que l'autorisation peut être demandée après avoir intenté une action mais « *avant que le procès ne soit arrivé à sa phase décisive* »¹⁰⁷⁹.

7. L'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION POPULAIRE

Tel que le prévoit la Constitution en son article 41, alinéa 5, les matières d'intérêt provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire. Notons que constitutionnellement, l'organisation d'une consultation populaire n'est permise qu'au niveau des communes et des provinces.

La consultation populaire n'est pas à confondre avec le *référendum*. Ce dernier est un mode de démocratie directe par lequel la population indique au pouvoir dans quel sens il doit décider. La consultation populaire se distingue du référendum en ce que l'avis exprimé par la population n'est **pas juridiquement contraignant** pour l'autorité publique.

Le Conseil provincial est compétent pour organiser, d'initiative ou sur demande d'au moins 10% des habitants de la province, des consultations populaires sur des matières d'intérêt provincial. Celles-ci sont actuellement régies tant par la *loi provinciale* (articles 140-1 à 140-12) que par le *CDLD* (articles L2214-1 à L2214-12). Le contenu de ces deux séries de dispositions est analogue.

Pourquoi une telle situation ?

Une controverse quant à la régionalisation de la matière de la consultation populaire locale existe actuellement. Selon la doctrine, il serait déduit de l'arrêt 35/2003 de la Cour d'arbitrage que cette matière

¹⁰⁷⁷ CE, Pirlot, n°75.014, 8 juillet 1998 ; CE, Commune de Saint-Gilles, n°112.500, 12 novembre 2002.

¹⁰⁷⁸ Voir sur l'autorisation du conseil communal : Cass., 29 octobre 1981, Pas., 1982, I, 298 ; Cass., 15 octobre 1996, Bull., 1996, 988 ; Cass., 24 septembre 1962, Pas., 1963, I, 109 ; Cass., 27 mai 1987, Pas., 1987, I, 1191 ; Cass., 4 novembre 1980, Pas., 1981, I, 272.

¹⁰⁷⁹ Cass., 5 septembre 2003, in *Revue de droit communal*, 2004/1, pp.16-19.

serait restée dans les mains du législateur fédéral et ce, malgré la mention explicite, dans l'exposé des motifs de la [loi du 13 juillet 2001](#)¹⁰⁸⁰, de la consultation populaire dans les matières régionalisées. L'argument serait que les régions ne disposent d'aucune compétence en matière de consultation populaire et par conséquent, ne disposent pas non plus du pouvoir d'organiser la consultation populaire au niveau local.

Lors de la réforme des provinces de 2004, voulant satisfaire aux deux thèses en présence, la Wallonie a maintenu en vigueur les dispositions de la [loi provinciale](#) relatives aux consultations populaires mais a également repris le contenu de ces articles dans le [CDLD](#)¹⁰⁸¹.

Concernant les modalités de l'organisation de ces consultations populaires, nous vous renvoyons au propos tenu à ce sujet dans la partie communal du présent ouvrage.

8. COMPETENCES DIVERSES

Outres les compétences développées ci-dessous, le conseil provincial dispose d'autres compétences conférées par le CDLD ou par d'autres législations. A titre d'exemples, citons:

- La création d'une régie provinciale, d'une régie provinciale autonome, d'une asbl provinciale, la participation à une intercommunale, ... ;
- La conclusion d'un plan de gestion avec les régies provinciales constituées et la vérification annuelle de la réalisation des obligations prévues dans ce plan¹⁰⁸² ;
- La conclusion avec les régies communales autonomes d'un contrat de gestion ainsi que l'approbation du plan d'entreprise et du rapport d'activité¹⁰⁸³ ;
- La mise à disposition de communes d'un fonctionnaire provincial chargé d'infliger des amendes administratives en matière d'infractions environnementales¹⁰⁸⁴ ;
- L'avis sur la reconnaissance d'organisme touristique¹⁰⁸⁵ ;
- ...

C. Les compétences du collège provincial

A l'instar du collège communal et comme son nom l'indique, le collège provincial est un **ORGANE COLLEGIAL**. Toutefois, en vue de la préparation des délibérations, une répartition interne, des différents domaines de compétences est réalisée¹⁰⁸⁶. Cette répartition est communiquée au conseil¹⁰⁸⁷.

Une fois constitué, un de ces premières tâches est de préparer un projet de **déclaration de politique générale** couvrant la législature, qu'il soumet à l'approbation du conseil provincial ([article L2212-47 CDLD](#)). Sur le contenu de ce document, nous vous renvoyons au chapitre sur les compétences du conseil provincial.

¹⁰⁸⁰ Doc. parl., *Exposé des motifs*, Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/1, pp.8-9.

¹⁰⁸¹ Doc. parl., *Commentaire des articles*, Parlement wallon, Session 2003-2004, 613, n°1, pp.11-12.

¹⁰⁸² Article L2223-1 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁸³ Article L2223-9 CDLD. [ok](#)

¹⁰⁸⁴ Article D.168 du Code de l'Environnement. [ok](#)

¹⁰⁸⁵ Article 44 D, §2 du Code Wallon du Tourisme. [ok](#)

¹⁰⁸⁶ Sur le retrait des attributions, voir CE, Province du Hainaut, n°108.329, 21 juin 2002 + note LOMBAERT B., in [Revue de Droit Communal](#), 2003/1, pp.46-49.

¹⁰⁸⁷ Article L2212-46, alinéa 5 CDLD.

Dans le cadre de la décentralisation territoriale, le collège provincial est compétent pour :

- l'administration journalière des **INTERETS PROVINCIAUX** tel que défini à l'article L2212-32 CDLD;
- l'exécution de ses propres délibérations ainsi que celles prises par le conseil provincial ;
- l'instruction préalable des affaires d'intérêt provincial (article L2212-48 CDLD) ;
- la fixation des conditions des emprunts (article L2222-1 CDLD) ;
- la désignation d'un ou plusieurs de ses membres pour vérifier, au moins une fois par an, l'état de recettes et de dépenses (article L2231-3 CDLD) ainsi que la caisse provinciale (article L2231-4 CDLDL) ;
- ...

Elle soumet le budget et les comptes au conseil provincial. Notons qu'à la différence des communes ces comptes sont vérifiés par la Cour des Comptes¹⁰⁸⁸.

En matière de **marchés publics** : en vertu de l'article L2222-2 CDLD, le collège est compétent pour engager la procédure et attribuer le marché aux conditions fixées par le conseil provincial préalablement. Le collège ne pourra modifier le contrat en cours d'exécution que si ce changement n'entraîne pas une dépense supplémentaire de plus de 10%.

L'article L2222-2, al. 2 et 3 CDLD offre toutefois au collège la possibilité de choisir le mode de passation ainsi que les conditions des marchés. Cette compétence est toutefois encadrée : délégation du conseil, en matière de gestion journalière et dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget ordinaire et, si le montant du marché ne dépasse pas au budget extraordinaire le montant fixé par l'article 120, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de services publics. Ce n'est qu'en cas d'urgence que le collège pourra exercer les compétences du conseil provincial en matière de marchés publics, cette décision devant toutefois être actée par le conseil provincial¹⁰⁸⁹.

En matière de **personnel**, l'article L2212-32, §4 CDLD permet au conseil communal de déléguer au collège la nomination, la suspension et la révocation des agents, jusqu'au grade de directeur y compris.

Concernant les **consultations populaires**, l'article L2214-4 CDLD confie au collège le contrôle des demandes.

A côté de ces missions d'intérêt provincial, le collège provincial remplit également des **MISSIONS D'INTERET GENERAL**. Elle donne notamment son avis sur toutes affaires qui lui sont soumises en vertu d'une loi ou par le gouvernement (article L2212-48, alinéa 1^{er} CDLD).

Exemple : Pour les Centres culturels

Il peut également être amené à délibérer sur les réquisitions qui lui sont faites par le gouverneur dans le cadre de sa fonction de commissaire de Gouvernement.

Elle délibère en outre sur des missions qui lui ont été expressément confiées par la loi (décentralisation par service ou déconcentration).

Exemple : En matière de tutelle, le collège provincial est également responsable de l'organisation des archives de l'administration provinciale.

¹⁰⁸⁸ Art. 112bis de la loi provinciale, toujours d'application en vertu de l'article 137 du décret du 12 février 2004.

¹⁰⁸⁹ Article L2222-2, al. 4 CDLD.

Et finalement, comme déjà spécifié, le collège provincial statue en tant que **JURIDICTION ADMINISTRATIVE** sur la validité des élections communales et des C.P.A.S. ainsi que sur responsabilité du receveur communal et du receveur d'un C.P.A.S.¹⁰⁹⁰. Auparavant, il disposait de compétences juridictionnelles en matière fiscale et agissait en tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire. La question reste posée, et a été soulevée lors de la réforme de 2004, de savoir s'il appartient bien à un organe politique d'exercer de telles fonctions.

D. Les attributions du gouverneur

La volonté du législateur wallon lors de la réforme de 2004 a été de concentrer le gouverneur sur ses fonctions de commissaires de gouverneur, de représentant des autorités supérieures. Par conséquent, la plupart de ces compétences relèvent de l'intérêt général, en majeure partie fédéral¹⁰⁹¹.

En tant que commissaire du Gouvernement wallon, le Gouverneur exerce des missions d'information auprès du conseil et du collège provincial¹⁰⁹². En outre, il veille au respect de la légalité et de la conformité à l'intérêt général des actes pris par ces autorités. A ce titre, il est tenu à un devoir d'information du Gouvernement wallon. Il pourra ainsi prendre connaissance de tous les dossiers soumis au conseil et au collège provincial et le cas échéant, exercer un recours auprès du Gouvernement wallon contre tout acte qu'il juge contraire aux lois, aux décrets et aux arrêtés. La procédure à suivre quant à ce recours est fixée à l'article L2212-51 CDLD.

Outre cette compétence de tutelle sur les autorités provinciales, relevons notamment les compétences suivantes :

- L'exécution des lois, décrets et des arrêtés d'administration générale et des mesures d'exécution (articles 124, al.1 de la loi provinciale et L2212-53 CDLD) ;
- La présidence la commission interministérielle de concertation, qui promeut la coordination entre les différentes administrations provinciales (article 124, al.2 de la loi provinciale) ;
- Le maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés, pour lequel il peut faire appel à la police fédérale (article 128 de la loi provinciale) ;
- Le droit de requérir la force armée dans des circonstances graves bien précises (article 129 de la loi provinciale) ;
- La vérification de la caisse provinciale au moins une fois par an (article L2212-55 CDLD).

¹⁰⁹⁰ Article L1124-42, §4.

¹⁰⁹¹ Par conséquent, l'article 137 du décret du 12 février 2004 laisse en vigueur la majeure partie des articles de la loi provinciale ayant trait aux attributions du gouverneur.

¹⁰⁹² Article L2212-51, §2.

V. LES AUTRES ACTEURS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE

1. LE GREFFIER PROVINCIAL, SECRETAIRE DE LA PROVINCE

Un par province, le greffier provincial est **NOMME** par le conseil provincial, sur base d'un concours organisé par la province¹⁰⁹³ (article L2212-56, §1^{er} CDLD). Les conditions à remplir¹⁰⁹⁴ sont fixées à l'article L2212-56, §3 CDLD. Auparavant, une condition d'âge (25 ans au moins) était prévue¹⁰⁹⁵. Celle-ci a été supprimée par le décret de 2004. Il doit résider dans la province.

Signalons que la réforme de 2004 n'a pas opté le système de « mise sous mandat temporaire » des greffiers. Toutefois, leur statut est actuellement en cours de réforme au niveau du Gouvernement wallon avec comme objectif une modernisation de la fonction¹⁰⁹⁶.

Commentaire [IG48]: A suivre, réforme des grades légaux en cours.

Son **TRAITEMENT** est fixé par le conseil provincial dans les limites légales liées à la fonction de secrétaire communal des communes classées dans la catégorie supérieure, tel que défini par l'article L2212-57 CDLD. Relevons que les termes de cet article ne sont pas très précis : quelle catégorie vise-t-on par « catégorie supérieure » ?

Des sanctions disciplinaires, identiques à celles des agents provinciaux, peuvent être infligées au greffier provincial par le conseil provincial (article L2212-58 CDLD).

En cas d'absence justifiée, le remplacement du greffier est organisé par l'article L2212-59 CDLD. Si l'absence n'est pas supérieure à trente jours, le greffier provincial peut désigner un remplaçant agréé par le collège provincial. Cette procédure peut être renouvelée à deux reprises pour une même absence. Dans les autres cas, le conseil provincial désignera un greffier faisant fonction. En cas d'urgence, le collège peut désigner le greffier faisant fonction mais cette décision devra faire l'objet d'une confirmation par le conseil au cours de sa plus prochaine séance.

Assez similaires à celle du secrétaire communal, ses **FONCTIONS** sont réglées essentiellement par les articles L2212-60 et L2212-61 CDLD. Citons en quelques-unes:

- Assistance aux séances du conseil provincial et du collège provincial ;
- Rédaction des procès-verbaux et transcription des délibérations ;
- Contrescoring des règlements et ordonnances du conseil et du collège provincial (article L2213-2 CDLD);
- Signature des expéditions du conseil provincial et du collège provincial, officialisant de la sorte ces actes,
- Garde des archives ;
- Missions d'information des membres du conseil provincial et du collège provincial ainsi que des particuliers intéressés ;
- Chef de l'administration provinciale, tant des agents provinciaux que des agents de l'Etat, à l'exception du receveur provincial. Il en assure la direction et dirige les travaux des différents services.

¹⁰⁹³ La loi provinciale n'imposait pas le concours pour le recrutement du greffier provincial.

¹⁰⁹⁴ Notons que le master en sciences politiques permet de postuler à cet emploi.

¹⁰⁹⁵ Article 4 de la loi provinciale.

¹⁰⁹⁶ COENEN Alain, *Quelques réflexions sur le mandat administratif*, in 26bis, Revue de la Fédération régionale wallonne des Secrétaires communaux, juin 2002.

2. LE RECEVEUR PROVINCIAL

Jusqu'en 1997, la fonction de receveur n'existait pas dans les provinces. Ses fonctions étaient exercées par le comptable provincial à la différence que ce dernier ne pouvait procéder au recouvrement forcé des impôts.

La loi du 25 juin 1997 a imposé la présence d'un receveur provincial dans chaque province.

Comme le greffier provincial, le receveur provincial est **nommé** par le conseil provincial sur base d'un concours organisé par la province (article L2212-62 CDLD). Il est sous l'autorité du collège provincial.

Son **traitement** est fixé par le conseil provincial dans le respect des limites légales, à savoir l'échelle de traitements applicable aux secrétaires communaux des communes de 80.001 à 150.000 habitants (article L2212-69 CDLD).

Comme le receveur communal, il est tenu de verser une **caution** pour garantie de sa gestion (articles L2212-64 à L2212-67).

La procédure de remplacement en cas d'absence justifiée est définie à l'article L2212-63 CDLD et est similaire à celle pour le greffier provincial.

Il rend compte annuellement de sa gestion à la Cour des Comptes : il est, par conséquent, justiciable de celle-ci (article 113octies, alinéa 2 de la loi provinciale¹⁰⁹⁷).

Il tient la comptabilité et établit les comptes de la province¹⁰⁹⁸. Il procède, seul et sous sa responsabilité, au paiement des dépenses. Il effectue la perception et le recouvrement des impôts provinciaux.

3. LES COMMISSAIRES D'ARRONDISSEMENT

Initialement, l'existence de ces commissaires remonte à l'époque où une distinction entre les communes émancipées et non-émancipées était réalisée. Les commissaires d'arrondissement étaient ainsi chargés d'encadrer les communes non-émancipées. Cette distinction a été supprimée mais la fonction de commissaires d'arrondissement a subsisté. De nouvelles missions leur ont dès lors été trouvées.

Pour le compte de l'Etat fédéral ou de la Région, ces commissaires exercent dorénavant des fonctions analogues à celles du gouverneur. Ils assistent ce dernier (article L2212-73 CDLD) et sont spécialisés dans certaines matières¹⁰⁹⁹.

- **Exemple** : police fédérale¹¹⁰⁰, application de la législation linguistique

Malgré leur nom, il n'y en a pas nécessairement un commissaire par arrondissement, certains arrondissements n'en ont d'ailleurs pas. Pour les cas où il n'y a aucun commissaire d'arrondissement dans la province, ces missions sont exercées par le gouverneur de province.

A l'instar des gouverneurs, ils sont nommés et révoqués par la Région wallonne sur avis conforme du Conseil des Ministres. Cette nomination sur avis conforme, prévue par l'article 6, §1^{er}, VIII, 1°, alinéa 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'exercice de missions fédérales,

¹⁰⁹⁷ Toujours d'application en vertu de l'article 137 du décret du 12 février 2004.

¹⁰⁹⁸ Article 37 du décret du 12 février 2004. Depuis le 1er janvier 2003, la comptabilité devra être une comptabilité en partie double. Voir l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale ainsi que la circulaire du 3 février 2003 relative à la nouvelle comptabilité provinciale.

¹⁰⁹⁹ Voir la circulaire du 20 décembre 2002 relative aux tâches exercées par les autorités provinciales pour le Service public fédéral Intérieur (M.B. 23/05/2003).

¹¹⁰⁰ Voir sur ce point l'article 4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

empêche les régions de rendre cette fonction facultative, voir de supprimer cette fonction¹¹⁰¹. Elles peuvent toutefois fixer leur statut¹¹⁰². Ainsi, [l'arrêté du Gouvernement du 12 mai 2011](#) détermine ce statut et notamment les conditions de nomination. Le commissaire d'arrondissement doit être belge, âgé d'au moins 30 ans et remplir certaines conditions en termes de diplômes et d'expérience dans des fonctions administratives ou scientifiques de niveau A.

Ils se trouvent sous la direction du gouverneur et veillent au maintien des lois et des règlements d'administration générale ([article 133 de la loi provinciale](#)¹¹⁰³). Ils inspectent les registres de l'état civil et de la population tenus au sein des communes ([article 135 de la loi provinciale](#)).

¹¹⁰¹ La Cour d'arbitrage (n°95/2005, 25 mai 2005) a annulé l'article 113 du décret du 12 février 2004 : les régions ne sont pas compétentes « pour supprimer unilatéralement une fonction dont le titulaire exerce des missions relevant des compétences de l'Etat fédéral ». Voir sur cet arrêt : C.R.A., Parlement wallon, Séance du 1^{er} juin 2005, Session 2004-2005.

¹¹⁰² En Région flamande, voir les arrêtés du gouvernement flamand du 5 mars 2004 fixant le statut des commissaires d'arrondissement et du commissaire d'arrondissement adjoint et fixant le statut des gouverneurs de province et de l'adjoint du gouverneur de la province du Brabant flamand (M.B. 26/3/2004).

¹¹⁰³ Les articles 133 à 136 et 139 à 139bis de la loi provinciale, relatif aux commissaires d'arrondissements, sont toujours d'application en vertu de l'article 137 du décret du 12 février 2004.

ANNEXE 1 : APERÇU DES FINANCES COMMUNALES ¹¹⁰⁴

Répartition fonctionnelles des dépenses ordinaire – Budgets 2010

Administration générale	22,9 %
Sécurité	15,6 %
Communications	13,2 %
Economie	2,6 %
Enseignement	7,5 %
Culture – Cultes	9,8 %
Social – Santé	13,5 %
Salubrité – Urbanisme	10,6 %
Non ventilable	4,3 %
Total	100 %

Structure des sources de financement – Budgets 2010

Recettes fiscales	48,2 %
Fonds et subsides reçus	41,2 %
Ressources propres	10,6 %
Total	100 %

Structure des recettes fiscales – Budgets 2010

Additionnels au précompte immobilier	38,6 %
Additionnels à l'impôt des personnes physiques	38,6 %
Autres taxes locales	22,8 %
Total	100 %

Structure des fonds et subsides reçus (hors personnel enseignant subsidié) – Budgets 2010

Fonds	57,3 %
Subsides	42,7 %
Total	100 %

¹¹⁰⁴ Source : Dexia

Structure des recettes propres – Budgets 2010

Prestations	57,6 %
Dividendes électricité	19,0 %
Dividendes gaz	9,1 %
Autres recettes de dette	14,3 %
Total	100 %

Structure des dépenses courantes – Budgets 2011

Personnel & fonctionnement	59,0 %
Transferts	28,9 %
Dette	12,1 %
Total	100 %

Structure des dépenses en euros par habitant – Budgets 2010

Personnel communal	500
Fonctionnement	212
CPAS	107
Zone de police	110
Fabrique d'église	9
Autres	125

Répartition fonctionnelle des dépenses extraordinaires– Comptes 2009

Administration générale	19,3 %
Sécurité	2,0 %
Communications	25,4 %
Economie	3,7 %
Enseignement	8,6 %
Culture	17,1 %
Cultes	2,2 %
Social – Santé	4,0 %
Salubrité publique - Urbanisme	14,3 %
Dépenses non ventilables	3,4 %
Total	100 %

Structure de financement des investissements communaux – Comptes 2009

Subsides en capital	33,1 %
Emprunts	36,8 %
Vente de patrimoine	5,4 %
Autofinancement	24,7 %
Total	100 %

ANNEXE 2 : APERÇU DES FINANCES PROVINCIALES¹¹⁰⁵

Structure des recettes provinciales – Budget 2011

Recettes fiscales	56,4 %
Recettes des prestations	7,9 %
Subsides	15,7 %
Recettes de dette	2,5 %
Fonds	17,5 %
Total	100 %

Structure des dépenses provinciales – Budget 2011

Dépenses de personnel	62,0 %
Dépenses de fonctionnement	15,9 %
Dépenses de transfert	11,3 %
Dépenses de dette	10,8 %
Total	100 %

Répartition fonctionnelle des investissements des provinces – Budget 2011

Administration générale	21,6 %
Sécurité	1,6 %
Communications	13,1 %
Economie	3,1 %
Enseignement	22,0 %
Culture – Cultes	24,2 %
Aide social	4,5 %
Social – Santé	0,9 %
Environnement	8,4 %
Dépenses non affectées	0,6 %
Total	100 %

¹¹⁰⁵ Source : Dexia

Structure de financement des investissements provinciaux– Budget 2011

Subsides en capital	17,0 %
Emprunts	62,1 %
Vente de patrimoine	0,6 %
Autofinancement	20,3 %
Total	100 %