

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Pour une institution communale renouvelée

Nihoul, Marc

*Publication date:*  
2001

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Nihoul, M 2001, *Pour une institution communale renouvelée: Rapport collectif de l'U.V.C.W., «Pour une document de réflexion de la commission « loi communale » pour un décret régional wallon.* FUNDP. Faculté de droit. Projucit, Namur.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Union des Villes  
et Communes de Wallonie  
A.S.B.L.

# Pour une institution communale renouvelée



Document de réflexion de  
la Commission "Loi communale"  
pour un décret communal wallon

Mai 2001

**Pour tous renseignements complémentaires,  
vous pouvez contacter**

**l'Union des Villes et Communes de Wallonie,**

Louise-Marie Bataille, Directrice,  
rue d'Arlon 53 bte 4, 1040 Bruxelles  
tél: 02 233 20 31, fax: 02 233 31 13

# Union des Villes et Communes de Wallonie

## Pour une institution communale renouvelée

*Ainsi que l'Union des Villes et Communes de Wallonie l'a rappelé dans son dernier Mémoire (1999), "la loi communale n'échappe pas au constat de manque de cohérence et d'efficacité. La législation organique communale mérite une rédaction entièrement nouvelle, qui donne à l'institution municipale un cadre politique efficace pour répondre aux exigences de la gestion d'un service public de notre temps".*

*Voulant apporter une contribution forte à la réflexion sur le devenir de l'institution communale, notre association a constitué une Commission Loi communale appelée à soumettre au Conseil d'administration une esquisse pour une institution communale renouvelée.*

*Bourgmestres, échevins et conseillers communaux, secrétaires et receveurs, professeurs d'université, représentants des partis politiques, de la Direction générale des pouvoirs locaux et du Ministre des Affaires intérieures ont, sous la houlette de Monsieur Jacques Gennen, Bourgmestre de Vielsalm et membre du Conseil d'administration, analysé, discuté, tranché les propositions formulées par le Service d'étude de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, en la personne de son Conseiller Sylvie Bollen.*

*Le présent document est le résultat d'un important travail, d'une réflexion stimulante, novatrice et très interpellante.*

*On soulignera donc que les lignes qui suivent ne relatent pas le point de vue du Conseil d'administration de l'association, mais bien les diverses propositions que le collège d'experts lui a remis à sa demande.*

*A l'heure où le Parlement fédéral va se prononcer pour la régionalisation de la loi communale, l'Union des Villes et Communes de Wallonie espère que les pistes dégagées par sa Commission constitueront d'utiles matériaux pour la rédaction d'un futur décret communal wallon.*

## La Commission Loi communale a bénéficié de la participation de:

### Président:

**Jacques Gennen**, Bourgmestre de Vielsalm, Administrateur, Directeur juridique au Ministère de la Région wallonne

### Membres:

**Louise-Marie Bataille**, Directrice de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

**Pascale Blondiau**, Conseiller à l'Union des Villes et Communes de Wallonie

**Marc Bolland**, Secrétaire général de la Smap

**Antonio Caci**, Conseiller communal à La Louvière, Attaché parlementaire au groupe Ecolo

**Alain Coenen**, Secrétaire communal de Beyne-Heusay

**Jean-Paul Culem**, Secrétaire communal de Colfontaine, Administrateur

**Philippe De Bruycker**, Professeur de droit à l'Université Libre de Bruxelles

**Yves Delforge**, Conseiller communal à Pont-à-Celles, Administrateur

**Diane Deom**, Professeur de droit à l'Université Catholique de Louvain

**Jean-Jacques Flahaux**, Conseiller communal à Braine-le-Comte, Administrateur

**Bernard Fourny**, Secrétaire communal de Berloz

**Thierry Godfroid**, Secrétaire communal de La Hulpe, Fédération des Secrétaires communaux

**Brigitte Guillaume**, Receveur régional, Fédération des receveurs régionaux

**Claude Henry**, Secrétaire communal de Courcelles

**Michel Herbiet**, Professeur de droit à l'Université de Liège

**Marie-Claire Lambert**, Chef de cabinet adjoint du Ministre-Président Van Cauwenberghe

**Louis Malvoz**, Directeur honoraire des Institutions publiques de Wallonie à Dexia

**Michel Mans**, Receveur communal de Liège

**Marc Nihoul**, Docteur-Assistant en droit aux Facultés universitaires Notre Dame de la Paix de Namur

**Charles Rohonyi**, Secrétaire communal de Waterloo, Administrateur

**Liliane Stradiot**, Receveur communal de Leuze-en-Hainaut, Fédération des Receveurs communaux

**Jean-Marie Van Bol**, Secrétaire communal adjoint de Namur

**Guy Verlaine**, Inspecteur général à la Direction générale des Pouvoirs locaux

**Alain Vincent**, Juriste à la Ville de Mons

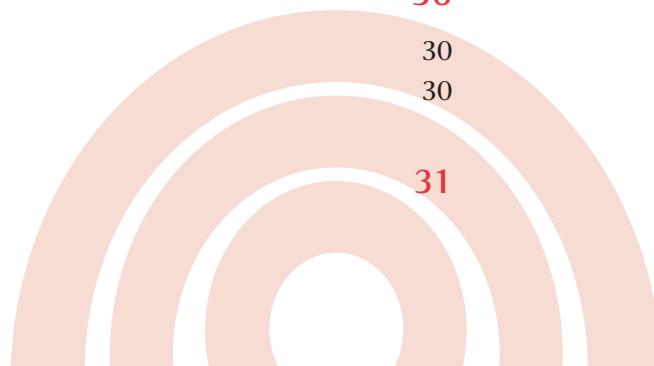
**David Volant**, Attaché au Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux Charles Michel - observateur

### Secrétaire:

**Sylvie Bollen**, Conseiller à l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

# Table des Matières

<b>I. L'organisation communale:</b>	
<b>un équilibre repensé entre les pouvoirs</b>	<b>5</b>
1. Le conseil communal: un organe législatif et de contrôle	5
2. Le collège échevinal: un réel exécutif	9
3. Le bourgmestre, personne-clé de la commune	11
<b>II. Une gestion moderne</b>	
<b>du service public municipal</b>	<b>13</b>
1. La gestion des ressources humaines	13
2. La qualité de la gestion locale	14
3. L'administration et l'utilisateur de services	15
<b>III. La relation avec le citoyen</b>	<b>16</b>
1. L'information	16
2. La participation	20
<b>IV. La relation</b>	
<b>avec les organismes locaux d'intérêt public</b>	<b>24</b>
1. Le conseil communal, lieu de débat des partenariats avec les organismes locaux d'intérêt public	24
2. Des communautés urbaines et rurales	24
3. Des conventions pluricommunales	28
<b>V. Les communes</b>	
<b>de la Communauté germanophone</b>	<b>30</b>
1. La tutelle	30
2. Le financement	30
<b>Conclusion</b>	<b>31</b>



# 1. L'organisation communale: un équilibre repensé entre les pouvoirs

Au départ du constat de manque d'efficacité et de cohérence de la loi communale, rappelé par l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son mémorandum (cf. liminaire), la Commission propose<sup>1</sup>:

- d'améliorer l'efficacité de la gestion, qui appartient au collège, et d'accroître l'effectivité du contrôle, qui appartient au conseil communal;
- de clarifier les relations pouvoir législatif - pouvoir exécutif dans la commune.

Ainsi, pour qu'il puisse tenir pleinement son rôle de **gestionnaire de la commune**, certaines missions d'exécution qui engorgent actuellement le conseil communal doivent être transférées au collège des bourgmestre et échevins. De la sorte, le conseil communal peut être recentré sur ses fonctions **législatives** et de **contrôle**. En d'autres termes, les relations entre le conseil et le collège sont redéfinies sur des bases nouvelles; plus proches du contrôle parlementaire que du régime d'assemblée.

Le bourgmestre, quant à lui, demeure **la personne-clé**, la figure centrale de la commune, notamment par le biais de ses compétences propres de police.

## 1. Le conseil communal: un organe législatif et de contrôle

---

### A. Le rôle législatif du conseil communal

#### 1. La mission

A l'heure actuelle, force est de constater que les séances du conseil communal sont véritablement encombrées de points de l'ordre de jour qui, tout en relevant de la gestion communale, appartiennent, en vertu de la loi communale, à la compétence du conseil communal.

Or, l'une des missions essentielles du conseil communal consiste en son rôle **législatif, réglementaire**: règlements de taxe, règlements d'administration intérieure, ordonnances de police administrative générale, ...

Il convient donc de désengorger les sphères d'activités du conseil communal, afin de lui permettre d'élaborer sereinement les règlements.

---

<sup>1</sup> La réflexion de la Commission sur l'organisation communale doit énormément aux travaux de l'un de ses membres, Jean-Marie VAN BOL, Secrétaire communal adjoint de la Ville de Namur, Maître de conférences aux Facultés universitaires de Namur, "La démocratie communale au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle", in L'Autonomie communale, Actes du colloque du 11 décembre 1998, UVCW, 1999, pp. 59-78.

## 2. Les moyens

La Constitution, en son article 41, alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit que: "Les intérêts exclusivement communaux ... sont réglés par les conseils communaux ..., d'après les principes établis par la Constitution."

L'article 117 NLC reprend ce principe suivant lequel le conseil communal "règle tout ce qui est d'intérêt communal". Cette disposition ne devrait pas être revue substantiellement.

Divers mécanismes permettraient en effet de faire relever du collège échevinal les missions de gestion:

- **transférer des attributions** spécifiques du conseil vers le collège, et ce, notamment en repensant la cohérence des attributions données au collège par l'article 123 de la loi communale (par exemple, en ce qui concerne l'administration des établissements communaux et des propriétés de la commune);
- **augmenter les possibilités de délégation** du conseil vers le collège, dans les matières où elles existent déjà (par exemple en marchés publics), ou les prévoir là où elles ne sont pas encore instituées.

Exemple: en matière de voirie: on pourrait envisager que tout ce qui relève de la création ou de l'ouverture d'une nouvelle voirie reste de la compétence du conseil, tandis que l'élargissement d'une voirie existante ou son aménagement spécifique relèverait, par délégation, de la compétence du collège.

## B. La mission de contrôle du conseil communal

### 1. La mission

Elus directement par les électeurs de la commune, les conseillers communaux et surtout le conseil communal doivent pouvoir **contrôler la gestion** effectuée par le collège échevinal, véritable pouvoir exécutif de la commune, et ce, surtout une fois que cette mission de gestion aura été recentrée entre les mains du collège.

L'effectivité de semblable contrôle doit néanmoins rester liée à la **nécessaire stabilité** de l'institution communale.

## 2. Les moyens

Le mécanisme de contrôle s'orienterait chronologiquement sur les axes généraux suivants:

### a. une déclaration de politique communale:

ce programme de législature, préparé par le collège et discuté par le conseil, définit les objectifs assignés aux politiques. Il fixe les actions à entreprendre, les délais donnés, les financements nécessaires, les synergies entre partenaires, les critères d'évaluation des résultats, ainsi que les pistes de réorientation éventuelle suite à l'évaluation. A noter à ce sujet le nouvel article 242bis NLC qui dispose que le collège échevinal doit faire approuver un programme de politique générale au début de chaque nouvelle législature communale, et prévoit que le programme ainsi approuvé soit porté à la connaissance de la population;

### b. la présentation du budget et des comptes:

celle-ci est axée sur la classification fonctionnelle des recettes et des dépenses. Budgets et comptes sont subdivisés en **programmes** articulés sur les divisions organiques de l'administration, donnant ainsi un ancrage administratif clairement identifié à chaque programme;

### c. le rapport annuel:

il met en lien compte, budget et programme (tranche annuelle du programme de législature), la présentation du budget inclut la présentation des politiques proposées, tandis que le vote des comptes contient l'évaluation des résultats obtenus;

### d. les indicateurs de gestion et tableaux de bord:

le collège rend compte périodiquement de sa gestion au conseil communal, au départ d'indicateurs de gestion et de tableaux de bord dont les éléments sont, au préalable, débattus et choisis avec le conseil. Le collège exécute donc des programmes qui font l'objet de contrôles réguliers de la part du conseil. On veillera à ce que les indicateurs ne soient pas exclusivement financiers; au contraire, ils seront relevant des divers paramètres d'une politique; par exemple, en matière de rénovation du bâti, le conseil pourrait relever qu'avec tel montant prévu dans le programme, le collège a trop privilégié tel quartier.

Ce n'est qu'en cas de discordance persistante<sup>2</sup> (l'examen des comptes pouvant constituer un premier clignotant), à défaut de réajustement motivé des objectifs, que le conseil communal pourrait **renverser** le collège des bourgmestre et échevins par le biais d'un **vote de méfiance constructive**. Un tel vote ne pourrait intervenir

---

<sup>2</sup> Réflexion parallèle avec l'envoi actuel du commissaire spécial.

qu'au moment de la discussion budgétaire et au terme d'un débat sur la politique générale du collège. Des règles de procédure spécifiques (telles que, par exemple: séance particulière du conseil communal, ...) pourraient aussi baliser le recours à cette mesure. D'autres règles spécifiques à cette occurrence doivent au demeurant être fixées comme, par exemple, l'octroi d'un délai de deux mois au nouveau collège pour présenter une nouvelle déclaration de politique communale (jusqu'au terme du mandat), un nouveau budget, etc.

Pour que ce mécanisme de méfiance constructive soit effectif, le conseil communal doit disposer des **compétences financières, d'analyse et de gestion** lui permettant d'effectuer un réel contrôle (lecture et analyse des indicateurs, de l'adéquation entre objectifs et résultats, etc.).

Si la nécessité s'impose de procurer aux conseils communaux un nouvel outil d'information, d'analyse et d'expertise (examen de l'efficacité, de l'efficience et de l'économicité des dépenses) pour qu'ils aient les moyens d'assumer leur nouvelle responsabilité de contrôle du collège, la question de savoir quelle instance ou structure devrait assurer cette mission reste quant à elle ouverte. La Commission a toutefois entendu apporter les précisions suivantes:

- nous sommes clairement dans le registre du contrôle externe (c'est le conseil qui contrôle le collège); la mission de contrôle interne du receveur n'est aucunement remise en cause par la proposition;
- la création d'une administration supplémentaire semble peu opportune dans le contexte institutionnel complexe dans lequel nous sommes, pas plus que n'apparaît indiqué le recours à des consultants privés;
- les conseils communaux devraient tous instituer une commission du budget;
- au niveau des comptes, l'exercice du contrôle de légalité par la tutelle est un acte technique; il devrait être transmis au conseil communal avant que celui-ci ne procède à l'arrêt des comptes, qui est un acte politique, dans la mesure où il exprime une concordance, ou un écart, entre l'annonce d'une politique et sa mise en œuvre effective.

Le contrôle du conseil communal sur le collège implique que l'ensemble du collège soit responsable devant le conseil communal et donc élu par lui. Comme les échevins, **le bourgmestre doit donc être élu par le conseil communal.**

Il importe enfin de relever que les mécanismes de contrôle actuellement prévus par la loi communale subsisteront bien évidemment: examen des dossiers soumis au conseil, droit de regard, droit de poser des questions écrites et orales, droit d'ajouter des points à l'ordre du jour, droit de faire convoquer le conseil communal, etc. Il faudra toutefois s'assurer que le transfert des décisions exécutives vers le collège sera contre-balançé par une information continue et régulière du conseil communal sur la gestion du collège. Le transfert de décision vers le collège n'empêche aucunement le conseil communal d'être tenu informé, bien au contraire.

La question des **moyens de fonctionnement** du conseil communal pourrait aussi se poser.

### C. La présidence du conseil communal

Dans la structure envisagée, le conseil communal, devenu ainsi un véritable **parlement communal**, choisira librement son président.

## 2. Le collège échevinal: un réel exécutif

---

### A. Le collège, gestionnaire de la commune

#### 1. La mission

Afin de permettre au collège échevinal d'effectuer un rôle de véritable gestionnaire de la commune, il importe que ces missions soient recentrées en sa direction. Certains des mécanismes envisagés ci-après assureront en outre une plus grande cohésion, une plus grande responsabilisation de l'équipe collège - bourgmestre, face au possible vote de méfiance à son égard en cours de législature.

#### 2. Les moyens

Principalement trois types de moyens seraient mis en œuvre.

- a. Il conviendrait de repenser l'article 123 NLC qui traite des **attributions du collège**. Certains de ses points renvoient à des missions de gestion encore effectuées par le conseil communal.

Exemples.

- NLC, 123, 3°: l'administration des établissements communaux. Sur cette base, on pourrait prévoir une extension de compétence du collège en matière de passation des marchés publics (à tout le moins en ce qui concerne le "déjà bâti"),

ainsi qu'en matière de contrats de bail, ce qui allègerait d'autant la compétence du conseil (NLC, 232, 234 et 236);

- NLC, 123, 9°: l'administration des propriétés de la commune: cette notion ne pourrait-elle inclure l'administration des bois et forêts, attribuée au conseil communal en vertu de NLC, 122?

b. Un deuxième moyen consisterait à **augmenter les possibilités de délégation** du conseil vers le collège (ainsi par exemple, en matière de marchés publics, l'on pourrait autoriser les délégations pour les décisions de principe pour certains montants plafonnés au budget extraordinaire), et à les **instaurer** sur des compétences pour lesquelles elles ne sont pas encore prévues. Autre exemple, en personnel, le conseil communal ne resterait compétent en matière de décisions individuelles que pour les fonctionnaires dirigeants.

c. Un troisième moyen résiderait dans **des délégations du bourgmestre vers tel échevin**. Une telle délégation mayorale spécifique serait bien entendu individuelle; elle ne mettrait néanmoins pas en cause le principe de collégialité du collège des bourgmestre et échevins, et partant, sa cohérence et son unité face à la procédure de méfiance.

### **3. La consolidation du fonctionnement collégial de l'exécutif**

**La transversalité des politiques et la cohérence de l'action** sont aujourd'hui des exigences communales fortes; le travail de l'exécutif municipal doit dès lors, plus que jamais, être collégial. Et ce, à l'heure même où la réforme du statut des mandataires pourrait amener une certaine confusion des rôles et laisser penser que les échevins devraient s'investir dans la technicité que l'on attend d'un chef de service appelé à instruire les dossiers pour le collège.

Dans le contexte d'un nouvel équilibre entre les missions respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins d'une part, du collège et du bourgmestre d'autre part, il est indispensable que l'équipe continue à fonctionner de manière collégiale et solidaire, c'est-à-dire sans attribution de compétences spécifiques aux échevins.

Les échevins ne peuvent être confinés dans un rôle de gestionnaire d'un département; l'échevin est avant tout **responsable de l'intérêt communal**, par essence **décloisonné**.

Les échevins sont des décideurs politiques à **l'écoute** du terrain et des services communaux, sachant **inspirer les politiques dont ils ont la responsabilité particulière, tout en s'associant activement aux orientations globales de leur municipalité**.

## B. Le collège échevinal, responsable politiquement devant le conseil

Il paraît important que le collège, organe de gestion de la commune, puisse présenter en début de législature, un programme politique à long terme pour le devenir de sa commune, une **déclaration de politique communale**.

Dans un souci de responsabilisation et de contrôle, il paraît également important que l'assemblée élue puisse disposer de moyens de contrôle efficaces, et le cas échéant, de moyens de pression à l'égard d'un collègue qui de manière structurelle ne parviendrait pas à mettre en œuvre les objectifs avancés (ou des objectifs alternatifs satisfaisants et acceptés par le conseil).

Toutefois, comme indiqué plus haut, l'institution communale doit demeurer stable, et ne peut dès lors être susceptible de faire l'objet de renversements multiples et incessants.

C'est la raison pour laquelle la Commission propose un mécanisme de **méfiance constructive**.

Ainsi, en cas de discordance persistante (l'examen des comptes pouvant constituer un premier "clignotant"), à défaut de réajustement motivé des objectifs, le conseil communal pourrait renverser le collège des bourgmestre et échevins par le biais d'un vote de méfiance constructive. Un tel vote ne pourrait intervenir qu'**au moment de la discussion budgétaire** et au terme d'un débat sur la politique générale du collège.

Il s'agirait d'une mesure de méfiance à l'égard de l'ensemble de l'équipe, le collège.

Enfin, le système électif des échevins ne serait pas modifié; il reste un exécutif représentatif de la majorité.

## 3. Le bourgmestre, personne-clé de la commune

---

### A. L'élection du bourgmestre par le conseil communal

La nomination du bourgmestre par le Roi (sur présentation de candidats par le conseil communal) paraît assez obsolète, la ratio legis qui présida à l'élaboration de la loi communale du XIXe siècle ne trouvant plus droit de cité à l'heure actuelle.

Parmi les pistes de réflexion et compte tenu des orientations qu'elle a prises, dans la foulée de la Charte européenne de l'Autonomie locale, en matière de contrôle du collège par le conseil communal, la Commission préconise l'élection du bourgmestre au second degré.

En effet, dans l'optique d'un équilibre repensé entre les organes de la commune, où le conseil communal contrôle le collège des bourgmestre et échevins et dispose désormais de l'arme ultime - la capacité de le démettre -, **c'est l'ensemble de cette équipe qui doit recevoir sa légitimité du conseil communal.**

La Commission est consciente de ce que **l'élection directe du bourgmestre** est considérée par plusieurs comme une autre piste intéressante à poursuivre. Elle constate toutefois que cette voie est peu conciliable avec l'option de fond qu'elle a choisie, qui est le renforcement du rôle du conseil communal, le renforcement du rôle du conseiller communal; elle ne l'a donc pas explorée davantage.

## **B. Les missions du bourgmestre**

Il importe de relever que les missions du bourgmestre sont nombreuses et variées, l'une des plus importantes relevant des matières de **police**.

Comme déjà évoqué plus haut, rappelons ici qu'une manière de renforcer l'équipe formée par le bourgmestre et les échevins consisterait en une augmentation de possibilités de délégations du bourgmestre vers des échevins.

Une étude circonstanciée de l'article 133 NLC, et notamment de son alinéa 2 (délégation, sous sa responsabilité, d'attributions en matière d'exécution de la réglementation relative à la police, à l'un des échevins) pourrait constituer une piste de réflexion.

## **C. Le bourgmestre et le conseil communal**

Véritable parlement communal, il appartiendrait au conseil communal de décider de sa présidence.

## II. Une gestion moderne du service public municipal

L'équipe politique communale doit pouvoir compter sur des moyens humains et techniques performants à sa disposition. L'administration communale constitue, en effet, le vecteur premier qui transformera, en actions concrètes sur le terrain, les décisions adoptées par le conseil communal, le collège échevinal ou le bourgmestre.

L'efficacité dans la gestion des ressources humaines, le recours à des méthodes et outils de gestion et de communication pertinents et la qualité du service rendu constituent les objectifs fixés à une administration communale moderne, armée de compétences pour exercer au mieux la multitude des missions attribuées à la commune.

### I. La gestion des ressources humaines

#### A. La délégation et la responsabilité

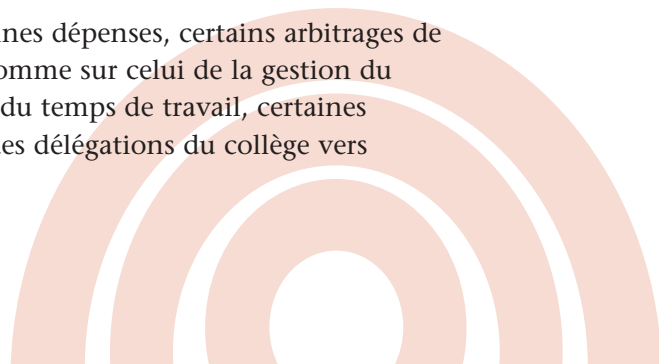
La réflexion sur la clarification entre le pouvoir réglementaire et de contrôle d'une part, le pouvoir exécutif d'autre part, se poursuit naturellement par une réflexion sur la clarification des rôles et la répartition des tâches entre politique et administration.

A l'heure même où la réforme du statut des mandataires pourrait amener une certaine confusion des rôles et laisser penser que les échevins devraient s'investir dans la spécialisation que l'on attend d'un chef de service, une répartition claire des tâches entre politique et administration a tout son sens. Il faut établir ce qui relève de la responsabilité politique et de la responsabilité administrative.

Si la prise de décision ressort du collège, le choix des moyens de la mise en œuvre peut bien souvent être concerté avec l'administration.

De plus, le collège des bourgmestre et échevins pourrait être dégagé de décisions de gestion quotidienne qu'il **délèguerait** au fonctionnaire-dirigeant coordinateur des services et chef du personnel qu'est le Secrétaire communal, ou aux chefs de services.

Ainsi, sur le plan de la gestion des affaires (certaines dépenses, certains arbitrages de moyens mis à la disposition des services, etc.), comme sur celui de la gestion du personnel (octroi de congés et autres réductions du temps de travail, certaines mutations, mesures disciplinaires légères, etc.), des délégations du collège vers l'administration devraient être envisagées.



**Plus avant**, se pose fondamentalement la question de la maîtrise de l'administration de ses moyens d'action. Les administrations de nos villes et communes ne doivent-elles pas disposer d'une marge de manœuvre dans l'organisation des moyens pour réaliser les objectifs fixés et évalués par le politique. Pourquoi les services communaux ne pourraient-ils fonctionner dans le cadre de véritables "**contrats de gestion**" entre l'autorité politique, d'une part, et des services réorganisés en centres d'activités, dotés d'un budget et d'un personnel propres, d'autre part?

Dans le même temps, les fonctions dirigeantes, attribuées par mandats administratifs, seraient rémunérées à la hauteur des responsabilités y afférentes et accessibles par un examen spécifique de capacité.

## **B. La mobilité**

La dynamisation de la fonction publique locale passe par une mobilité du personnel entre administrations locales wallonnes - voire même, selon le Contrat d'avenir pour la Wallonie, entre administrations régionale et locales<sup>3</sup>.

Une telle mobilité suppose que tous les agents concernés soient soumis au même statut, à **un statut modernisé** qui leur assurerait objectivité des recrutements, formation, responsabilisation des agents et prise en compte de l'évaluation des résultats et performances sur la carrière professionnelle.

## **2. La qualité de la gestion locale**

---

Un meilleur service public local appelle un professionnalisme accru par le développement des "nouveaux métiers" et la formation continue, mais aussi par le recours aux **méthodes et outils modernes de gestion**.

Ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler les nouvelles technologies doivent permettre à nos administrations d'**informatiser la gestion locale**; l'informatisation des procédures de traitement des dossiers doit conduire à un raccourcissement des délais et une diminution des déplacements.

En ce qui concerne **l'information et la communication**, par delà l'usage des technologies, il s'agira surtout de mettre en place une organisation des services qui assure un fonctionnement décloisonné et favorise une circulation de l'information non seulement verticale mais aussi **transversale**.

---

<sup>3</sup> Cf. fiche 11 "Administration" du Contrat d'Avenir: "La mobilité s'instaurera au sein des services du Gouvernement wallon, en ce compris tous les organismes d'intérêt public. Elle pourra s'envisager avec les services du Gouvernement de la Communauté Wallonie-Bruxelles et de la Communauté germanophone, mais aussi du Gouvernement fédéral et des administrations locales. Ceci implique que des passerelles devront exister entre les statuts."

Recourant aux nouveaux outils et aux techniques modernes de gestion, de communication et d'**e-administration**, nos communes s'inscriront également dans un processus permanent d'**évaluation** des services et, en fin de compte, d'évaluation du service rendu.

### 3. L'administration et l'utilisateur de services

---

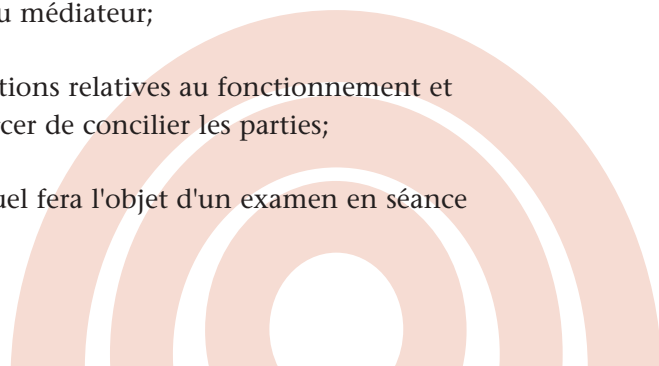
L'institution du **médiateur** communal permet d'instaurer une interface "dé-dramatisée" entre l'administration et le citoyen-client, utilisateur des services municipaux.

Dans le respect de l'autonomie communale et de la responsabilité du conseil de régler l'intérêt communal et donc de décider s'il crée la fonction dans sa commune, l'institution du médiateur communal trouverait dans la loi communale les conditions générales selon lesquelles les conseils communaux peuvent désigner un médiateur.

Cette institution pourrait, le cas échéant, être envisagée à un niveau supracommunal, voire régional.

Selon les termes du cadre de référence précité, le conseil communal approuverait un règlement communal qui prévoirait au moins:

- les conditions de nomination du médiateur, ainsi que l'autorité compétente pour le nommer, à savoir le conseil communal;
- les incompatibilités entre la fonction de médiateur et l'exercice de tout autre mandat, rémunéré ou non, ou certaines fonctions (emploi rémunéré dans les services publics communaux, ...);
- les conditions auxquelles le conseil communal peut mettre fin aux fonctions du médiateur (à la demande du médiateur, limite d'âge, révocation, ...);
- l'indépendance du médiateur: dans la limite de ses attributions, le médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité;
- les modalités financières de fonctionnement du médiateur;
- la mission du médiateur: examiner les réclamations relatives au fonctionnement et aux actes des services communaux et de s'efforcer de concilier les parties;
- la nécessité d'un rapport annuel d'activité, lequel fera l'objet d'un examen en séance publique du conseil communal.



### III. La relation avec le citoyen<sup>4</sup>

Il paraît important de motiver et de concerner le citoyen à la vie politique de sa commune.

Un constat s'impose toutefois: même s'ils sont disséminés au travers de la législation, des mécanismes de participation des citoyens existent déjà, qui peuvent, dans la pratique, paraître sous-employés.

Ceci étant dit, il est important que le citoyen puisse, au départ de la loi communale, trouver rapidement quels sont les mécanismes lui permettant de participer le plus activement possible à la vie de sa cité.

Une piste consiste dès lors à regrouper les dispositions éparses de la loi communale qui permettent ladite participation. La loi communale serait la législation-cadre, les mesures complémentaires étant déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

Une distinction serait établie entre les mécanismes relatifs à l'information et les mécanismes relevant d'une participation plus active.

Par ailleurs, la question de l'approfondissement de la subsidiarité se pose, notamment avec l'arrivée des districts dans le champ du droit communal.

#### I. L'information

---

##### A. L'état de la question

Le droit communal connaît et organise actuellement plusieurs mécanismes d'information non négligeables.

##### 1. L'information générale des citoyens

La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes a prévu divers mécanismes d'actions à **mener par les administrations communales**, s'agissant de la mise en place d'une politique organisée de communication et d'information. C'est en ce sens que l'on parle de **publicité active**. Elle impose quatre obligations à charge des communes:

---

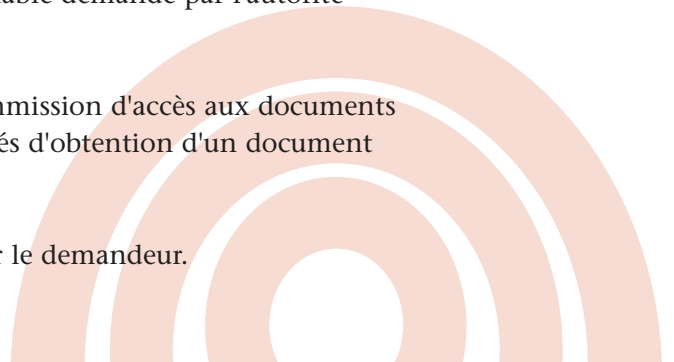
<sup>4</sup> Dans les lignes qui suivent, nous envisagerons la question telle qu'elle est appréhendée dans la nouvelle loi communale. On n'oubliera pas, cependant, que parallèlement à cette loi organique, bon nombre de législations traitent du dialogue entre l'autorité et le citoyen. Nous pensons ici aux textes traitant de l'information (notamment le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement); aux multiples textes qui organisent des enquêtes publiques pour recueillir l'avis du citoyen (en matière de cadre de vie essentiellement); à la législation relative à la concertation organisée (créant des Commissions communales d'aménagement du territoire - CCAT-, des Commissions locales de développement rural ou des comités de suivi de contrat de rivière; organisant la concertation en matière d'étude d'incidences sur l'environnement;...).

- la conception et la réalisation d'une information officielle pour toutes les autorités administratives dépendant de la commune. Un fonctionnaire chargé de ces missions doit être désigné par le conseil communal;
- l'élaboration et la publication d'un organigramme, document décrivant toutes les compétences et l'organisation du fonctionnement de la commune;
- l'identification de l'agent compétent pour fournir les informations concernant un dossier, dans toute correspondance émanant de la commune (cf. l'agent traitant);
- l'indication des voies de recours éventuelles, les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, sur toute notification à portée individuelle.

## **2. L'information individuelle du citoyen, en dehors du fonctionnement du conseil communal**

La même loi organise, au niveau communal notamment, le principe constitutionnel suivant lequel chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif dans les cas et selon les conditions fixées par la loi ou le décret. On l'appelle **la publicité passive**. Elle est constituée de quelques axes fondamentaux:

- le droit, pour tout citoyen de prendre connaissance, sur place, de tout document administratif;
- le droit d'obtenir des explications au sujet dudit document;
- le droit d'en recevoir communication sous forme de copie;
- la nécessaire justification d'un intérêt pour les documents à caractère personnel;
- le refus obligatoire ou facultatif de semblable demande par l'autorité communale;
- la possibilité de solliciter l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en cas de difficultés d'obtention d'un document administratif;
- le droit de recours au Conseil d'Etat pour le demandeur.



### **3. L'information du citoyen, spécifique au fonctionnement du conseil communal**

Des mécanismes importants, mais éparés, d'information des citoyens quant au fonctionnement du conseil communal, existent déjà dans le droit communal.

#### **a. L'information des horaires, lieu et ordre du jour des réunions du conseil communal**

Actuellement, cette information se fait par voie légale minimale (car le règlement d'ordre intérieur du conseil communal peut prévoir d'autres modes de publication) d'affichage, les habitants intéressés et la presse pouvant en outre, à leur demande, être informés de l'ordre du jour des réunions du conseil communal.

#### **b. La publicité des séances du conseil communal**

Pilier fondamental de l'information du citoyen, les séances du conseil communal sont en principe publiques, sauf quand il s'agit de questions de personnes, ou si le huis clos a été voté par deux tiers des membres présents, dans l'intérêt de l'ordre public, en raison des graves inconvénients qui résulteraient de la publicité des débats.

#### **c. La communication des délibérations du conseil communal**

Le droit communal consacre le droit, pour les habitants de la commune, de prendre connaissance, sans déplacement, des délibérations du conseil communal, à moins que le conseil n'ait décidé que certaines délibérations, prises à huis clos, soient tenues secrètes pendant un temps déterminé.

#### **d. La consultation des budgets et des comptes**

En vertu de la loi communale, quiconque a le droit de consulter à la maison communale, sans déplacement, les budgets et les comptes (cette possibilité de consultation doit être rappelée par voie d'affichage).

#### **e. La publication des règlements, ordonnances du conseil, du collège ou du bourgmestre**

La publication est actuellement prévue par voie d'affichage (avec tenue d'un registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales), les affiches devant préciser le lieu où le texte intégral peut être consulté par le public.

## B. Pour une information accessible et compréhensible

Aujourd'hui, on le voit compte tenu des outils existants, la question de l'information du citoyen semble moins porter sur l'étendue de ses droits à l'information (somme toute assez larges) que sur l'effectivité de l'accès à l'information et sur sa compréhension.

En la matière, plusieurs **recommandations** peuvent être formulées qui, de l'avis de la Commission, ne doivent pas nécessairement être inscrites dans la pierre, mais que le citoyen doit retrouver au rayon "des bonnes pratiques" des administrations de proximité. Il pourrait en effet, dans certains cas s'avérer dommageable que, sous couvert de fixer certaines règles en matière d'information, un texte réglementaire en vienne à limiter un domaine où la marge de manœuvre, l'initiative doivent pouvoir demeurer larges. Il ne faudrait pas que, dans de tels domaines, l'intervention législative apparaisse comme principalement, voire exclusivement contraignante.

Dans certaines hypothèses toutefois, il pourrait s'avérer utile qu'une intervention législative voie le jour, et ce afin, notamment, d'adapter certains outils de communication au monde actuel.

Ainsi, en va-t-il, entre autres, en matière de publication des règlements et ordonnances communaux. L'affichage est aujourd'hui encore le seul mode de publication imposé de manière exclusive par le législateur. Force est de constater que cette méthode de publication est totalement désuète, obsolète<sup>5</sup>. Afin d'assurer une relative effectivité à ce genre de publication, la jurisprudence exige que les affiches soient visibles "à toute heure". Cette contrainte, compréhensible dans sa finalité, nous paraît poser elle-même les limites de ce système de publication, qu'il conviendrait de remplacer par un système de véritable publication, par voie officielle, de tous les règlements et ordonnances. L'on pourrait ainsi envisager la création d'un "moniteur communal" (ou le créer à un niveau supracommunal), uniformisé à l'ensemble des communes, afin que le citoyen, où qu'il se trouve, connaisse dès l'abord le système de lecture dudit bulletin.

Cette publication officielle, **publication légale minimale**, pourrait en outre être doublée d'autres **initiatives** communales, au rang de recommandations, de "bonnes pratiques communales".

Les règlements et ordonnances pourraient faire l'objet d'une publication chronologique et d'une publication coordonnée sur le site Internet de la commune. Cette publication pourrait être présentée par thèmes (voirie, police, ...) et couplée avec un moteur de recherche. Le citoyen pourrait aussi repérer en un instant la dernière réglementation intervenue.

<sup>5</sup> Voire peut-être d'avantage? Par arrêt du 10 mai 2000 (n° 87.162), le Conseil d'Etat a posé la question suivante à la Cour d'Arbitrage: "En tant qu'ils instaurent un mode de publication par voie d'affichage des règlements et ordonnances des autorités communales, qui est opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne créent-ils pas une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans le chef des dites personnes par rapport aux habitants de la commune?"

Les règlements et ordonnances communaux seraient en outre consultables dans un registre ad hoc de la maison communale.

Le développement de la société électronique et des télécommunications de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle permet d'envisager une diffusion de l'information communale tant par les médias écrits - bulletin communal et presse régionale, notamment - que par Internet. La présence de bornes dans les maisons communales, les bibliothèques, et autres lieux ouverts au public rendront l'information accessible au plus grand nombre. Bien souvent, l'on pourra aussi recourir aux possibilités offertes par la radio et la télévision communautaires ou par le Télétexte (certaines communes l'utilisent actuellement pour publier notamment des avis d'enquêtes).

Par ailleurs, les communes s'attelleront, pour ce qui est de leur ressort, à la simplification administrative ou, à tout le moins, à assurer une présentation compréhensible de l'information plus complexe. Un exemple auquel l'on peut se référer utilement (sans qu'ils soit indispensable de pousser aussi loin) consiste dans les résumés figurant en tête des projets et propositions de loi déposés devant les Chambres législatives.

## **2. La participation**

---

La démocratie de représentation se renouvelle en s'associant à une démocratie de participation.

Deux formes de participation sont actuellement réglées par la loi communale; il s'agit des conseils consultatifs et de la consultation populaire. Par ailleurs, le droit de pétition est prévu par la Constitution.

### **A. Les conseils consultatifs**

Outre les conseils consultatifs organisés par des législations particulières (cf. les CCAT, les commissions locales de développement rural), la loi communale donne au conseil communal la possibilité d'instituer des conseils consultatifs, étant toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargés par le conseil de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Le mécanisme est utilisé dans de très nombreuses communes, et dans les matières les plus diverses: troisième âge, jeunesse, mobilité, sports, folklore, ...

Ces commissions semblent actuellement surtout constituées de manière thématique, mais elles peuvent bien sûr l'être en fonction d'un critère de localisation; on parle alors de **conseils de quartiers**.

Certaines critiques sont toutefois soulevées à l'encontre de ces conseils: lourdeur de la structure, éventuelle confusion entre la nature juridique du conseil (à savoir un organe de consultation) et le souhait de ses participants de voir le conseil représenter l'ensemble des habitants concernés.

Par ailleurs, alors qu'initialement, le législateur n'avait pas entendu régler lui-même la mise en place et le fonctionnement de ces conseils, laissant une grande marge de manœuvre à l'autonomie communale, il a, depuis peu, restreint cette liberté et, partant, cette source de foisonnement, en fixant le principe (car des dérogations sont prévues ...) de non validité des avis rendus par des conseils consultatifs dont plus de deux tiers des membres seraient du même sexe.

Ces évolutions corroborent le souhait de la Commission de **voir l'intervention législative limitée à la fixation d'un cadre, en laissant à l'autonomie communale le soin de préciser les modalités de composition et de fonctionnement de ces conseils**, source de richesse et de multiplicité des initiatives lancées.

## **B. La consultation populaire**

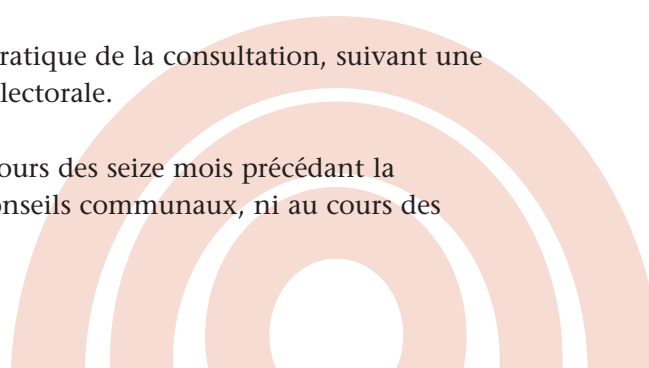
La nouvelle loi communale a, depuis le 10 avril 1995, instauré le mécanisme de la consultation populaire.

Celle-ci, non contraignante, est organisée par le conseil communal:

- d'initiative,
- ou à la demande des habitants de la commune (ladite demande devant être soutenue par un pourcentage plus ou moins important d'habitants suivant le chiffre de la population communale). Si le pourcentage minimum de demandeurs est atteint, le conseil communal est tenu d'organiser la consultation.

C'est le collège qui est chargé de l'organisation pratique de la consultation, suivant une procédure calquée sur celle existant en matière électorale.

Aucune consultation ne peut être organisée au cours des seize mois précédant la réunion ordinaire pour le renouvellement des conseils communaux, ni au cours des



quarante jours qui précèdent les élections législatives, régionales, de Communauté et du Parlement européen. Il ne peut y avoir plus d'une consultation par semestre et pas plus de six par législature. Le même thème ne peut être abordé qu'une fois par législature. Une consultation populaire ne peut être organisée que le dimanche.

Tous les sujets ne peuvent être abordés par la voie de la consultation populaire: sont exclues les questions relatives aux questions de personnes, aux comptes, budgets et rétributions communales. De la même manière, sont exclues les questions relatives aux interdictions de séjour de plus de trois mois, ou de s'établir dans certaines communes (cf. article 18 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

Toutes les personnes de 16 ans inscrites ou mentionnées au registre de la population de la commune peuvent participer à la consultation populaire. Chaque participant dispose d'une voix. Le scrutin est secret.

Il n'est procédé au dépouillement que si un certain pourcentage de la population (variable en fonction du chiffre de celle-ci) a participé à la consultation.

Le conseil communal demeure libre de ne pas tenir compte du résultat de la consultation organisée.

Il est bien certain que cette procédure d'organisation de ce mode de participation citoyenne est **beaucoup trop lourde**.

La Commission estime qu'il conviendrait de la **simplifier substantiellement**, afin de la rendre **réellement attractive**.

Cette simplification permettrait en outre de mettre fin à la controverse doctrinale concernant la possibilité de recourir à une consultation "hors contexte légal", car la simplification de la procédure donnerait à l'organisation "légale" toute souplesse et une large autonomie pour les conseils communaux qui - encadrés par les balises légales (périodes et matières exceptées - cf. ci-après) - approuveraient par règlement les modalités pratiques d'organisation de la consultation. Cette souplesse serait de nature à engendrer un enthousiasme à utiliser ce mécanisme.

Ainsi, dans le respect de l'autonomie communale et de la responsabilité du conseil de régler l'intérêt communal, la consultation populaire trouverait dans la loi communale uniquement les conditions générales selon lesquelles les conseils communaux peuvent l'organiser. Les matières exceptées demeureraient, ainsi que les périodes d'interdiction d'organisation.

### **C. Le droit d'interpellation des citoyens**

La question se pose de savoir s'il conviendrait de prévoir dans la loi communale les principes généraux qui encadreraient l'initiative du conseil communal en matière de droit d'interpellation des citoyens lors des conseils communaux, un règlement communal déterminant les règles d'exercice de ce droit.

Ce droit d'interpellation des citoyens est spécifique à l'institution de proximité par excellence que sont les communes et est déjà mis en œuvre concrètement dans bon nombre de celles-ci.

L'argument de la pédagogie plaidera pour intégrer ce droit dans la loi communale, afin d'en assurer le développement.

Une autre thèse, plus jalouse de l'autonomie communale, défendra qu'il ne faut pas laisser penser que le conseil communal ne pourrait rien organiser qui ne serait pas régi par le droit communal, et qu'il n'y a donc pas lieu de légiférer.

### **D. Le droit de pétition**

Il n'est pas superflu de rappeler que l'article 28 de la Constitution dispose que "Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif".



## IV. La relation avec les organismes locaux d'intérêt public

### 1. Le conseil communal, lieu de débat des partenariats avec les organismes locaux d'intérêt public

---

La commune est **l'initiateur de la politique** à mener, **l'organisme, l'opérateur de projets**.

Dès lors, le conseil communal est l'enceinte naturelle au sein de laquelle doivent être discutés les projets stratégiques menés en collaboration avec les différents organismes locaux d'intérêt public, partenaires de la commune: intercommunales, communautés urbaines, régies autonomes, asbl communales, sociétés de logement de service public,...

Ainsi, les plans stratégiques des intercommunales, les plans d'entreprise de la régie autonome, les partenariats avec les sociétés de logement de service public feront l'objet de larges débats en conseil communal, lieu par excellence, de concertation et d'expression de l'intérêt communal.

Par ailleurs, afin de réaliser au mieux le lien entre le conseil communal et les organismes partenaires comme les asbl communales ou les sociétés de logement de service public, il paraît souhaitable que les représentants communaux dans ces institutions soient **des mandataires politiques**, tenus de venir rendre compte de leur mission devant leur conseil et garants d'un lien fort entre la commune et l'organisme partenaire.

Le recours à la technique du **contrat de gestion** entre la commune et ses partenaires pourra être systématisée.

Enfin, en vue de démocratiser davantage les organismes locaux d'intérêt public, d'assurer plus de transparence et de contrôle, il pourrait être envisagé de créer une **commission du conseil communal d'orientation et d'évaluation des partenariats** avec les organismes locaux d'intérêt public, chargée de faire rapport annuellement devant le conseil.

### 2. Des communautés urbaines et rurales

---

Le développement du principe de subsidiarité invite les décideurs à toujours **rechercher le niveau pertinent de l'action**.

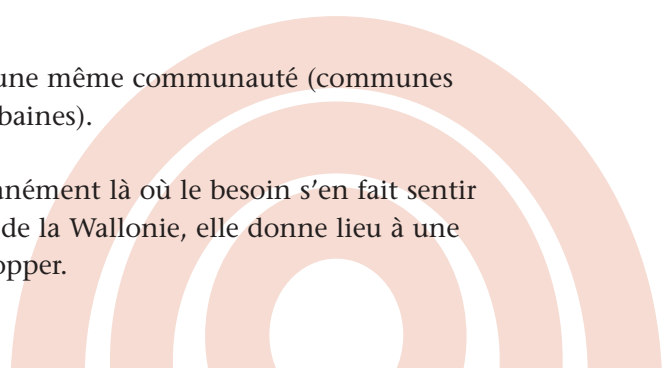
Or, on peut constater que certaines questions cherchent une réponse à un niveau qui transcende le territoire d'une seule commune. Une collaboration entre communes, autorités politiques en charge de la chose publique, peut s'avérer opportune pour exercer certaines compétences dans le cadre d'un plan de développement territorial assurant la cohérence de l'action. Ainsi, plusieurs communes peuvent souhaiter mener ensemble une réflexion sur l'élaboration d'un agenda local 21 couvrant une agglomération, joindre leurs déterminations à réaliser une politique du logement supracommunale, unir leurs forces pour mener à bien un projet d'équipement subsidié par l'Europe, ...

Dans son Contrat d'avenir pour la Wallonie, le Gouvernement wallon s'est engagé à privilégier la cohérence et la concertation entre les acteurs de terrain au rang desquels figurent les communautés urbaines. Il a également souhaité évaluer et encourager les diverses expériences de communautés urbaines qui se sont développées empiriquement jusqu'ici en Wallonie.

Une série de raisons peuvent justifier la mise en place de ces associations supralocales:

- assurer sur le plan territorial la cohérence, la complémentarité et la coopération entre les différentes parties prenantes pour:
  - . la gestion stratégique de certaines politiques de développement d'une région (et éviter ainsi des politiques communales disparates portant sur des objets similaires),
  - . l'aménagement du territoire appliqué à des réflexions dépassant le cadre strictement communal;
- assurer la visibilité de toute une région sur le plan économique (par exemple par rapport à d'autres régions frontalières), créer ou renforcer des liens (économiques ou autres) de régions à régions;
- affirmer l'identité d'une région afin de:
  - . attirer les investisseurs, l'implantation d'institutions,
  - . bénéficier de subsides européens,
  - . donner une image positive et dynamique d'une région,
  - . assurer la réalisation de partenariats, la confrontation d'acteurs de même niveau, par exemple, sur le plan international;
- assurer des liens entre les différentes entités d'une même communauté (communes du monde rural ou semi-rural et communes urbaines).

Que la collaboration entre communes naisse spontanément là où le besoin s'en fait sentir ou qu'elle se systématisse dans un maillage complet de la Wallonie, elle donne lieu à une série de réflexions que nous souhaiterions ici développer.



## **A. Un niveau adéquat de la gestion politique supracommunale?**

Revisitant les modes de gestion de la supracommunalité, la communauté urbaine ou rurale constituerait une chambre de concertation entre communes et de planification "transterritoriale" destinée à assurer la cohérence et la coordination dans des matières qui requièrent une approche pluricommunale afin de développer une stratégie commune et de susciter et impulser des projets et des activités nouvelles.

Les décisions qui sortiraient de ce cénacle devraient, bien évidemment, être mises en œuvre par les supports techniques indispensables des politiques sectorielles existants, à savoir les intercommunales. Alors que la communauté urbaine ou rurale sera l'initiateur de la politique supracommunale, l'intercommunale sera son opérateur de projet.

Pour optimiser leur service, les intercommunales devront sans doute s'assurer de la cohérence de leur champ d'action territorial par rapport à celui de la communauté urbaine et rurale dont elles constituent les essentiels bras d'action. Pour la communauté urbaine ou rurale, le ressort territorial sur lequel elle s'étendra devra lui permettre d'atteindre une taille suffisante par rapport aux standards européens, afin, notamment, d'avoir accès aux aides CEE accordées aux agglomérations. Pour la communauté rurale, il s'agira de rencontrer les problèmes de gestion territoriale auxquels les deux tiers des communes wallonnes de moins de 10.000 habitants peuvent être confrontées. Dans les deux cas, les communautés urbaines ou rurales répondront au problème "d'externalités" que pose la prise en charge des coûts d'équipements, d'infrastructures et de services dont le rayonnement dépasse les limites communales.

## **B. Quelles attributions?**

En cas de création d'une communauté urbaine ou rurale, la question se posera de savoir s'il convient de laisser aux différentes communes qui souhaitent entrer en communauté urbaine ou rurale le soin d'accorder à cette dernière, par délégation, l'exercice de certaines attributions ou si un décret doit, au préalable, prévoir que la communauté exercera telle ou telle compétence jusque là dévolue en propre aux seules communes.

Outre cette interrogation, quelques exemples d'attributions, transférées des différents niveaux de pouvoirs, peuvent être avancés.

Ainsi, en aménagement du territoire, la planification stratégique spatiale, décentralisée de la Région, pourrait être confiée à la communauté urbaine ou rurale (schéma de structure couvrant plusieurs communes), tandis que la gestion des permis d'urbanisme, voire même l'adoption de plans communaux d'aménagement touchant une portion de territoire, ressortirait toujours de la compétence communale.

La gestion de l'activité touristique propre à un ensemble de communes pourrait tout à fait être confiée à la communauté urbaine ou rurale.

De même, une commune pourra entreprendre une politique du logement strictement territoriale par la rénovation de son bâti tout en mettant en commun avec ses voisines un plan général d'action logement, lequel prévoirait, par exemple, un service-conseil "info-logement" commun.

### **C. Quel mode de fonctionnement?**

Il faut veiller à ce que le lien soit maintenu entre la commune et la communauté urbaine ou rurale dont elle fait partie. Ainsi, conviendra-t-il de garantir la représentativité des communes dans les organes de gestion des communautés urbaines ou rurales et assurer que les représentants des communes rendent des comptes à leurs mandants.

La communauté urbaine ou rurale pourrait compter les organes suivants.

#### **1. Un conseil de communauté**

Il s'agirait d'un organe composé d'élus au second degré des conseils communaux. Ce serait l'organe délibérant de la communauté urbaine ou rurale.

A l'instar de ce qui est prévu pour les conseils de police, le nombre de conseillers serait déterminé en fonction du chiffre de la population. Le nombre de conseillers par commune serait proportionnel au chiffre de la population de la commune concernée, chaque commune devant disposer au minimum d'un représentant. Les bourgmestres seraient membres de plein droit des conseils, sans être inclus dans le nombre de membres évoqué ci-avant.

Quant à la représentation politique des tendances présentes au sein des conseils communaux des communes associées, diverses options peuvent être suivies:

- soit appliquer le système actuellement en vigueur pour les intercommunales: représentation au conseil de communauté urbaine ou rurale à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux des communes associées,
- soit appliquer le système des conseils de police: pas de représentation proportionnelle des conseils communaux des communes associées.

Enfin, il y aurait lieu de calquer la durée des mandats sur la durée de la législature communale, la perte de la qualité de mandataire mettant fin de plein droit au mandat exercé au sein de la communauté.

## **2. Un collège de communauté**

Chargé de préparer les décisions soumises au conseil de communauté urbaine ou rurale et d'en assurer le suivi, le collège serait, à l'instar du collège de police, constitué des bourgmestres des différentes communes du territoire couvert par la communauté.

## **3. Des partenaires**

Il peut être utile de prévoir la participation au sein des communautés urbaines ou rurales d'autres institutions telles que les intercommunales, les opérateurs économiques et ce afin de rassembler toutes les "forces vives" d'une zone donnée au sein de la communauté.

Si semblable participation est envisagée, il faut en préciser les modalités:

- soit les partenaires (c'est-à-dire tous les participants autres que les communes) sont représentés au sein des organes de la communauté;
- soit ils sont sollicités en fonction des dossiers en tant qu'experts par les organes de la communauté;
- soit ils font partie de conseils ou comités créés au sein de la communauté sur lesquels s'appuie l'action des organes de la communauté.

## **3. Des conventions pluricommunales**

Les communes se voient parfois confrontées à la nécessité de se regrouper pour la gestion de certains dossiers.

Le cadre juridique actuel qui s'offre à elles est le suivant:

- l'article 162, dernier alinéa qui prévoit que les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer doit être déterminé dans un décret. En Wallonie, cela s'est traduit par l'adoption du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes,
- l'article 28, alinéa 1er, de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales qui prévoit la possibilité pour les communes de conclure entre elles des conventions, pour une durée déterminée, relative à des fournitures et à des services d'intérêt communal bien déterminés.

Le cadre ainsi défini peut s'avérer insatisfaisant.

D'une part, la structure intercommunale est lourde et implique la volonté de créer une personne juridique nouvelle. Les possibilités de retrait sont limitées.

D'autre part, les communes peuvent souhaiter conclure des conventions entre elles dépassant le cadre d'une prestation de service ou de fournitures de l'une à l'autre.

Diverses raisons peuvent justifier cela:

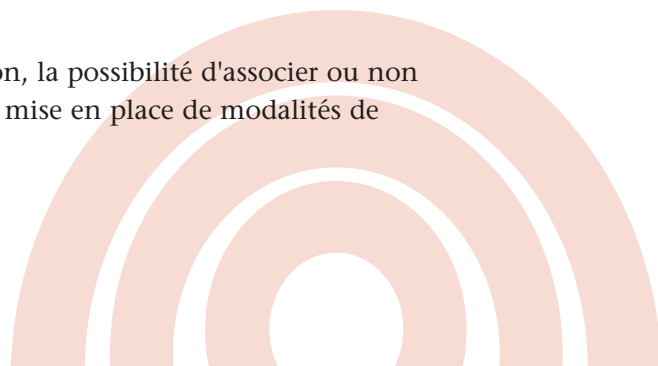
- la nécessité de faire des économies d'échelle,
- l'obtention de subsides,
- la nécessité de travailler sur une zone géographique plus large,
- la nécessité d'atteindre une taille plus importante pour la réalisation de certains projets.

C'est pourquoi, il pourrait être utile d'entamer une réflexion sur les différents modes de collaboration qui pourraient être offerts aux communes.

Des modes de collaboration souples, sur base purement conventionnelle, en vue de concrétiser des projets bien déterminés pourraient être mis en place. Cette hypothèse viserait des projets déterminés dans le temps, très concrets et à portée territoriale limitée. Il s'agirait, par exemple, pour plusieurs communes, de pouvoir s'associer en vue d'organiser ensemble un événement culturel. Autre exemple: des communes souhaiteraient réunir leurs efforts afin d'offrir à leurs citoyens des locaux en vue de l'utilisation de nouvelles technologies et souhaiteraient partager les coûts du personnel chargé de former les utilisateurs, ...

L'idée serait d'organiser dans un décret les modalités de base de ce type d'association, de déterminer les éléments essentiels qui devraient se retrouver dans semblable convention, (telles que la durée, les apports des différentes parties, l'organisation de la collaboration, les modes d'évaluation de la collaboration par le conseil communal de chaque commune associée, etc.).

Enfin, dans l'ensemble de ces modes de collaboration, la possibilité d'associer ou non d'autres opérateurs devrait être abordée ainsi que la mise en place de modalités de contrôle par les autorités communales.



## V. Les communes de la Communauté germanophone

### 1. La tutelle

---

Avec la régionalisation de la loi communale, la tutelle sur les communes de la Communauté germanophone doit être transférée de la Région wallonne à la Communauté germanophone.

### 2. Le financement

---

Comme c'est le cas pour le Fonds spécial de l'aide sociale, le transfert de la tutelle doit être accompagné du transfert à la Communauté germanophone de la part du **Fonds des communes** attribuée aux communes germanophones, la Communauté fixant les critères de répartition entre communes.

Il en va de même pour le **programme triennal**.

## En guise de conclusion

Une conclusion non pour clore mais ouvrir le débat...

A l'heure où la commune va connaître un tournant de son histoire institutionnelle, nous souhaitons ouvrir les portes au changement: révolution, certes pas, évolution sans doute pour que l'institution politique la plus proche du **citoyen** puisse davantage optimiser son service et gérer des missions de plus en plus importantes.

Rééquilibrée dans ses pouvoirs, modernisée dans sa gestion, tournée résolument vers le citoyen et entourée du soutien de ses partenaires, la commune du XXI<sup>e</sup> siècle sera aussi **refinancée** au prorata des besoins engendrés par ses missions nouvelles.

Le Gouvernement wallon ne s'y trompait pas lorsqu'il affirmait sa volonté de poursuivre la **concertation entre la Région et les pouvoirs locaux** "qui constituent des acteurs essentiels du Contrat d'avenir pour la Wallonie". Et de poursuivre que "il est important que les pouvoirs locaux puissent connaître l'essentiel des montants des interventions financières régionales sur une période pluriannuelle. Il y va de leur capacité de programmer eux-mêmes des actions à moyen terme".

C'est cette commune dynamisée, moderne et performante, **école de la démocratie**, ouverte sur le monde que nous portons, institution toujours en devenir puisqu'il s'agit d'œuvrer pour mieux servir le citoyen.

