



Déclaration de politique régionale – Evaluation du CDLD, élections et démocratie participative

Demande d'avis sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du CDLD et sur l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Avis du CA du 11 octobre 2011

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Le Gouvernement wallon, dans sa Déclaration de Politique régionale 2009-2014 (DPR)¹, a exprimé son désir de poursuivre l'évaluation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de proposer sur cette base les modifications nécessaires afin d'optimiser notamment la réforme des intercommunales et le mécanisme de la motion de méfiance constructive.

L'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation s'inscrit dans ce cadre.

1. Parmi les différentes modifications proposées concernant le fonctionnement de l'institution et les organes communaux, analysées dans la présente note, nous relevons ici principalement:

- la sanction du conseiller communal qui se désiste ou démissionne de son mandat de bourgmestre est maintenue mais limitée aux trois premières places de la liste,*
- le nombre de motions de méfiance collective par législature communale est limité à deux,*
- le conseil communal peut être présidé par un président d'assemblée autre que le bourgmestre,*
- les mécanismes participatifs (consultation populaire, droit d'interpellation du citoyen) sont très largement étendus dans leurs champs d'application, ceux-ci pouvant désormais toucher des matières relevant de la compétence de décision du conseil et du collège, mais aussi de leur compétence respective d'avis. On excède donc désormais largement la notion "d'intérêt communal", alourdissant le fonctionnement des organes communaux, à propos de sujets pour lesquels ils n'ont pas de maîtrise.*

2. En ce qui concerne les modifications proposées au régime intercommunal, on peut principalement relever:

¹ Déclaration politique régionale 2009-2014, p. 138.

- l'accès des citoyens à l'assemblée générale des intercommunales, de même que leur faculté de contraindre le Conseil d'Administration à inscrire des points à l'ordre du jour de la plus prochaine assemblée générale.

Ces nouveaux droits reconnus aux citoyens paraissent à opérer une profonde remise en cause du régime de démocratie représentative, le rôle des représentants communaux s'en trouvant déforcé.

*Dès lors, une solution consisterait à modaliser les droits du citoyen dans la gestion d'une intercommunale par le biais du conseil communal et de ses représentants à l'assemblée générale, en application des principes de démocratie représentative. Comment? En prévoyant la possibilité pour les citoyens de faire ajouter, **par l'intermédiaire de leur conseil communal**, via le mécanisme d'interpellation, un point à l'ordre du jour.*

Un tel mécanisme permettrait d'allier la prise en compte des citoyens dans les instances des intercommunales au resserrement des liens entre communes et intercommunales, dans le respect des principes de la démocratie représentative.

- l'absence de modifications visant à optimiser le régime des intercommunales alors que la nécessité d'accroître l'efficacité et l'efficience des intercommunales se fait profondément ressentir.

En ce sens, l'avant-projet de décret ne devrait-il pas être l'occasion de rencontrer les problématiques soulevées dans le cadre de notre memorandum "intercommunales" (notamment: généraliser et développer l'expertise, le professionnalisme et l'implication des administrateurs; modifier les règles de fonctionnement des Assemblées générales tout en maintenant et renforçant les liens entre communes et intercommunales; simplifier les règles de composition et de fonctionnement des secteurs d'activités au sens du CDLD, alléger les règles de tutelle, etc.)?

3. En ce qui concerne l'insertion d'un régime juridique propre aux asbl communales, on peut relever que le texte en projet rencontre pour partie certaines considérations émises par le Conseil d'administration dans son avis de juin 2010 (conclusion d'un contrat de gestion, rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat, représentation proportionnelle par application de la clé d'Hondt, fin de mandat, etc.), mais s'en distingue néanmoins sur d'autres points dont certains peuvent apparaître problématiques. A cet égard, le régime juridique prévu par le texte en projet, en ce qu'il vise tant les asbl mono-communales que pluri-communales, pose question au regard du régime intercommunal (comment combiner les deux textes?). De même, il nous semble indispensable de prévoir un régime transitoire pour les asbl préexistantes concernées permettant de se conformer au nouveau régime juridique.

I. LES COMMUNES ET LE CODE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Parmi les points concernant les communes, nous avons relevé les projets de modifications suivantes:

A. ELECTIONS / DETERMINATION DU NOMBRE DE MANDATS A POURVOIR (Art 2 – L1121-3)

Les chiffres de la population pour déterminer le nombre de mandataires seront arrêtés non plus au 1^{er} janvier de l'année précédant les élections communales, mais bien le 1^{er} janvier de ladite année. Cela impliquera que la détermination du nombre de mandats à pourvoir sera opérée à plus brève échéance des élections.

Vu la proximité des prochaines élections communales et l'absence de dispositions transitoires dans l'avant-projet de décret, il convient de laisser les textes en l'état sur ce point, afin de permettre une planification sereine dans le chef des groupes et/ou candidats.

B. LES CONSEILLERS COMMUNAUX ET LES MEMBRES DU CORPS COMMUNAL

- *présidence du conseil communal par un conseiller communal non bourgmestre* (Art. 10 – L1122-34):

Le conseil communal **peut élire** un président d'assemblée **hors collègue**.

Sa candidature est proposée au vote du conseil sur la base d'un acte de présentation signé par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité et par la moitié au moins des conseillers du groupe politique auquel appartient le candidat. Le candidat signe également l'acte de présentation. Chaque personne ne peut signer qu'un seul acte de présentation. Il ne peut d'agir d'un membre du collège.

Les missions de ce président d'assemblée sont limitées (ouverture, clôture de la séance, présidence du cc, police de l'assemblée). Il ne peut, par exemple, recevoir les prestations de serment.

Il exerce pleinement la police de l'assemblée, y compris vis-à-vis du bourgmestre.

Le président d'assemblée, non bourgmestre, perçoit un double jeton de présence (Art 4 – L1122-7).

- *Perte des mandats dérivés: extension de cette sanction à l'exclusion par le groupe politique* (Art 11 – L1123-1)

Alignement sur ce qui se passe dans les intercommunales: est assimilée à la démission du groupe politique l'exclusion d'un conseiller par celui-ci.

On renforce encore ici le poids des groupes politiques (tendance amorcée lors du décret de 2005).

D'un point de vue purement légistique, nous recommandons de mentionner que les mandats visés en cas de démission d'un groupe politique sont, tout comme dans l'hypothèse de l'exclusion, les mandats dérivés tels que définis à l'article L5111-1 du Code.

Par ailleurs, la procédure de signification des démissions et exclusions aux organismes dans lesquels le membre siège en sa qualité de conseiller communal devrait favoriser une juste composition de ces organismes.

- *Limitation de la sanction du conseiller qui se désiste/qui démissionne de son mandat de bourgmestre* (Art 14 – L1123-4, par. 3)

Cette sanction ne s'appliquera plus désormais qu'aux conseillers qui figuraient aux 3 premières places de la liste de candidats qui les a portés.

On peut se demander, si aujourd'hui, le mécanisme même de l'élection de plein droit en tant que bourgmestre du conseiller communal qui a réalisé le meilleur score de préférence sur la liste la plus importante de la majorité n'est pas de nature à apporter un éclairage nouveau sur la problématique. En effet, porté par le plébiscite de l'électeur, le bourgmestre ainsi élu sera sans doute bien plus hermétique qu'auparavant aux accords préélectoraux qui imposeraient sa démission au profit d'un "second". Le mécanisme actuel de l'élection du bourgmestre nous semble donc créer, en quelque sorte, une certaine "présomption" en faveur de raisons objectives qui animent un bourgmestre pour souhaiter quitter sa charge en cours de législature.

Une autre solution consisterait à limiter la sanction à l'encontre des conseillers qui figureraient aux trois premières places de la liste pendant une période de quatre ans à partir du début de la législature communale.

C. LA PARTICIPATION CITOYENNE

1. Instauration d'un droit d'interpellation en faveur des habitants de 18 ans accomplis (Art. 6 – L1122-14)

Ce texte est en grande partie issu des travaux du GT 5 instauré par le Ministre Furlan, auquel l'Union a participé activement.

Le projet de texte semble toutefois trop précis, ainsi que nous le signalions d'ailleurs déjà à l'époque au Ministre des Pouvoirs locaux².

Pour rappel, notre association est tout à fait favorable à l'instauration de ce mécanisme, puisqu'elle a fait œuvre pionnière en l'insérant déjà dans son modèle de R.O.I. du conseil communal. Il nous semble toutefois qu'il appartient à chaque conseil communal d'en fixer librement les modalités dans ledit R.O.I., plutôt que de prévoir son organisation jusque dans ses moindres détails par décret.

On relèvera également que ce droit d'interpellation portera sur les matières relevant de la compétence de décision du collège et du conseil, ainsi que sur leur compétence d'avis (cf. également droit de poser des questions des conseillers communaux et extension de la consultation populaire).

Il nous paraît nécessaire de limiter ce droit aux questions d'intérêt communal (cf. dans le modèle proposé par notre association), en ce compris les questions portant sur l'administration des intercommunales (cf. ci-après).

2. Instauration d'une commission communale des requêtes (même disposition)

² Courrier du 5.10.2010

Envisagée comme une commission 'chargée de préparer les séances du conseil communal' (cf. CDLD, L1122-34), cette commission pourrait être mise en place pour donner suite aux interpellations citoyennes.

Un tel mécanisme pourrait être à même de "rassurer" le citoyen sur un suivi de ses interpellations. Toutefois, la nécessité d'instituer une commission idoine interne au conseil communal, pour ce faire n'apparaît pas clairement. Comme recommandé dans le cadre des travaux du GT5 DPR / participation citoyenne, une évaluation du mécanisme d'interpellation citoyenne nous semble au préalable nécessaire.

3. Valorisation de la consultation populaire (art 21 à 26)

Extension du champ d'application (art 21 – L1141-1): alors que la consultation populaire est prévue pour certaines des matières relevant des attributions du conseil communal, le projet prévoit qu'une telle consultation pourra avoir lieu sur les matières qui relèvent de la compétence de décision *"du collège ou du conseil communal ou qui relèvent de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet qui concerne le territoire communal"*.

Une telle extension - bien au-delà des matières d'intérêt communal - risque d'engendrer des demandes de consultation populaire incessantes, avec pour risque corollaire un ralentissement des prises de décision des autorités communales.

En outre, l'étendre à des matières où les communes n'ont qu'une compétence d'avis reviendrait vraisemblablement à faire supporter aux pouvoirs locaux l'organisation d'une consultation qui concerne en réalité d'autres niveaux de pouvoir.

Par ailleurs, cette extension excède ce qui était prévu dans la DPR, qui prévoyait seulement de faciliter l'organisation de consultations populaires communales, en clarifiant et simplifiant la législation actuelle.

Il nous paraît par conséquent inopportun de prévoir pareille extension du champ d'application de la consultation populaire.

D. LE PACTE DE MAJORITE ET LA MOTION DE MEFIANCE

1. Limitation du nombre de motions de méfiance constructive collective (deux) par législature (Art 18 – L1123-14, par. 3)

Cette restriction est de nature à apporter un peu plus de stabilité à l'exécutif communal.

Plutôt qu'une simple limitation numérique, d'autres balises liées à la temporalité (périodes clés de la mandature) et aux quorums (recours à une majorité qualifiée) nous semblent toutefois mériter d'être abordées.

2. Désignation éventuelle d'un conciliateur en cas de démission de tout le collège (Art 13 – L1123-1, par. 5)

Si après démission du collège, un nouveau pacte de majorité n'est pas déposé dans un délai de 30 jours, le GW désignera un conciliateur 'dont il fixe la mission', avant de procéder à de nouvelles élections.

Il s'agit d'une phase obligatoire avant l'organisation d'un scrutin extraordinaire.

Le rôle et les pouvoirs exacts de ce nouvel intervenant restent toutefois incertains. Il apparaît nécessaire de pouvoir les définir en concertation, le cas échéant par le biais d'un arrêté d'exécution, dans les balises formées par les principes de la démocratie et de l'autonomie locales.

E. POUR MEMOIRE: AUTRES MODIFICATIONS

Modification de la composition du 'corps communal' (Art 1 – L1121-1): outre les conseillers communaux, le bourgmestre et les échevins, en fera également partie "le président du conseil de l'action sociale si la législation ...". Sur ce point, la Fédération des CPAS de l'UVCW est opposée à l'insertion du Président du CPAS dans le corps communal, estimant que dans la philosophie du décret de 2005, c'est un mandataire CPAS qui a rejoint le collège communal, alors qu'ici il y va plutôt d'un mandataire communal qui reçoit la compétence de Président de CPAS, ce qui est très différent. Elle propose, en lieu et place, que les dispositions qui devraient désormais aussi viser le Président de CPAS soient dûment complétées en ce sens (cf. par exemple la fixation de l'incompatibilité parentale au 2e degré).

1. Conseillers communaux et conseil communal

- droit de poser des questions (Art 5 - L1122-10): extension du droit de poser des questions orales et d'actualité; on précise les sujets et la durée des questions, chaque commune modalisant ce principe au travers du R.O.I. de son conseil communal. Ici également, on précise que les questions porteront sur les matières relevant de la compétence de décision du conseil et du collège, ainsi que sur leur compétence d'avis respective. Cet ajout ne semble pas ici relevant, puisqu'il est déjà admis que ce droit des conseillers porte sur tout objet que la commune est appelée à connaître et ne se limite pas aux questions d'intérêt communal ou mixte.

- Limitation des incompatibilités familiales (Art 20 – L1125-3): limitation au 2e degré, et ce, pour tous les membres du corps communal: conseillers, bourgmestre, échevins ET président du conseil de l'action sociale. On fait donc disparaître l'incohérence qui existait jusqu'à présent au niveau de la composition du collège: les bourgmestre et échevins se voyaient opposer une incompatibilité au 3e degré, alors que le président du conseil de l'action sociale ne se voyait opposer que l'incompatibilité 2e degré, pour autant qu'il fut conseiller communal.

Le texte précise en outre que " *L'élu qui, dans les circonstances visées aux alinéas 1 à 3, n'est pas installé conserve le droit d'être admis ultérieurement à prêter serment. Il est remplacé par un conseiller suppléant.*" Jusqu'à présent, les incompatibilités étaient définitives. Il semblerait que ce ne soit plus le cas. L'élu momentanément écarté pourrait monter au conseil dès la fin de la cause d'incompatibilité ou quand une vacance aura lieu (pour autant que la cause d'incompatibilité ait pris fin).

2. Participation citoyenne

- dépouillement de la consultation populaire si au moins 10% des habitants y ont participé (Art. 24 – L1141-5, par. 6): simplification administrative, alignement du seuil de dépouillement, qui n'est plus modulé en fonction de la taille de la commune.

- obligation pour le collège d'inscrire à la plus proche séance du conseil communal les résultats de la consultation populaire et les suites réservées au dossier (art. 25 – L1141-8).

- possibilité d'un incitant financier pour les communes organisant une consultation populaire (Art 26 – L1141-13): le Gouvernement wallon pourra octroyer un incitant financier, dans les limites du budget, dont il déterminera le montant et les conditions d'octroi. Si l'on peut saluer l'insertion du principe de cette possibilité, sa concrétisation effective reste à ce stade inexistante.

- affectation possible d'une partie du budget à des projets associatifs (Art 29 – L1321-3): Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique. C'est le commentaire des articles qui détermine comment devra procéder un conseil communal souhaitant affecter un budget participatif (appel à projets, ...). Cette nouveauté est issue des travaux du GT 5, participation citoyenne, auxquels l'UVCW a participé.

- possibilité d'édition d'un bulletin communal (Art 56 – L3221-3, 3°): Un bulletin d'information communal, destiné à diffuser des informations d'intérêt local, peut être édité à l'initiative du conseil communal. Le conseil communal peut, avec l'accord du conseil de l'action sociale, décider d'éditer un bulletin commun à la commune et au centre public d'action sociale. Outre les communications des membres du collège communal dans l'exercice de leurs fonctions, si un groupe politique démocratique a accès aux colonnes du bulletin, chaque groupe politique démocratique y a également accès dans la même proportion. Cet accès est déterminé selon des modalités et conditions fixées dans le règlement d'ordre intérieur du conseil communal. Le GT 5 avait également abordé cette problématique lors de ses travaux.

3. Pacte de majorité et motion de méfiance

- Avancement de la date de dépôt des projets de pacte de majorité (Art 12 – L1123-1, par. 2): fixé actuellement à la date ultime du 15 décembre suivant les élections, les projets de pacte de majorité devraient être déposés le 2e lundi du mois de novembre qui suit les élections. Cette anticipation est justifiée par l'élection des conseillers de l'action sociale, car la composition du conseil de l'action sociale est fonction du pacte de majorité.

- information de chaque membre du conseil de l'action sociale en cas de dépôt d'une motion de méfiance collective/individuelle à charge du Président du conseil de l'action sociale (Art 17 – L1123-14, par. 1^{er}).

4. Tutelle

- soumission à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire des décisions communales portant sur l'installation initiale ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance collective des conseillers de l'aide sociale ainsi que tout remplacement individuel (Art 54 – L3122-2).

5. Elections

Solution à la vacance en cas d'absence de suppléant: (Art. 63 - L4145-14, par. 2):

A défaut de suppléants, il est pourvu à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil. La désignation a lieu selon les règles tracées aux articles L4145-5 et suivants, sans nouveau scrutin, par un nouveau calcul des résultats sur la base des quotients électoraux résultant des élections communales ordinaires. Le nouveau conseiller achève le terme de celui qu'il remplace.

D'après le commentaire des articles, il s'agit de *"... fixer clairement les règles d'application lorsqu'il faut pourvoir à la vacance d'un ou de plusieurs sièges au conseil à défaut de suppléant(s) dans le(s) groupe(s) politique(s) concerné(s). Concrètement, il s'agira de reprendre le tableau du résultat des élections et d'attribuer ce(s) siège(s) dans l'ordre des quotients électoraux, en commençant à partir du premier quotient qui avant la vacance n'était pas en ordre utile pour une attribution de siège et en attribuant le(s) siège(s) vacant(s) au(x) groupe(s) politique(s) disposant d'un ou plusieurs suppléants"*.

Cette solution – si elle semble à même d'éviter de recourir le cas échéant à des élections extraordinaires – ne paraît pas à même de garantir un statu quo quant à la composition du conseil communal. Elle risque dès lors d'introduire des dangers de paralysie dans les entités à majorité très courte.

Par ailleurs, comment mettre en lien cette disposition et celle de l'article L4124-1, par. 1^{er}, al. 2, qui précise que: "*L'assemblée des électeurs peut aussi être convoquée extraordinairement en vertu d'une décision du conseil ou d'un arrêté du Gouvernement, à l'effet de pourvoir aux places devenues vacantes. ...*". Cela implique-t-il que les vacances devront systématiquement être pourvues (l'on sait qu'actuellement, il peut exister des conseils qui fonctionnent en deçà de leurs effectifs, sans que cela pose problème dans la gestion des affaires communales)? Le système des élections extraordinaires devient-il supplétif à cette nouvelle disposition?

II. LES INTERCOMMUNALES ET LE CDLD

A. PARTICIPATION CITOYENNE

Le texte en projet, en application de la DPR, prévoit d'associer les citoyens à la gestion des intercommunales:

- Le Conseil d'administration doit inscrire à l'ordre du jour des Assemblées générales tous les points soumis par des citoyens domiciliés sur le territoire d'une commune ou d'une province associée pour autant qu'ils soient motivés et accompagnés d'une proposition de décision;
- Le citoyen doit introduire sa demande pour le 1^{er} mars ou le 1^{er} septembre selon l'intercommunale concernée. Hors délai, il n'est pas forclos, mais reporté à la plus prochaine assemblée générale;
- L'assemblée générale doit traiter les points régulièrement mis à l'ordre du jour à la demande des citoyens et motiver sa décision de s'écarter des propositions de décision déposées par les citoyens;
- La convocation à l'assemblée générale mentionne son ouverture aux citoyens;
- La séance de l'assemblée générale est accessible à tout citoyen (qu'il ait ou non déposé un point à l'ordre du jour).

Cette proposition appelle plusieurs commentaires:

- Il s'agit d'une importante remise en cause du régime de démocratie représentative, le rôle des représentants des conseils communaux et le renforcement des liens entre communes et intercommunales en est déforcé au lieu d'être renforcé, comme nous le souhaitions dans notre mémorandum régional;
- C'est d'autant plus vrai que le citoyen reçoit par ce biais virtuellement plus de pouvoir sur l'assemblée générale de l'intercommunale que les conseillers communaux y représentant les communes;
- La possibilité d'inscrire des points à l'ordre du jour est ouverte à tout citoyen domicilié sur le territoire d'une province associée, indépendamment du fait que la commune dans laquelle habite la personne concernée soit ou non associée à l'intercommunale, ce qui revient dans les faits à introduire un droit d'ingérence d'un citoyen, potentiellement commandité, sur la gestion d'une intercommunale dont il ne dépend pas.
- Par l'entremise de citoyens, l'accès est également ouvert à des groupes de pression régionaux, nationaux, voire internationaux, ce qui est sans aucun rapport avec la notion de participation citoyenne dans le cadre de la démocratie locale;
- L'accès aux Assemblées générales implique également l'accès à un ensemble d'informations stratégiques relatives au déploiement de l'intercommunale ou aux projets d'investisseurs privés dont dépend ce déploiement, qui peut s'avérer crucial pour le développement économique du

territoire couvert. L'accessibilité de ces informations à des citoyens, non liés par le secret professionnel et potentiellement commandités, semble dans cette hypothèse contraire aux intérêts de l'intercommunale et de ses associés;

- Compte tenu des possibilités offertes au citoyen, la logistique d'organisation des assemblées générales semble compromise tandis qu'on peut s'attendre à un accroissement de leurs coûts, de sorte que ces possibilités offertes au citoyen apparaissent peu en phase avec les besoins d'efficacité et d'efficacités qui, à l'instar des entreprises du secteur privé, sont le lot des intercommunales.

L'ouverture des assemblées générales d'intercommunales aux citoyens et la possibilité d'y déposer des points telles qu'elles sont conçues ne peuvent être admises.

Une solution serait de modaliser les droits du citoyen dans la gestion d'une intercommunale par le biais du conseil communal et de ses représentants à l'assemblée générale, en application des principes de démocratie représentative.

En ce sens, une proposition alternative pourrait consister à prévoir la possibilité pour les citoyens de faire ajouter, **par l'intermédiaire de leur conseil communal**, un point à l'ordre du jour de la plus prochaine assemblée générale.

Cette faculté pourrait se réaliser au travers du droit d'interpellation instauré en faveur des habitants de la commune, tel que prévu par l'avant-projet de décret (Art 6 – L1122-14).

Si le texte de l'avant-projet de décret relatif au droit d'interpellation était maintenu en l'état, cela pourrait se faire en modifiant le par. 3 de l'article 6 en ces termes:

"par.3. Le texte intégral de l'interpellation proposée est adressé par écrit au collège communal.

Pour être recevable, l'interpellation doit remplir les conditions suivantes:

1° être introduite par une seule personne;

2° être formulée sous forme de question et ne pas conduire à une intervention orale de plus de dix minutes;

3° porter:

- sur un objet relevant de la compétence de décision du collège ou du conseil communal;

*- sur un objet relevant de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet qui concerne le territoire communal, **en ce compris l'administration des intercommunales dont la commune est membre;***

4° être à portée générale;

5° ne pas être contraire aux libertés et aux droits fondamentaux;

6° ne pas porter sur une question de personne physique;

7° ne pas constituer des demandes d'ordre statistique;

8° ne pas constituer des demandes de documentation;

9° ne pas avoir pour unique objet de recueillir des consultations d'ordre juridique".

Outre une modification du nouvel article L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il conviendrait également de prévoir, dans le régime intercommunal actuel, la faculté pour les conseils communaux des communes associées, le cas échéant en suite d'une demande d'un habitant de leur commune via le mécanisme d'interpellation précité, de demander l'ajout d'un point à l'ordre du jour de la plus prochaine assemblée générale.

Dans l'hypothèse où, à la demande du conseil communal d'une commune associée en suite de l'interpellation d'un habitant de cette commune, un point aurait été ajouté à l'ordre du jour de la plus prochaine assemblée générale, il y aurait lieu de prévoir les modalités d'information de l'habitant concerné quant à la suite y apportée.

Outre qu'une telle solution semble davantage respecter la philosophie qui sous-tend le régime de démocratie représentative, elle serait également de nature à renforcer les liens entre communes et

intercommunales puisque les conseils communaux auraient désormais la possibilité d'ajouter un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale. En ce sens, cette solution rencontre l'un des objectifs de la DPR qui est de renforcer le rôle des conseillers communaux ainsi que le contrôle interne et externe des communes³ tout en organisant un mécanisme de prise en compte des citoyens au sein des organes intercommunaux.

B. CORRECTION DE LA CLE D'HONDT

Le texte en projet prévoit un correctif à la clé d'Hondt pour la répartition des sièges au conseil d'administration. Ce correctif vise à garantir au moins un siège à chaque parti démocratique au Conseil d'administration d'une intercommunale dès lors que ce parti dispose d'au moins un siège au Parlement wallon et au sein d'un conseil communal d'une commune associée.

Cette disposition aura vraisemblablement peu d'incidence en pratique pourvu que seuls les partis démocratiques soient concernés et que le nombre maximum d'administrateurs soit revu à la hausse pour permettre l'octroi de ces sièges correctifs.

C. L'OPTIMISATION DE LA REFORME DES INTERCOMMUNALES

Sur ce point, aux dires de notre memorandum "intercommunales", nous escomptions que la réflexion s'engage sur les thématiques et dans les objectifs suivants.

Accroître l'efficacité et l'efficience des intercommunales (avec une attention particulière pour les intercommunales agissant dans un secteur d'activité concurrentiel).

Comment?

- ***en généralisant et développant l'expertise, le professionnalisme et l'implication des administrateurs.***

Dans la pratique du fonctionnement des organes de décision que sont les conseils d'administration, voire les comités de direction et les organes restreints de gestion en général, des difficultés se font principalement ressentir en termes de disponibilité, d'implication, de connaissance du métier de l'intercommunale par l'administrateur, en termes de compréhension du métier d'administrateur en tant que tel et des responsabilités qui en découlent, notamment en ce qui concerne la distinction à faire entre mandat intercommunal et mandat local.

Par ailleurs, le nombre important d'administrateurs composant les conseils d'administration, pénalise le fonctionnement et la capacité de développement de l'efficacité des intercommunales.

A cet égard, les pistes de solution pourraient s'orienter vers:

- l'instauration de formations obligatoires portant, d'une part, sur le métier et les responsabilités d'administrateur et, d'autre part, sur les métiers des intercommunales au sein desquelles ils siègent ;
- l'incitation à favoriser la présence de membres du collège au sein des organes de décision des intercommunales (ce qui présuppose de procéder à une évaluation des avantages et inconvénients des règles limitant les possibilités de cumul de mandats dans le chef des élus locaux);

³ Déclaration de politique régionale 2009-2014, pp. 138 et 139.

- la réduction du nombre d'administrateurs au sein du conseil d'administration;
- le cas échéant, la présence d'administrateurs indépendants au sein des instances de gestion qui disposeraient d'une compétence particulière dans le domaine d'activité de l'intercommunale visée;
- l'inscription expresse dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation du principe selon lequel un membre d'un organe de gestion représente l'intérêt de l'intercommunale (et non l'intérêt de la commune dont il est issu) et engage sa responsabilité sur les décisions qu'il prend pour celle-ci;
- Etc.

- ***en modifiant les règles de fonctionnement des assemblées générales tout en maintenant et renforçant les liens entre communes et intercommunales.***

Dans la pratique, certaines difficultés se font ressentir en ce qui concerne le fonctionnement de l'assemblée générale et le relais de l'information vers les communes.

La multiplication des assemblées générales, couplée à des difficultés de timing, ainsi qu'à celle d'organiser et mettre en œuvre un système d'échange d'informations performant entre communes et intercommunales, handicape fortement la capacité des conseils communaux à se prononcer aux moments clés de la vie de l'intercommunale.

Par ailleurs, lorsque les conseils communaux ont néanmoins délibéré sur ces points essentiels, se pose encore la question du rôle des représentants communaux à l'assemblée générale.

Force est de constater que celui-ci a considérablement diminué. L'assemblée générale n'est plus, ou difficilement, un lieu de débat: quand bien même des questions seraient posées, elles n'auraient aucun impact sur les votes puisque les délibérations sur les décisions essentielles ont lieu antérieurement, au sein des conseils communaux.

Il en résulte une démotivation des représentants communaux et d'énormes difficultés à atteindre les quorums requis.

Lorsqu'au contraire, les conseils communaux n'ont pas délibéré sur ces points essentiels, c'est le problème de l'abstention des associés communaux quant aux décisions fondamentales à la vie de l'intercommunale qui se pose et avec lui celui de l'absentéisme des représentants communaux de nature à accroître la distance entre communes et intercommunales.

Vu le rôle réduit des délégués communaux à l'assemblée générale, une solution ne pourrait-elle pas consister à remplacer les cinq délégués par commune à l'assemblée générale par un délégué unique accompagné d'un suppléant?

Par ailleurs, afin de favoriser les débats intercommunaux au sein des conseils communaux et de permettre un juste retour de l'information vers les communes, une solution ne serait-elle pas de responsabiliser un échevin par commune – de préférence celui qui est compétent pour le domaine dans lequel l'intercommunale exerce ses activités? Celui-ci aurait la responsabilité de réunir le conseil dans les délais requis et de veiller à l'organisation de véritables débats au sein même de ceux-ci.

- ***en prévoyant un délai de convocation réduit des organes de gestion pour les points à passer en urgence.***
- ***en simplifiant les règles de composition et de fonctionnement des secteurs d'activités au sens du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.***

Il existe d'importantes difficultés à mettre en œuvre des secteurs d'activité au sens du Code de la démocratie locale et de la décentralisation compte tenu des exigences contenues à l'article L1523-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (les membres du conseil de secteur

doivent être des administrateurs, le conseil de secteur doit être composé de minimum quatre administrateurs, leur désignation se fait à la proportionnelle en application de la clé d'Hondt, le nombre de conseillers de secteur est limité au maximum au nombre d'administrateurs émanant des communes, provinces et CPAS associés à ce secteur).

L'application combinée de ces règles conduit de facto à rendre impossible la création d'un secteur d'activité au sein des intercommunales.

- ***en allégeant les règles de tutelle.***

La mise en œuvre du décret tutelle pose la question de la pertinence des innombrables documents tombant dans le champ d'application de la tutelle d'approbation assortie d'une procédure de transmis obligatoire.

La charge administrative, voire les charges financière et environnementale, en sont extrêmement lourdes tandis que les contrôles effectifs sont, naturellement, bien moins nombreux que les dossiers transmis dans leur intégralité.

A la lumière des actions proposées ci-avant, qui permettraient de renforcer l'expertise des administrateurs et d'accroître l'efficacité des organes de gestion des intercommunales, il serait cohérent d'alléger la tutelle.

- ***en supprimant la limitation stricte de la durée du mandat de commissaire-réviseur.***

Le décret du 30 avril 2009 relatif aux missions de contrôle des réviseurs au sein des intercommunales, par la limitation stricte de la durée de mandat du réviseur pénalise non seulement la profession visée, mais encore l'intercommunale elle-même, le contrôle révisoral d'une intercommunale étant un métier à part entière qui nécessite une expérience particulière.

Force est de constater que les textes en projet restent muets quant à ces éléments de réflexion. Il convient dès lors de demander au Gouvernement d'élargir ses projets en ce sens.

D. POUR MEMOIRE: AUTRES MODIFICATIONS

Les CPAS peuvent être associés à des intercommunales. Si certaines dispositions applicables aux associés provinciaux leur étaient d'ores et déjà applicables, toutes ne l'étaient cependant pas alors qu'aucune raison objective ne justifiait cette différence de traitement. Le texte en projet vise à mettre fin à cette différence de traitement⁴.

III. LES ASBL COMMUNALES ET LE CODE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

Le texte en projet introduit la notion d'asbl communale et de contrat de gestion. L'UVCW avait cerné la notion d'asbl communale ainsi que les modalités de son encadrement dans son avis du 1^{er} juin 2010.

Par rapport à cet avis du Conseil d'administration, le texte en projet s'analyse comme suit:

L'avant-projet de texte, en ce qu'il prévoit:

⁴ Voyez les articles 31, 32, 33, 36, 37 et 38 de l'avant-projet de décret.

- la conclusion d'un contrat de gestion entre la commune et l'asbl communale précisant la nature et l'étendue des tâches que l'asbl devra assumer ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions;
- l'établissement par le collège d'un rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion qui sera présenté au conseil;
- la représentation proportionnelle par application de la clé d'hondt pour la désignation des représentants communaux tant à l'assemblée générale que dans les organes de gestion;
- la rédaction, par les conseillers désignés pour représenter la commune au sein de l'asbl, d'un rapport annuel relatif à l'exercice de leur mandat et dont les modalités seraient fixées par le conseil communal;
- les hypothèses de fin de mandat au sein de l'asbl;
- l'exclusion des asbl pour lesquelles il existe déjà un régime spécifique de droit public du champ d'application du régime des asbl communales.

Rencontre les considérations émises par le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son avis de juin 2010.

Il s'en distingue cependant sur certains points dont certains éléments posent question:

- le régime juridique prévu par l'avant-projet de décret vise tant les asbl mono-communales que pluri-communales. Cet élément pose question dans la mesure où le CDLD prévoit expressément que lorsque plusieurs communes s'associent sous la forme d'une asbl pour gérer un objet déterminé d'intérêt communal, elles sont régies par le régime juridique propre aux intercommunales. Dès lors, comment parvenir à combiner ce nouveau régime juridique des asbl pluri-communales avec celui des intercommunales? Ne faudrait-il pas réserver aux seules intercommunales la possibilité d'associer plusieurs communes sous la forme d'une asbl?
- les asbl préexistantes ayant un objet d'intérêt communal sont directement impactées puisque le texte en projet prévoit que "les communes prennent les dispositions appropriées pour garantir l'application du nouveau régime juridique en ce qui concerne les asbl communales préexistantes". L'avant-projet de décret ne prévoit donc pas de régime transitoire (les communes devraient en adapter les statuts et le mode de fonctionnement sans délai). En ce, il ne répond pas aux considérations émises dans l'avis du Conseil d'administration de juin 2010.
- le texte en projet prévoit que toute création ou participation dans une asbl communale ou pluri-communale nécessite une "motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise". Ne faudrait-il pas, au nom de l'autonomie communale, laisser l'entière liberté aux communes de choisir le mode de gestion qui leur semble le plus approprié pour exercer une activité déterminée, sans que celle-ci ne soit tenue de motiver spécialement leur choix?
- à cet égard, les mêmes remarques que précédemment peuvent être formulées (difficultés dues à l'absence de régime transitoire et nécessité de rappeler dans le commentaire des articles le fait que sont seules visées les asbl constituées pour gérer un objet déterminé d'intérêt communal).

- le texte en projet prévoit que le contrat de gestion est conclu pour une durée limitée entre un et cinq ans. Ne serait-il pas plus opportun de prévoir que la durée du contrat de gestion est de trois ans renouvelables. Fixer la durée à trois ans permettrait d'éviter de multiplier les lourdeurs liées aux démarches de conclusion des contrats de gestion tout en permettant de s'aligner sur la durée de la législature communale (possibilité de conclure deux contrats de gestion sur la durée d'une législature).
- l'avant-projet de décret opère une distinction entre les asbl à prépondérance communale et les asbl sans prépondérance communale. Le régime des asbl à prépondérance communale implique davantage de prérogatives au profit de la commune (obligation de conclure un contrat de gestion, droit de visite et de consultation des conseillers communaux). Bien que pareille distinction n'ait pas été envisagée dans l'avis rendu par le conseil d'administration de l'UVCW en juin 2010, elle semble intéressante en ce qu'elle laisse la liberté aux communes d'opter, en fonction de ses objectifs et besoins pour un régime plus souple (la commune n'a pas la prépondérance dans les organes de l'asbl) ou plus complet (la commune bénéficie d'une prépondérance dans les organes de l'asbl). Cependant, la distinction entre les deux types d'asbl et les conséquences qui en découlent en termes de composition des organes devraient apparaître de manière plus explicite dans le texte en projet.
- Le texte étend l'obligation de conclure un contrat de gestion avec l'asbl à laquelle la commune accorde une subvention atteignant un minimum de 50.000 euros par an. A nouveau, pareille extension n'avait pas été envisagée dans l'avis rendu par notre conseil d'administration. Néanmoins, l'insertion d'une telle disposition serait de nature à accroître le pouvoir de contrôle des communes sur les asbl qu'elles subsidient.
- le texte en projet prévoit une limitation du nombre d'administrateurs représentant la commune à maximum un cinquième du nombre de conseillers communaux dans les asbl sans prépondérance communale. Ne faudrait-il pas laisser aux associés la liberté de désigner en toute autonomie le nombre d'administrateurs représentants communaux qu'ils souhaitent au sein de leur conseil d'administration?
- Au-delà de l'application de la clé d'Hondt, le texte en projet une pondération en vue d'assurer une représentation minimale d'un représentant par groupe démocratique. Cette disposition aura vraisemblablement peu d'incidence en pratique pourvu que seuls les partis démocratiques soient concernés et que le nombre maximum de membres du comité de gestion soit revu à la hausse pour permettre l'octroi de ces sièges correctifs. Néanmoins, la question se pose de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de "groupe politique démocratique non représenté"? En effet, telle qu'elle est rédigée à l'heure actuelle, la nouvelle disposition laisse à penser qu'un élu qui se serait présenté seul sur une liste démocratique d'intérêts communaux et formerait dès lors à lui seul un groupe politique, aurait d'office droit à un siège au sein des organes de gestion de l'asbl. N'y a-t-il pas un risque de surreprésenter certains élus communaux (ceux qui se seraient présentés seul ou peu nombreux sur une même liste) par rapport à d'autres?
- le texte en projet prévoit un droit de consultation et de visite en faveur des conseillers communaux dans les asbl à prépondérance communale. Il entoure ces droits d'un certain formalisme pour ne pas que les conseillers communaux en abusent. Bien que non prévues dans l'avis du CA de juin 2010, ces prérogatives reconnues aux conseillers communaux sont de nature à renforcer le contrôle de la commune sur son asbl. Quant au fait de prévoir les modalités de ce droit de consultation et de visite dans le R.O.I du conseil communal, force est de constater que si cette procédure a sa logique en ce que le conseiller qui exerce ce droit est

tenu de faire un rapport écrit au conseil communal, il n'existe pas de parallélisme sur ce point avec le régime intercommunal. Le régime intercommunal prévoit en effet que les modalités du droit de visite et de consultation des conseillers communaux sont formalisées par l'AG et communiquées aux conseillers communaux des communes associées.

- Enfin, parmi les hypothèses de fin de mandat, le futur nouvel article L1234-5, alinéa 1^{er}, 2^o prévoit que "Tout membre d'un conseil communal exerçant à ce titre un mandat dans une asbl est réputé de plein droit démissionnaire (...) 2^o dès l'instant où il ne fait plus partie de la liste politique sur laquelle il a été élu de par sa volonté ou son exclusion".

Cet article est redondant par rapport au contenu du futur nouvel article L1123-1, par. 1^{er} et 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (voir art. 6 du texte en projet) qui vise déjà cette hypothèse. Il conviendrait dès lors de supprimer le 2^o de cette disposition.

Enfin, force est de constater que certaines considérations qui avaient été soulevées par le Conseil d'administration de l'Union en 2010 ne se retrouvent pas dans le texte projet. Ainsi en va-t-il de:

- la possibilité pour les représentants communaux au sein des organes de l'asbl de donner procuration à un agent de l'administration communale pour les représenter;
- l'instauration d'une minorité de blocage au profit des représentants communaux dans le cadre de l'adoption de certaines décisions par les organes de l'asbl (ex: pour les décisions risquant d'être contraires au contrat de gestion et missions conférées à l'asbl dans ce cadre, décisions susceptibles d'avoir un impact sur le budget communal, décision risquant de mettre en péril les missions légales de la commune).
- l'instauration d'un régime transitoire pour les asbl communales et paracommunales préexistantes amenées à se conformer au nouveau statut juridique.

IV. LES RÉGIES COMMUNALES AUTONOMES

CORRECTION DE LA CLÉ D'HONDT (ART. 27 – L1231-5, PAR. 2, CDLD)

Le texte en projet prévoit un correctif à la clé d'Hondt pour la répartition des sièges au conseil d'administration de la régie communale autonome. Ce correctif vise à garantir au moins un siège au CA de la régie à chaque groupe politique démocratique non représenté(s) conformément au système de la clé d'Hondt. En ce cas, la majorité dans son ensemble recevra un nombre de sièges équivalant au nombre de siège(s) surnuméraire(s) accordé(s) aux groupes politiques ne faisant pas partie du pacte de majorité. De même, la limite du nombre maximal d'administrateurs des régies communales autonomes ne sera pas d'application.

La question se pose cependant de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de "groupe politique démocratique non représenté"?

En effet, telle qu'elle est rédigée à l'heure actuelle, la nouvelle disposition laisse à penser qu'un élu qui se serait présenté seul sur une liste démocratique d'intérêts communaux et formerait dès lors à lui seul un groupe politique, aurait d'office droit à un siège au sein du conseil d'administration de la RCA.

N'y a-t-il pas un risque de surreprésenter les listes d'intérêts communaux avec peu d'élus?

Par ailleurs, le texte en projet ne précise pas si ces administrateurs supplémentaires seront ou non doté d'une voix délibérative au sein du conseil d'administration (alors qu'il le prévoit expressément dans la même hypothèse pour les intercommunales et associations de projet⁵).

Enfin, le texte en projet prévoit que "Les administrateurs (sans préciser s'il s'agit uniquement des administrateurs représentants communaux ou non) sont désignés à la proportionnelle du conseil communal". La volonté est-elle, comme le texte semble l'indiquer, de donner une couleur politique à tous les administrateurs, y compris aux administrateurs de la RCA désignés hors conseil communal?

V. LES ASSOCIATIONS DE PROJET

CORRECTION DE LA CLÉ D'HONDT (ART. 30 – L1522-4, PAR. 1ER CDLD)

Le texte en projet prévoit un correctif à la clé d'Hondt pour la répartition des sièges au comité de gestion. Ce correctif vise à garantir au moins un siège à chaque parti démocratique au comité de gestion d'une association de projet dès lors que ce parti dispose d'au moins un siège au parlement wallon et au sein d'un conseil communal d'une commune associée.

Cette disposition aura vraisemblablement peu d'incidence en pratique pourvu que seuls les partis démocratiques soient concernés, sous la nécessaire réserve que le nombre maximum de membres du comité de gestion soit revu à la hausse pour permettre l'octroi de ces sièges correctifs.

VI. LES CPAS ET LA LOI ORGANIQUE

Outre les modifications relatives aux CPAS contenues dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (communication des motions de méfiance aux conseillers de l'action sociale, tutelle sur l'élection des conseillers de l'action sociale, ...) contenues dans un premier avant-projet, le Gouvernement wallon a également déposé un avant-projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi organique des CPAS. Sa philosophie générale tend à garantir que la majorité communale soit aussi celle du conseil de l'action sociale, du BP, et des comités spéciaux, et ce, tout au long de la législature. Les règles de répartition proportionnelle des sièges ont été adaptées afin de garantir cette majorité, et ce, même si celle-ci se modifie à l'occasion du dépôt d'une motion de méfiance collective ou de démission collective de tout le collège, auxquels cas une nouvelle élection est prévue.

La Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie reconnaît, dans son principe, la pertinence de ce parallélisme. Toutefois, elle regrette que la disjonction entre le mandat de conseiller communal (non affecté par le dépôt d'une motion de méfiance collective) et celui de conseiller de l'action sociale (démissionnaire d'office en cas de méfiance collective), estimant qu'il y a là rupture avec l'esprit du législateur de 1976 qui liait le mandat des conseillers de l'action sociale à celui des élections communales. Sur ce point, le parallélisme entre ces deux types de mandats semble difficilement être poussé jusqu'à ce point, les conseillers communaux étant **seuls** élus directs, représentants de la population qui les a élus.

Concernant les réunions conjointes du conseil communal et du conseil de l'action sociale, la Fédération considère que pour accroître leur efficacité et leur utilité, il conviendrait de donner la possibilité d'y délibérer en commun (par le biais notamment d'avis conformes sur certaines

⁵ Voyez les articles 30 et 39, 2° de l'avant-projet de décret.

matières), mais également de prévoir le huis clos pour ces réunions, afin de permettre d'y tenir des débats sereins. Pour rappel, s'il n'a pas été prévu la possibilité de véritablement délibérer lors de ces séances communes, c'était dans le but notamment de garantir le respect de l'article 162, dern. al., de la Constitution). Ne risque-t-on pas par ailleurs de dénaturer le rôle de comité de concertation, ou de faire double emploi avec celui-ci? En outre, si la délibération à huis clos est la règle au conseil de l'action sociale, c'est au contraire le principe de la publicité des séances qui prévaut au conseil communal, ce qui rend encore plus problématique une possibilité de délibérer lors de ces séances communes (qui pour rappel ont pour objectif principal de faire état des synergies réalisées entre la commune et son CPAS, sujet qui "mérite" certainement une présentation publique).

SBO/LVB/LME/vho/anf/3.10.2011