



Les relations entre un échevin et l'administration communale : état de la question

Dans quelles mesures les membres d'un collège communal pourraient-ils s'adresser directement aux agents de l'administration afin de préparer les dossiers dont ils ont la charge en vue, notamment, de leur présentation en collège ?

Quelles sont les éventuelles limites que doit respecter un échevin dont la vocation, comme le rappelle le Conseil d'Etat, est « d'imprimer aux dossiers qu'il traite une orientation conforme à ce qu'il estime bon pour le pouvoir public à la gestion duquel il contribue »¹, sans pour autant empiéter sur les prérogatives du directeur général telles que définies par l'article L1124-4, §2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui stipule que « sous le contrôle du collège communal, il [le directeur général] dirige et coordonne les services communaux et, sauf les exceptions prévues par la loi ou le décret, il est le chef du personnel. Dans ce cadre, il arrête le projet d'évaluation de chaque membre du personnel et le transmet à l'intéressé et au collège (...) » ?

Cette contribution vise à répondre aux questions que se posent tant les mandataires que les services administratifs sur les rôles de chacun, et l'éventuelle évolution de la matière suite à l'adoption du décret du 18 avril 2013 portant la réforme dite des grades légaux.



Alexandre Maitre
Directeur



Sylvie Bollen
Conseiller expert



Luigi Mendola
Conseiller expert

¹ C.E., 13 juillet 2004, A.153.537./V1-16.716

LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DU COLLÈGE COMMUNAL, DANS SES RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION - LE RÔLE D'UN ÉCHEVIN

Relevons tout d'abord que, dans sa partie « fonctionnement des organes », le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'aborde que de manière assez elliptique les relations entre les élus et l'administration.

En effet, c'est l'article L1122-18, alinéas 5 et 6, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui précise que : « (...) Le conseil communal arrête, dans son règlement d'ordre intérieur, des règles de déontologie et d'éthique.

Ces règles consacrent notamment le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement, la participation régulière aux séances du conseil, du collège et des commissions, les relations entre les élus et l'administration locale, l'écoute et l'information du citoyen ».

Dans le modèle de règlement d'ordre intérieur élaboré par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, cette exigence a été traduite comme suit : « Article 73 - Sans préjudice des articles L1124-1, L1124-3 et L1124-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 74 du présent règlement, le conseil communal, le collège communal, le bourgmestre et le directeur général collaborent selon les modalités qu'ils auront établies, notamment quant à l'organisation et le fonctionnement des services communaux et la manière de coordonner la préparation et l'exécution par ceux-ci des décisions du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre ».

Il convient aussi de se référer à l'article 74 du même modèle, qui précise les règles de déontologie et d'éthique. L'on épinglera plus particulièrement, pour la problématique qui nous concerne :

- « encourager toute mesure qui favorise la performance de la gestion, la lisibilité des décisions prises et de l'action publique, la culture de l'évaluation permanente ainsi que la motivation du personnel de l'institution locale ;
- encourager et développer toute mesure qui favorise la transparence de leurs fonctions ainsi que de l'exercice et du fonctionnement des services de l'institution locale ;

- veiller à ce que tout recrutement, nomination et promotion s'effectuent sur base des principes du mérite et de la reconnaissance des compétences professionnelles et sur base des besoins réels des services de l'institution locale ;
- être à l'écoute des citoyens et respecter, dans leur relation avec ceux-ci, les rôles et missions de chacun ainsi que les procédures légales... »

Il faudra donc, d'après nous, analyser le fonctionnement du collège communal lui-même, pour tenter de déterminer le rôle d'un échevin dans les relations avec l'administration.

LE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE COMMUNAL - LE RÔLE D'UN ÉCHEVIN

Le principe - la collégialité

Ainsi que le souligne Charles Havard : « (...) tous les auteurs de droit communal convergent : le collège, en sa qualité d'assemblée délibérante, ne peut exercer ses attributions que de manière collective. Aucun membre du collège ne dispose, en cette qualité, d'un quelconque pouvoir personnel. Le collège peut cependant répartir les tâches en son sein, mais cette répartition ne peut déboucher sur aucune délégation de pouvoirs légaux... »².

Le principe est le suivant : en sa qualité d'assemblée délibérante, le collège ne peut exercer ses attributions que de manière collective. Aucun membre du collège ne dispose, en cette qualité, d'un quelconque pouvoir personnel. Le collège a néanmoins la faculté de procéder à une répartition des tâches en son sein. Il s'agit toutefois d'une répartition interne de tâches au sein du collège et non de l'exercice d'un pouvoir décisionnel pour le collège ou la commune. Cela signifie que les membres du collège se chargent plus spécialement de l'étude et de la présentation en collège de dossiers relevant des matières qui leur sont dévolues ou sont plus particulièrement appelés à être présents lors d'événements extérieurs en lien avec « leurs » matières.

C'est donc en tant que membre du collège que l'échevin participe à l'exercice de la force publique, incombant au collège. Hormis les exceptions prévues par la loi, un échevin ne peut participer à l'administration de la commune qu'au sein ou par le collège, ceci n'enlevant

rien au fait que le collège peut réaliser une répartition interne des tâches entre ses membres.

Ladite répartition n'octroie en principe à l'échevin aucune compétence de décision particulière.

Ces principes sont également reconnus par la jurisprudence, et notamment par le Conseil d'Etat :

- arrêt Caprasse, n°26.902, 17 septembre 1996 : la délibération qui répartit les attributions du collège entre ses membres ne confère à ceux-ci aucun pouvoir, mais concerne uniquement la répartition du travail de préparation des décisions à prendre collégalement ;
- arrêt Ville de Soignies, n°133.843, 13 juillet 2004: « (...) répartition qui porte sur la répartition et le suivi des dossiers, la décision restant collégiale... ».

Bien sûr, ce mécanisme de répartition interne des tâches, auquel les collèges communaux recourent très largement, s'il n'octroie aux membres du collège qui en bénéficient aucune compétence³ de décision particulière, va néanmoins leur conférer une responsabilité particulière pour une partie spécifique des tâches du collège.

Dans ce contexte, que va pouvoir faire tel échevin ?

« (...) Sa tâche se limite en droit - en dehors des séances du collège - à préparer et instruire les dossiers qui tombent à l'intérieur de la sphère de sa mission et qui doivent être soumis au collège ou au conseil. A cette fin il peut, de sa propre initiative, faire des recherches ou enquêtes complémentaires, combler les lacunes dans les dossiers et émettre un avis au collège sur les affaires qui ont été examinées par lui.

Il peut en outre exercer un contrôle de fait sur le fonctionnement des services communaux qui ressortissent à sa sphère de responsabilité. Il a pour cette raison, en vertu de la compétence qui lui est octroyée, le droit de visiter les services concernés (...).

Par contre, il n'est pas compétent pour faire, à l'occasion d'une telle visite, des remarques sur place ou donner des ordres et instructions au personnel. Il doit se limiter à les rapporter éventuellement au collège auquel il appartient de prendre collégalement les mesures et décisions nécessaires et excluant

² C. Havard, Commentaire pratique de droit communal en Wallonie, Bruxelles, La Chartre, 2011, pp. 321 et s.

³ A ce sujet, l'on pourra regretter le libellé malencontreux de l'art. L1123-8, par. 1^{er}, dern. al, du CDLD, libellé comme suit : « Le président du conseil de l'action sociale exerce ses attributions propres. Comme les autres membres du collège, si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal, il participe à la répartition des compétences scabinales. » : les règles de fonctionnement du collège n'ayant pas été modifiées quant à son fonctionnement collégial, il ne peut, selon nous, être question de véritables compétences scabinales, sous réserve des exceptions prévues par la loi (v. infra).

les échevins pris individuellement. (...) »⁴.

Ce rôle de préparation des dossiers, de les présenter au collège et d'en assurer le suivi a été reconnu par la jurisprudence (cf. arrêt Ville de Soignies, n°133.843, précité).

Ledit rôle ne semble toutefois pas permettre qu'un échevin, isolément, ait un pouvoir d'instruction directe à l'égard du personnel communal (Ch. Havard cite ainsi le cas suivant⁵ : un échevin ne peut donner des ordres directement au personnel communal. La commune de Hannut, en date du 26.4.1994, avait décidé que le conducteur des travaux recevait ses ordres de l'échevin des travaux. Suite aux remarques de la province, la commune a dû retirer sa délibération, car ce n'était pas une compétence du collège (NLC 26bis - L1124-4, compétence du secrétaire communal), a fortiori d'un échevin).

Le Conseil d'Etat nous paraît abonder dans le même sens : arrêt Commune de Boussu, n°218.836, 6.4.2012 : « (...) le troisième acte attaqué, aux termes duquel les échevins ne sont plus habilités à donner d'ordres aux membres du personnel, ne constitue qu'une explicitation de l'article L1124-4, par. 2 du CwaDeL, selon lequel le secrétaire communal « est le chef du personnel » qui, « sous l'autorité du collège, (...) dirige et coordonne les services communaux », sauf les exceptions - sans pertinence en l'occurrence - prévues par la loi ou le décret ; que s'il se déduit du dossier que la pratique s'était instaurée à Boussu que les échevins donnent des ordres aux membres du personnel communal, cette pratique était contra legem ; que la requérante n'a pas d'intérêt légitime à ce qu'elle soit prolongée... ».

Les exceptions - rôle attribué à un échevin

Pour être complets, il nous paraît nécessaire de rappeler que certaines dispositions permettent à un échevin d'assumer une compétence individuelle.

L'on citera par exemple :

- CDLD, art. L1311-6 : les mandats sur la caisse communale doivent être signés par le bourgmestre et un échevin, et contresignés par le directeur

général ;

- En vertu de l'article 85 du Code rural, le bourgmestre ou un échevin vise la plainte du propriétaire des fruits et récoltes en vue d'obtenir des dommages et intérêts consécutifs à un délit...

Les textes prévoient également de véritables mécanismes de délégation. Ainsi, par exemple :

- L.O. CPAS, art. 109 : la surveillance et le contrôle du CPAS, dont est chargé le collège, comportent le droit, pour le membre délégué par le collège (et qui ne peut être le président du CPAS) de visiter tous les établissements (e.a.) ;
- CDLD, art. 1124-42 : Le collège communal, ou celui de ses membres qu'il désigne à cette fin, vérifie l'encaisse du directeur financier au moins une fois par trimestre, et établit un procès-verbal de la vérification, qui mentionne ses observations et celles formulées par le directeur financier ; il est signé par le directeur financier et les membres du collège qui y ont procédé... ;

Ces attributions de compétence devront toutefois, selon nous, s'exercer dans le respect des autres dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et notamment dans celui de l'article L1124-4, le cas échéant.

LA PROBLÉMATIQUE PRISE SOUS L'ANGLE DU RÔLE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL ET SA QUALITÉ DE CHEF DU PERSONNEL

Le rôle de chef du personnel du directeur général, autrefois secrétaire communal, a évolué au fil du temps.

Sous l'empire de la loi communale de 1836, qui ne lui réservait expressément que de maigres tâches, le secrétaire communal voyait son rôle limité à celui de notaire ou de « scribe passif ». Cette limitation légale fut cependant vite démentie par la pratique qui fit du secrétaire « le principal ressort et la cheville ouvrière de l'administration locale »⁶, la doctrine de l'époque estimant déjà que « le travail du secrétaire communal ne se borne pas à des attributions strictement légales... en fait, il est chargé de la direction de tous les services communaux »⁷.



Avec l'adoption de l'article 26bis de la nouvelle loi communale, on passait désormais à une définition légale de secrétaire communal directeur et coordinateur des services communaux et - sauf les exceptions prévues par la loi - chef du personnel, le tout sous l'autorité du Collège.

Héritières de travaux parlementaires entamés dès 1977, les notions apparues dans l'article 26bis précité visaient la gestion dite intégrée, résumée comme suit en 1977 : « étant donné que l'exécution du travail administratif se fait sous (la) responsabilité finale (du secrétaire communal), il doit avoir autorité directement ou indirectement sur le personnel qui prépare et exécute en son nom et sous son contrôle les tâches communales »⁸. Ce rôle de chef du personnel, dans la conception de l'époque, doit cependant s'envisager dans le respect de la primauté des mandataires politiques : ces missions s'exercent en effet sous l'autorité du collège, lequel peut « imposer au secrétaire des instructions et des options pour la gestion, dans la limite générale fixée par l'article 26 NLC, enjoignant le secrétaire à se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives ». Cette disposition permettait déjà de considérer que le secrétaire ne pouvait recevoir légalement d'instructions d'un échevin⁹.

⁴ Cf. W. Somers et L. Van Summeren, *Le collège des bourgmestre et échevins*, Bruges, La Charte, 1991, p. 201

⁵ Op. cit., p. 324

⁶ Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, 1959, n°763

⁷ Biddaer, *Loi communale*, art. 112 ancien, n° 1, cité par Michel Bovy in *Le secrétaire communal, un « scribe » transformé en « manager » ?*, Bull. Créd. comm., 1991/3, V.45, (177), 49-56.

⁸ S.E., 1977, n°1, 144 - cité ar M. Bovy, op. cit., p. 53

⁹ M. Bovy, op. cit., p. 54

Divers éléments rendaient cependant difficile l'exercice de ce nouveau rôle de manager local vers lequel le législateur de 1990 souhaitait faire tendre le secrétaire communal de l'époque : on pense ainsi à l'absence de pouvoir de décision, à l'absence de compétence disciplinaire ou à l'absence de compétence attribuée en matière de recrutement ou de promotion. Et la doctrine de pointer également les tentatives des échevins de donner, à titre personnel, des instructions au secrétaire communal (au mépris de l'art. 26 NLC, comme rappelé par M. Bovy) ou les instructions directement données par les échevins aux agents de rang moindre, pratique déjà contestée lors des travaux parlementaires de la loi Cardoen de 1990, où le Ministre de l'Intérieur de l'époque soulignait que « *un échevin ne devrait donc en aucun cas donner des ordres directement au personnel. Pour ce faire, il devrait en tout état de cause passer par l'intermédiaire du secrétaire communal qui transmet les instructions au personnel qu'il dirige* »¹⁰.

La réforme dite des grades légaux, portée par les décrets du 18 avril 2013, a entendu, entre autres, réaffirmer et renforcer le rôle de chef du personnel du désormais directeur général, auquel sont confiées la mise en œuvre et l'évaluation de la politique RH, ainsi que la direction et la coordination des services communaux : même si, en matière de personnel, le directeur général doit toujours se conformer aux directives qui lui sont données par le collège ou le conseil, force est de constater que la réforme lui confie désormais un rôle central en matière de politique communale de gestion des ressources humaines. Avec G. Custers, on soulignera que, en la matière, la circulaire du 16 décembre 2013 rappelle que le directeur général « *doit avoir une vision des effectifs disponibles et prévoir les besoins à venir de façon à garantir le bon fonctionnement des services* »¹¹.

Différence notable avec le passé, plutôt qu'une profonde rupture, la direction et la coordination des services communaux est prise en charge par le directeur général sous le contrôle du collège, et plus sous son autorité. Divers auteurs y voient une volonté du législateur régional d'accentuer le rôle du directeur général en termes de gestion des ressources humaines¹², la notion de contrôle

démontrant la volonté du législateur « *d'amplifier l'indépendance du directeur général dans son rôle de directeur de l'administration, la formulation désormais prescrite par le Code impliquant une notion de vérification et non plus d'injonction de la part de l'autorité* »¹³.

Si les moyens confiés au directeur général pour lui permettre d'embrasser pleinement sa mission de chef du personnel peuvent certes paraître encore timides, force est de constater qu'ils sont bien présents, et montrent à suffisance la volonté du législateur wallon de se détacher de ce que d'aucuns nomm(ai)ent la maladministration¹⁴, traduite sur le terrain par une étanchéité excessive des services à laquelle peut justement remédier un fonctionnaire dirigeant, permettant de jouer les courroies de transmission entre l'autorité politique et les services administratifs, grâce, d'une part, à la connaissance qu'il doit avoir des axes politiques donnés par le collège et traduits notamment dans la lettre de mission et le contrat d'objectifs, et, d'autre part, à la vision globale qu'il a des services communaux, de leur mode de fonctionnement, de leurs missions et priorités.

Les moyens confiés au directeur général pour lui permettre de jouer ce rôle de chef du personnel, répondant en partie aux critiques rappelées ci-dessus, consistent notamment en :

- l'attribution d'une compétence en matière disciplinaire (possibilité de prononcer les sanctions mineures) ;
- la participation aux recrutements des agents, avec voix délibérative ;
- la participation effective à l'évaluation des agents ;
- la présidence du comité de direction, chargé d'importantes missions en matière de RH notamment, et de façon générale de toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ;
- la mission de proposer un projet de contrat d'objectifs, visant à traduire en objectifs concrets les lignes politiques décrites, par le collège, dans la lettre de mission ;
- etc.

Reconnaître une possibilité à un échevin pris individuellement, de confier en direct des tâches aux agents communaux, ou d'orienter leur travail afin de mener à bien les projets politiquement portés par ce mandataire politique, nous semblerait contraire à l'orientation voulue par le législateur wallon quand il s'est agi de donner de nouveaux contours à la fonction de directeur général.

En privant ainsi le directeur général d'une partie de sa maîtrise de l'organisation du travail des agents censés travailler sous ses ordres, l'autorité politique risquerait d'empêcher le directeur général,



Mandataires et services administratifs : quels sont les rôles de chacun ?



¹⁰ Chambre des représentants, Sess. Ord. 1990-91, 19.10.1990, erratum au rapport, n°1267/2

¹¹ G. Custers, *Statuts et missions des grades légaux dans les communes et CPAS*, Vanden Broele, Brugge, 2014, p. 258

¹² F. Petre, *Les grades légaux*, in *Statut des administrations locales et provinciales*, Wolters Kluwer, 5.12.2014, 14/6

¹³ G. Custers citant la circulaire du 16.12.2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux in *Statuts et missions des grades légaux dans les communes et CPAS*, op. cit., p. 260

¹⁴ Voy. notamment A. Coenen, *Les communes à la croisée des chemins - Entre la tradition démocratique et les défis de la modernité*, La Chartre, Brugge, 2003, p. 111

et l'organisation des services qu'il met en place à cette fin, de remplir ses missions définies par le décret ou arrêtées, par l'autorité elle-même, dans le contrat d'objectifs.

Ces principes nous semblent devoir donc impliquer que l'échevin qui souhaiterait voir « avancer un dossier » en exécution d'une décision du collège ait comme interlocuteur naturel le directeur général qui, par sa position et en vertu de ses compétences, pourra informer au mieux le mandataire sur les possibilités qu'aura l'administration de prioriser telle ou telle action. L'on peut aussi imaginer que les interactions, selon leurs objets ou degrés d'urgence, puissent ne pas devoir passer par le directeur général en personne, mais s'inscrire dans un processus défini par ce dernier pour encadrer ce type de situation, en exécution de sa responsabilité de dirigeant de l'administration.

CONCLUSION

Les possibilités d'intervention directe d'un membre du collège dans l'organisation et l'orientation des travaux de l'administration nous paraissent incompatibles avec, d'une part, le caractère par essence collégial du fonctionnement institutionnel du collège communal et le principe de la définition de compétences d'attribution aux organes communaux et, d'autre part, avec le rôle particulier dévolu au directeur général, et les principes de management moderne auxquels il participe, spécialement depuis la réforme du statut et des missions des grades légaux.

Notre propos ne vise évidemment pas à empêcher à l'autorité politique d'échanger avec les membres de l'administration - il ne conviendrait pas de recréer un cloisonnement entre l'autorité-employeur et l'administration alors que ce même cloisonnement (entre services cette fois) était considéré comme source de mauvais fonctionnement. Il convient cependant de veiller à ce que les légitimes attentes des uns (les mandataires politiques individuels) puissent être rencontrées (dans le respect des principes évoqués sous notre premier point) sans porter atteinte aux missions des autres (les titulaires d'un grade légal) ni au bon fonctionnement de l'administration relativement à l'ensemble de ses missions et projets.

Admettre que les échevins puissent, individuellement et en dehors de tout cadre, donner des injonctions, confier des tâches spécifiques ou déterminer les priorités des agents chargés d'un dossier dont l'échevin concerné est le référent politique serait de nature à empêcher le directeur général, et plus généralement l'administration, d'assurer une allocation optimale des ressources aux tâches et missions, et de prioriser et programmer leur mise en œuvre au bénéfice d'une gestion efficace et efficiente des missions régaliennes et projets stratégiques de la commune.

Afin d'éviter d'éventuels écueils ou une impression de lourdeur dans le fonctionnement quotidien, il pourrait être envisagé que le directeur général, le cas échéant en concertation avec le comité de direction, convienne avec le collègue un *modus vivendi* visant à définir des modalités de communication entre l'autorité politique et les services, afin de trouver un équilibre entre les attentes des uns et les missions et priorités des autres¹⁵.



¹⁵ Sur les relations avec le Comité de Direction, voy. B. Somers, M. Boverie, L. Mendola, E. Demaret, *Codir mode d'emploi, Les indispensables des pouvoirs locaux*, Politeia, 2013, pp.17,18 et 35 à 37