LE « BLUES » DES BOURGMESTRES ET DES ÉLUS
AUDITION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE
PAR LA COMMISSION DU LOGEMENT ET DES POUVOIRS LOCAUX DU PARLEMENT DE WALLONIE

Michèle BOVERIE,
Secrétaire générale[1]

Le 3 mai 2022, Maxime Daye, Président de l'UVCW[2], Pol-Olivier Delannois[3], Jean-Michel Javaux[4], Jean-Paul Bastin[5], Vice-présidents, ont présenté, ensemble, une audition devant la Commission du Logement et des Pouvoirs locaux sur le « blues des élus ».

Le lecteur trouvera dans les lignes qui suivent des constats, les paradoxes de la fonction de décideur local et des pistes de réflexion/propositions.

INTRODUCTION : BOURGMESTRE, UN RÔLE QUI ÉVOLUE

La fonction de bourgmestre, c'est d'abord représenter la population à la suite des élections communales. C'est ensuite être le chef d'orchestre du collège communal et de la majorité communale dans son ensemble, majorité souvent composite dans le régime électoral belge qui fait la part belle aux coalitions.

Traditionnellement concerné par les questions liées à l'ordre public, le bourgmestre intervient, seul ou avec le collège, dans un nombre impressionnant d'hypothèses répertoriées dans un nombre tout aussi imposant de textes.

C'est plus d'une centaine de missions spécifiques qui sont octroyées au bourgmestre dans les domaines les plus divers : mission générale de police administrative, logement, environnement, sécurité incendie, funérailles et sépultures, état civil - population, aménagement du territoire, santé publique…

En 1999, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a sorti un guide pratique sur les missions du bourgmestre qui faisait quelque 500 pages. Lorsque nous renouvellerons l'exercice, il y a fort à parier que les feuillets s'envoleront à la hausse puisque nous prendrons en compte ces rôles « nouveaux » du bourgmestre : gestionnaire de la commune et du vivre ensemble, leader d'opinion sur les réseaux sociaux, gestionnaire de crise, organisateur d'événements participatifs, médiateur, pédagogue, communicateur, « psychologue » pour écouter et rassurer la population…

Entre le maïeur du début du siècle et le bourgmestre d'aujourd'hui, si les choses ont bien changé, il demeure sans doute une constante : premier « magistrat » de la cité en 1831, le bourgmestre reste aujourd'hui encore la figure centrale de la commune, l'organe municipal de proximité par excellence.

L'ENJEU : UNE DÉMOCRATIE LOCALE SANS CESSE VIVIFIÉE

La démocratie locale, la démocratie tout court, doit être alimentée par l'engagement de personnes motivées, issues de tous les horizons, de tout genre, de tout âge, de toute origine… Sa diversité fait sa richesse.

La vitalité de la démocratie se mesure également à la qualité de l'engagement de ceux qui entendent la servir.

---

1 Note rédigée par Michèle Boverie, Secrétaire générale de l'UVCW, sur une documentation rassemblée par Pascale Desarcy et Patrick Remy, Documentalistes du Centre de recherches et de documentation de l'UVCW.

2 Bourgmestre de Braine-le-Comte.

3 Bourgmestre de Tournai.

4 Bourgmestre d'Amay.

5 Bourgmestre de Malmedy.

S'investir, prendre des risques, s'exposer à la critique, donner de son temps sans le compter… sont autant d'actions que les élus, décideurs locaux, membres du collège communal, et singulièrement les bourgmestres, honorent sans faiblir.

CONSTATS - UN TURNOVER IMPORTANT ?

On constate, dans nombre de communes (souvent de plus petite taille), la présence de listes uniques qu'il est déjà parfois difficile de compléter à la veille des élections à défaut de gens motivés à s'y inscrire. La mandature de 2024 sera un test pour beaucoup de communes.

On peut se poser des questions non seulement sur la « crise des vocations » (trouver de nouveaux élus), mais également sur le turnover d'une mandature à l'autre : soit le mandataire ne termine pas son mandat et démissionne, soit il promet de ne pas « rempiler » à l'élection suivante.

On ajoutera au constat les burn-out et épuisements des bourgmestres, échevins ou présidents de CPAS, éreintés par les crises « marathon » que nous avons traversées et connaissons toujours (COVID, inondations, crise ukrainienne…).

En Wallonie, à mi-mandat, ce sont 30 bourgmestres, 37 présidents de CPAS et 137 échevins qui ont jeté l'éponge avant le terme de leur mandature.

Un même constat a lieu en Flandre quant à un malaise en démocratie locale :

« *À mi-mandature communale, un échevin flamand sur dix a déjà déclaré forfait et des dizaines de conseillers communaux ont jeté l'éponge. […] 563 élus aux conseils communaux ou de CPAS ont préféré renoncer à leur mandat sur la ligne de départ. 270 conseillers ont rendu leur tablier après deux ans et demi de mandat, soit 3,5 % des élus locaux en fonction. 156 échevins, un sur dix, ont jeté l'éponge avant terme. La politique locale en Flandre fait des victimes et les raisons de ces forfaits, encore mal identifiées, ont de quoi interpeller : découragement, sentiment d'inutilité, difficulté à concilier politique et vie privée, allez savoir. Bart Somers (Open VLD), Ministre régional de l'Intérieur, en convient : ces chiffres qu'il a livrés au parlement flamand n'inspirent rien de bon et justifient amplement l'ouverture d'une enquête sur les moyens de revitaliser la démocratie locale, de lui redonner un cap et un sens*[6].

"Dès que vous exercez un mandat, vous devenez un affairiste, un accapareur et certains ont du mal à supporter cette atmosphère", témoigne Bart Tommelein (Open VLD), Député-Bourgmestre d'Ostende. "Dans mon entourage, je vois des Bourgmestres à la tête de villes de 30 000 habitants contraints de travailler sans le moindre collaborateur personnel de peur d'être taxés de profiteurs". Pour le maïeur de la reine des plages, le flot de celles et ceux qui quitteront le navire n'est pas près de se tarir ».[7]

Même constat chez nos voisins français : d'après l'enquête menée à l'occasion d'un Congrès des maires de France, en vue des municipales de 2020, « *moins d'un maire sur deux entend se représenter. Ces constats alarmistes concernent surtout les maires des villages et des petites villes qui disposent de moins de moyens, vivent leur engagement comme un sacerdoce et s'épuisent à répondre à des demandes de plus en plus consuméristes de services de la part des habitants* »[8].

---

6 *Le Vif/L'Express*, 28.10.2021.

7 *Le Vif/L'Express*, 28.10.2021.

8 Patrick Roger, « Municipales 2020 : moins d'un maire sur deux entend se représenter », *Le Monde*, 14.11.2019, enquête du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) et de l'Association des maires de France (AMF), consultable sur *www.lemonde.fr*, cité par Nathalie Sarthou-Lajus.

D'après cette étude de l'Association des maires de France, les raisons pour lesquelles ces élus souhaitaient abandonner leur mandat électif étaient les suivantes :

- à 71 % pour se concentrer sur sa vie personnelle et familiale ;
- à 52 % parce que l'élu estime qu'il a rempli son devoir civique ;
- à 34 % parce qu'il n'a plus les moyens financiers nécessaires à son action ;
- à 15 % parce qu'il a un sentiment d'être inutile ;
- à 15 % parce qu'il manque de personnel ;
- à 7 % pour s'engager dans le monde associatif ;
- à 4 % par manque d'influence dans son équipe municipale[9].

En 2018, le Sénat français a également fait une enquête sur les facteurs explicatifs de la « crise des vocations » des élus municipaux[10]. Les raisons pour lesquelles les élus jetaient l'éponge étaient les suivantes :

- à 88,7 %, la conciliation difficile entre vie privée et vie professionnelle ;
- à 85,5 %, le degré d'exigence des citoyens ;
- à 81,3 %, le risque juridique et pénal trop fort ;
- à 80,5 %, la lourdeur des responsabilités ;
- à 63,4 %, la difficulté de formation/de reconversion professionnelle ;
- à 60,4 %, le manque de reconnaissance ;
- à 55,6 %, des indemnités trop faibles ;
- à 53 %, une protection sociale/régime retraite insatisfaisants.

LES PARADOXES DE LA FONCTION DE BOURGMESTRE, DE DÉCIDEUR LOCAL

1. La proximité

La proximité, un réel atout

Résolument, la proximité est un atout indéniable qui est généralement reconnu aux pouvoirs locaux : la connaissance de leur terrain et la capacité à offrir une « première réponse » aux citoyens lorsqu'un problème (voire une catastrophe) survient.

C'est aussi la capacité d'entrer en communication positive avec la population de la commune, d'échanger avec le citoyen dans des lieux de convivialité, de débattre aussi dans le mode sain de la relation proche et humaine. S'écouter pour s'entendre, c'est tout le défi de la communication publique informelle.

La reconnaissance extérieure, nationale et internationale de l'action de proximité

La crise de la COVID-19, les inondations de juillet 2021, la crise des réfugiés ukrainiens mettent en avant le travail remarquable des villes et communes et de leurs bourgmestres, échevins, présidents de CPAS.

Au Parlement wallon, en pleine pandémie COVID (juin 2020), P.Y. Dermagne et S. Hazée, soulignaient « *… à quel point les élus locaux, bourgmestres en tête, sont de précieux relais pour assurer l'application des règles et recommandations édictées par le CNS, en dépit de la diversité des réalités de terrain, et ce, dans le respect de l'autonomie communale ; une autonomie qui est une force pour le pays et qui doit le rester* »[11].

Lors de son audition au Parlement en novembre 2020, le Président de l'UVCW, Maxime Daye, a par ailleurs cité le député Dispa : « *Les communes sont essentielles comme jamais. Elles ont "tenu la boutique", alors que d'autres niveaux de pouvoirs éprouvaient bien des difficultés.*

Les communes sont "la pierre angulaire de la maison Belgique", elles sont des pouvoirs de proximité par excellence et, dans ce genre de crise, avec le CPAS, "la solution du dernier recours" »[12].

On se souviendra aussi de l'édito d'Éric Deffet, dans *Le Soir* du 5 octobre 2021, intitulé « Mon bourgmestre, ce héros » : « *Après la crise sanitaire, les inondations de juillet ont à nouveau mis en évidence le rôle fondamental joué par les élus locaux dans notre société. Ils ne sont pourtant pas toujours récompensés de leurs efforts* ».

Cette reconnaissance nationale se couple d'une reconnaissance au niveau international. Ainsi parle-t-on de la nécessité de « localiser » les objectifs de développement durable de l'ONU, c'est-à-dire d'impliquer le plus possible les pouvoirs locaux, reconnus comme des acteurs essentiels dans la lutte contre le dérèglement climatique.

[9] *Le Monde*, 16.11.2018. Voir aussi « Municipales 2020, une élection si particulière » sur le site de l'AMF : https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=a0db989123f0ᵉe7ded3d0955 1607ᵉ38b.pdf&id=40410).

[10] Éric Kerrouche, *Le blues des Maires*, Éditions Jean Jaurès, 2018, p. 14.

[11] *CRAC*, n° 123, 2.6.2020, pp. 44, 45.

[12] Audition PW 20.11.2020.

Récemment encore, à la sortie du dernier rapport du GIEC, le Sommet « Climate Chance Europe 2022 »[13] a martelé l'enjeu de la déclinaison locale des politiques environnementales et la nécessité que les fonds européens parviennent bien à ceux qui les mettront le mieux en œuvre sur le terrain, les pouvoirs locaux.

La confiance de la population dans les pouvoirs locaux

En 2017, l'Union des Villes et Communes de Wallonie avait souhaité réaliser une enquête sur la manière dont les villes et communes étaient perçues par leurs citoyens[14]. Il en était ressorti une « cotation » de 6 sur 10 pour les élus locaux et de 7 sur 10 pour les services rendus par la commune[15].

En 2021, les résultats du *Grand Baromètre* du journal *Le Soir* allaient dans le même sens : « *les citoyens ont apprécié le travail des bourgmestres lors des jours funestes de juillet qui ont vu l'eau envahir 209 des 262 communes wallonnes, à des degrés très divers il est vrai.*

Pas moins de 62 % des personnes interrogées saluent leur action durant les inondations et les jours qui ont suivi la catastrophe.

Si on se limite au pouvoir politique, le Gouvernement régional d'Elio Di Rupo (31 % de personnes satisfaites) et le Gouvernement fédéral d'Alexander De Croo (34 %) arrivent loin derrière les élus locaux sur les épaules desquels les sinistrés ont pu largement s'appuyer »[16].

La confiance que les citoyens mettent dans les élus locaux se mesure également à l'aune de la perte de confiance dans les autres niveaux de pouvoirs. Nombre de tensions sociales ces derniers temps (marches pour le climat, gilets jaunes, pandémie COVID, inondations…) démontrent la perte de confiance dans les autorités supérieures (trop peu intelligibles, au message brouillé…).

Ces lieux de décisions apparaissent comme de plus en plus éloignés et autoritaires.

Tandis que l'action locale, elle, continue d'être appréciée.

[13] Qui s'est tenu à Nantes les 7 et 8 mars dernier (premier grand sommet depuis la COP de Glasgow).

[14] https://www.uvcw.be/strategie-management/articles/art-1424.

[15] Il en est de même en France, cf. Éric Kerrouche, *Le blues des maires, op. cit.*

[16] Éric Deffet, *Le Soir*, Édito du 5.10.2021.

N'est-ce pas là un appel pour une démocratie à taille humaine et une gouvernance de proximité ?[17]

Mais la relation entre le citoyen et l'élu a changé

C'est un signe du temps : le bien-être personnel est érigé en première valeur, bien avant l'intérêt général ou le sens du bien commun.

Le bourgmestre est ainsi confronté à une certaine « culture consumériste » des administrés qui veulent des réponses immédiates à leurs demandes, qui se considèrent comme des « ayants droit » à des prestations personnalisées en échange de leurs impôts, de leurs taxes et qui acceptent mal les contraintes liées au vivre ensemble[18].

Pour un oui, pour un non, il n'est pas rare qu'un bourgmestre soit menacé d'un procès par un citoyen égoïste et pressé.

L'urgence et l'ultradisponibilité

La durée d'un mandat est déjà courte pour voir se concrétiser ses projets politiques, alors que dire des questions urgentes qui arrivent sans prévenir (voire la nuit et/ou le week-end) et qu'il faut régler, des crises qu'il faut gérer, des nouvelles missions sollicitées par les autorités supérieures qu'il faut assumer…?

C'est peu dire combien l'urgence est présente dans la vie du président de CPAS - elle est d'ailleurs inscrite dans son descriptif de fonction - puisqu'en cas d'urgence, il peut octroyer une aide sociale.

La prise de recul est parfois difficile.

Par ailleurs, ici aussi, les réseaux sociaux impriment la pression là où elle ne devrait pas exister lorsqu'ils deviennent le canal de prédilection utilisé pour contacter les élus directement, sans passer par une demande de rendez-vous formelle.

Quand on est « tagué sur post », c'est souvent l'expression de l'exigence d'une réponse « immédiate » à tel ou tel problème.

Les réflexions d'Axel Tixhon, ex-Bourgmestre de Dinant sont édifiantes[19] : « *Bourgmestre c'est "no limit". C'est un travail sans horaires. C'est du 24 heures sur 24 avec des responsabilités immenses, surtout lors de crise comme celle du COVID ou durant les inondations. Alors on en fait toujours plus et parallèlement à cela, la population est constamment insatisfaite. Tous les regards sont posés sur vous. Le bourgmestre n'est pas assez présent, il devrait faire autrement, il devrait s'habiller autrement… Et puis il y a les réseaux sociaux et la presse locale qui puise de plus en plus son inspiration sur ces mêmes réseaux sociaux… J'étais arrivé à un état d'épuisement mental nocif pour moi* ».

Si le bourgmestre se doit d'être disponible, à l'écoute, proche de ces concitoyens et des forces vives, cela ne doit pas passer par une « sur-disponibilité », notamment à travers le net.

La motivation du bourgmestre et la qualité de son travail passent également par la possibilité de prendre de la hauteur, de réfléchir à moyen, voire à long terme pour sa commune.

Des dérives, jusqu'aux atteintes à l'intégrité physique

Le bourgmestre, l'échevin, le président de CPAS sont directement en première ligne, accessibles (quasi « à tout moment », surtout dans les petites communes) et parfois (souvent ?) considérés par la population comme l'unique décideur et donc le responsable d'une situation qui peut déplaire à l'un ou l'autre de leurs citoyens.

Les menaces, voire les atteintes, à la sûreté physique ne sont pas rares aujourd'hui, jusqu'à l'irréparable. Chacun se souvient de l'année noire 2019 qui a connu l'assassinat du bourgmestre de Mouscron, Alfred Gadenne et, hors de nos frontières, celui du bourgmestre de Gdansk, Pawel Adamowicz. Coups de couteau sur la personne de la bourgmestre de Cologne, Henriette Recker ; fusil de chasse sur la tempe de l'échevin de Fleurus, Pol Bruart ; jet de cocktail Molotov contre la maison du bourgmestre de Liège, Willy Demeyer ; freins sabotés pour le président du CPAS de Fontaine-l'Évêque, Michel Siciliano… Compter aussi des sabotages ou incendies de véhicules, des bris de parebrises, des tags sur la voiture ou la façade de la maison d'un élu…

Ne sont pas rares non plus les attaques visant la famille de l'élu (le conjoint, les enfants…).

Ces exactions peuvent devenir plus fortes lorsqu'elles sont exacerbées par ces périodes anxiogènes d'incertitudes et de crises que nous traversons.

---

[17] On peut faire un constat quelque peu similaire en France : « *Contrairement aux autres élus politiques soupçonnés d'être coupés des réalités sociales, les maires conservent plutôt une bonne image. Ils sont encore épargnés par la vindicte contre les élites politiques qui se focalise sur le gouvernement* » (éditorial de Nathalie Sarthou-Lajus, https://www.cairn.info/revue-etudes-2020-3-page-5.htm).

[18] On fait le même constat en France où 45 % des élus regrettaient l'ingratitude de leurs administrés - cf. *Le Monde* du 16.11.2018 ou *Le Figaro* du 19.12.2018.

[19] https://www.rtbf.be/article/jai-tire-le-frein-a-main-avant-daller-dans-le-mur-lex-bourgmestre-de-dinant-revient-sur-sa-demission-10830881

2. Les « nouveaux » outils de communication pour se rapprocher des citoyens

La communication numérique et les réseaux sociaux

Le développement des outils numériques constitue une réelle opportunité pour le développement de pratiques locales de participation citoyenne. Au-delà des processus participatifs classiques et en présentiel, la communication numérique représente un moyen formidable de toucher et d'impliquer des catégories de population plus « volatiles » (jeunes, personnes actives…)[20].

On a vu, par exemple, l'intérêt de retransmettre le conseil communal sur YouTube ou sur les réseaux sociaux. Le conseil communal s'invitait dans les foyers de personnes qui ne se seraient jamais rendues dans la salle du conseil communal.

Ainsi, la communication via les réseaux sociaux et Internet peut être un outil très intéressant. Elle permet à l'élu de faire des communications positives, de la pédagogie, etc., pour partager les décisions prises par sa commune, montrer le travail des élus qui s'investissent dans un projet collectif, avec les moyens dont ils disposent.

[20] « Démocratie participative », *Mouvement communal*, Hors-série décembre 2018, https://www.uvcw.be/publications/ ouvrages_complets/61.pdf.

Les dérives des réseaux sociaux : le cyberharcèlement

De positifs quand ils sont bien compris et utilisés avec conscience, bienveillance et intelligence, les réseaux sociaux peuvent se muer en de redoutables menaces sur la vie démocratique.

Une fois aux mains de la démagogie, l'égoïsme, voire l'imbécillité méchante cultivée par les *fake news*, les algorithmes abrutissants et les ravages de l'immédiateté, les réseaux sociaux donnent à tous les extrémismes l'apparence de l'expertise. « C'est sur Internet, donc c'est vrai ».

Le dénigrement collectif (le « *bashing* » politique) est très facile sur Internet : pas de filtre, pas de face à face[21], une facilité de se « lâcher » doublée d'un sentiment d'impunité.

« *La nervosité des élus à la méchanceté de certains, cela épuise… Ceux qui font de la politique par conviction saturent de se faire agresser comme cela* »[22].

[21] « *Pour l'avoir vécu et fait, cela m'est déjà arrivé d'avoir un contact physique après avoir reçu un message qui était moins agréable, de me renseigner pour connaître où habitait la personne et d'aller sonner à la porte. Je peux vous dire que le propos tenu en vis-à-vis n'est plus le même que celui qui était écrit sur Facebook et que cela en refroidit quelques-uns quand vous faites cela* », cf. intervention du député F. Bellot, *CRIC*, n° 138, 2021.

[22] Interview de Maxime Prévot, Bourgmestre de Namur, *La Meuse*, 18.8.2021.

Et de découvrir sur les réseaux sociaux un foisonnement de diffamations, de calomnies, d'injures, de propos racistes, xénophobes, homophobes, sexistes, d'atteintes à l'image, à la vie privée…

Et de recevoir, à toute heure du jour et de la nuit, des messages privés (via Messenger et autres), des tweets haineux : « *Votre existence numérique se transforme en véritable psychose, vous êtes dans un engrenage toxique et vous n'en sortez jamais…* »[23].

Ponctuels ou constitutifs de réels harcèlements, ces contenus malveillants (texte, vidéos, photos…) sont la plaie de notre cyberenvironnement.

Certains élus s'inquiètent ouvertement : « *Je pense que le cycle d'engagement en politique va devenir de plus en plus court parce que nerveusement les gens vont être beaucoup plus rapidement atteints et à bout à cause des réseaux sociaux* »[24].

La désinformation digitale va-t-elle enfin être sanctionnée ? Fin juin 2022, l'ERGA[25] s'est réuni pour la première fois en présentiel, à Bruxelles, pour aborder, notamment, la régulation de la désinformation en Europe ou encore la mise en application du *Digital Services Act* (DSA), règlement majeur de la Commission européenne qui entend « remettre les pendules à l'heure face aux GAFAM ». Avec ces textes, la régulation du monde digital devient du droit européen qui sera d'application directe dans les droits nationaux[26]. Un bon début pour trouver une solution aux mensonges et fausses nouvelles sur le Net.

3. Une administration investie

Les crises récentes ont mis en exergue la capacité des agents de l'administration à se mobiliser autour des élus avec détermination.

La proximité et le retour de terrain « rapide » peuvent être également des éléments très motivants pour les agents locaux, que l'on ne retrouve pas aux autres niveaux de pouvoir. Le service public local fait sens pour celles et ceux qui choisissent d'y travailler.

La collaboration entre les élus et les grades légaux[27] est également très importante pour une gestion efficiente de la commune, du CPAS.

Mais une gestion difficile des talents

Toutefois, la difficulté à attirer (et à conserver) les talents dans son administration est une réalité que nombre de bourgmestres connaissent.

Si le bourgmestre veut amener sa commune à faire face aux défis qui l'attendent, continuer de mener de réelles politiques porteuses d'avenir pour la population et être à la tête d'un service public local performant, il doit la doter d'un personnel de qualité et pouvoir compter sur une fonction publique locale compétente, disponible, flexible.

Actuellement, les villes et communes ne disposent pas des moyens, ne serait-ce qu'en termes de rémunération attractive et de perspective d'évolution et de gestion de carrière, pour booster un réel attrait dans le service public de proximité.

Nombre de communes manquent d'expertise : du gestionnaire des ressources humaines au planificateur d'urgence en passant par l'informaticien, nombre de postes restent à pourvoir ou sont malheureusement « mal pourvus ».

Et quand la Wallonie s'est intéressée à un métier et le soutient financièrement, la poursuite du subventionnement passe souvent par une lourde bureaucratie de reporting (nous pensons aux chefs de projets PCS, aux agents ADL, aux conseillers en aménagement du territoire…).

4. Une fonction d'une grande richesse et d'une grande diversité

C'est certain, le mandat de décideur local est multiple et varié.

La commune embrasse une série impressionnante de thématiques : « *Il n'est pas exagéré de dire qu'il n'y a pas un champ de la vie en société dont la commune n'arpente au moins une parcelle. Pouvoir de proximité par excellence, elle est omniprésente dans l'existence des citoyens et au service de la collectivité* »[28].

Et très souvent, les élus locaux vous diront que le mandat local est le plus beau des mandats, le plus gratifiant et chargé de sens.

[23] Nicolas Baygert, professeur de communication politique à l'ULB et à l'IHECS et directeur du Laboratoire Protagoras sur https://www.rtbf.be/article/gestion-de-crise-et-violence-des-reseaux-sociaux-le-burn-out-des-politiques-10824382.

[24] M. Prévot sur https://www.rtbf.be/article/gestion-de-crise-et-violence-des-reseaux-sociaux-le-burn-out-des-politiques-10824382.

[25] Pour « European Regulators Group for Audiovisual Media Services ».

[26] *Le Soir*, 25.6.2022.

[27] Directeur général, directeur financier, directeur financier commun à la commune et au CPAS, directeur général adjoint.

[28] Michel L'Hoost, *La commune expliquée aux candidats et nouveaux élus*, Éd. UVCW, 2018 - https://www.uvcw.be/publications/ ouvrages_complets/63.pdf : « Maintien de l'ordre public, lutte contre la pauvreté, aménagement du territoire et urbanisme, lutte contre le réchauffement climatique (objectifs de développement durable et énergie), gestion de l'environnement dans toutes ses composantes, cohésion sociale et sociétale, enseignement, enfance, logement, culture, développement local, développement urbain et rural, tourisme, état civil et population, mobilité, sport… ».

Mais une charge de travail croissante

Ce n'est un secret pour personne, les législations sont devenues de plus en plus complexes au fil du temps et de plus en plus nombreuses. Il n'est pas rare qu'à peine stabilisée, une réglementation soit déjà modifiée[29]. Il n'est pas rare non plus qu'à l'occasion d'un événement[30], une législation extrêmement sévère soit votée pour proposer une réponse rapide et forte et qu'il faille de longues années pour que le balancier revienne à l'équilibre.

Tout cela, le bourgmestre, le collège et l'équipe administrative doivent le gérer.

D'une manière générale, gérer une commune aujourd'hui n'a plus rien à voir avec la manière dont on s'acquittait de cette gestion il y a 20 ou 30 ans.

Dans les petites communes, la difficulté est accentuée par l'étroitesse des équipes administratives, le bourgmestre comme l'échevin sont poussés à jouer nombre de rôles, à être des « couteaux suisses »[31] de la politique.

Par ailleurs, les crises successives ont imposé au bourgmestre un nouveau rôle qui ne lui est pas « naturel » : de pilote d'un projet politique, il est passé à gestionnaire de crises, qui plus est, de crises « marathon », qui perdurent et vis-à-vis desquelles la commune a souvent compensé les défaillances des autres niveaux de pouvoir.

Rien que pour la pandémie COVID, la responsabilité a pesé (et pèse encore) sur les épaules des élus, et particulièrement des bourgmestres, qui décodent et communiquent au plus vite les informations reçues après un CODECO, rassurent la population, interprètent les textes légaux (généralement non coordonnés et donc particulièrement difficiles à déchiffrer), les mettent en œuvre et doivent alors souvent refuser des activités parfois programmées de longue date.

Après deux ans de crises multiples, beaucoup sont fatigués.

La charge de travail est importante et l'on sait, quand on est bourgmestre, qu'on n'enlèvera pas le costume passé 18 heures en rentrant chez soi.

La difficulté est encore plus grande lorsque la fonction de bourgmestre n'est pas exercée à temps plein. Dans les petites communes, compte tenu d'un traitement qui ne lui permet pas d'en vivre[32], l'élu est forcément engagé professionnellement et il écartèle ses semaines entre son travail et son mandat, ses congés politiques ne lui permettant pas toujours de faire face à ses engagements[33]. Alors, ce sont ses soirées, ses week-ends, son temps libre qu'il hypothèque allégrement.

La conciliation entre la vie publique et la vie privée s'avère de plus en plus délicate.

Accentué par un manque de moyens et une lourdeur des procédures

Lorsqu'il vient du secteur privé, le bourgmestre qui embrasse une carrière politique est parfois bien surpris par la complexité des procédures : les marchés publics, les longs délais dans la gestion des projets nécessitant subsides, les avis préalables d'une multitude d'instances, les recours essuyés au Conseil d'État, les tutelles (SPWIAS, SWL, CRAC, DICS…).

La lourdeur du système peut provoquer impatience, déception et désillusion dans le chef de l'élu. La longueur des procédures décrédibilise aussi son action : le citoyen ne comprend pas qu'un projet qui lui paraît « simple » puisse prendre autant de temps. Que de temps pour disposer d'un casse-vitesse dans une rue, voire d'un radar.

Les transferts de charges dans des dossiers comme les pensions, la police, les pompiers, les effets des crises successives, l'augmentation de la précarité, l'inflation, la hausse des prix de l'énergie… peuvent être objets de grande inquiétude.

Quelle portion de budget communal restera-t-il pour gérer les projets politiques ?

Et accompagné de responsabilités pénale[34] et civile lourdes

La responsabilité du bourgmestre, de l'échevin, du président de CPAS est importante.

Garant de la sécurité, de la salubrité et de l'ordre public, un manque de prévoyance chez le bourgmestre peut assez rapidement mettre sa responsabilité en jeu et il peut être poursuivi, tant au civil qu'au pénal[35].

On connaît, par exemple, la lourde responsabilité pénale du bourgmestre en matière d'accident survenu sur la voirie sur base des articles 418 à 420 du Code pénal (coups et blessures voire homicide involontaire).

[29] On se souviendra des multiples modifications de la réglementation d'aménagement du territoire (du CWATU, devenant CWATUP, puis CWATUPE, puis CWATUPE révisé, puis CoDT…). La législation sur les marchés publics n'est pas non plus en reste ni bien sûr toute la législation sociale.

[30] Une « affaire », un scandale, un acte illégal… On pense par exemple ici à la modification du décret relatif aux intercommunales faisant suite à « l'affaire Publifin ».

[31] Dixit Jean-Michel Javaux, Bourgmestre d'Amay.

[32] On peut estimer qu'il devient possible de vivre de son mandat dans une commune d'au moins 15 000 habitants (montant brut du traitement annuel d'un bourgmestre à l'indice 1,8476 du 1.4.2022 : 72 566,93 euros).

[33] Surtout lorsqu'il doit être très présent dans le cadre de crises qui durent dans le temps.

[34] Cf. S. Smoos, *La responsabilité pénale des mandataires*, Éd. UVCW, 2019 - https://www.uvcw.be/publications/37.

[35] Même si la commune est aujourd'hui pénalement responsable, cela n'empêche pas un justiciable de mettre également le bourgmestre à la cause.

Et le citoyen n'hésite pas à faire un procès. La « judiciarisation » de la vie publique pèse aussi lourdement sur les élus.

À noter que cette responsabilité reste identique même si le « métier » de bourgmestre n'est pas exercé à temps plein.

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

D'ores et déjà, une série de réflexions peut être soumise au débat.

1. Pour un outil de mesure : vers un baromètre

L'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite mettre en place un outil de mesure de la fonction d'élus décideurs, bourgmestre et membres du collège communal, afin d'objectiver les choses.

Quel est leur profil ? Quelle est leur motivation ? Quelles sont leurs difficultés ? Quels sont leurs motifs de satisfaction ? Quelles sont leurs « bonnes pratiques » ? Comment envisagent-ils l'avenir ? Quelle est leur charge psychosociale ?

Cette enquête, répliquée sur une mandature et d'une mandature à l'autre, pourrait aboutir à un baromètre de la fonction de décideur local et asseoir une série de recommandations.

2. Accompagner et former les bourgmestres

Pour outiller les élus, la formation et l'accompagnement apparaissent comme essentiels.

Les partis politiques, tout comme l'Union des Villes et Communes de Wallonie[36], soutiennent les élus en leur proposant toute une série de formations continuées tout le long de leur mandat :

- ✔ des formations sur la maîtrise de sujets qui font le quotidien des bourgmestres et de la politique locale (aménagement du territoire, finances/comptabilité, marchés publics, logement, ordre public, environnement, gouvernance…) ;
- ✔ mais également des formations sur les compétences à acquérir ou à maîtriser dans le cadre de cette fonction (communication, gestion des conflits, gestion du stress, animation de réunions, méthodologie de participation citoyenne, évaluation des grades légaux…) ;
- ✔ à noter qu'une « éducation/formation »[37] à la maîtrise de la communication via les réseaux sociaux (e-réputation et défense contre les attaques sur le Net) apparaît aujourd'hui comme essentielle[38].

Un accompagnement spécifique des futurs et des jeunes élus pourrait être envisagé.

Au Québec, par exemple, le futur élu peut utiliser un outil d'autodiagnostic (sorte de matrice de maturité politique et de gestion d'un projet public)[39] pour s'interroger sur son « profil de compétences ».

Dans ce cénacle, vous avez déjà envisagé le besoin de davantage de soutien et d'encadrement dans les premières années du mandat des élus, ce soutien passant par un accompagnement, voire un parrainage[40].

3. Éduquer à la citoyenneté et informer les citoyens sur le rôle des élus

Dans la relation élus/citoyens, l'autre partie du binôme devrait également faire l'objet d'une attention particulière en termes de bagage culturel quant à la chose publique.

L'éducation civique n'est pas suffisamment présente dans les cursus scolaires (voire inexistante). Dès les primaires, l'enfant devrait être formé en tant que citoyen en devenir. Un cours de citoyenneté permettrait de mieux comprendre les enjeux des projets publics, de l'intérêt général et du rôle qu'un citoyen actif peut jouer dans la vie de la cité. Il donnerait aux jeunes une réelle culture de la chose publique pour se lancer dans une participation citoyenne de qualité.

Par ailleurs, il serait également important d'éclairer les citoyens sur le métier des « politiques », trop peu connu et sous-estimé, afin de combler tout fossé d'incompréhension.

Les arcanes de la décision publique doivent également être explorés (rôles des différents organes, procédures spécifiques de commandes publiques, de tutelle…).

Non, le bourgmestre ne décide pas de tout, tout seul.

4. Augmenter la transparence dans la prise de décision locale et faire de la bonne communication

La prise de décisions transparente et les mesures d'ouverture des élus peuvent également être considérées comme positives, voire comme un élément clé pour contrer les phénomènes de désinformation sur Internet[41] par exemple.

Le Programme stratégique transversal (PST) peut offrir de réelles opportunités en ce sens.

---

36 Voir https://www.uvcw.be/formations/ et le catalogue en ligne des formations de l'UVCW.

37 Cf. l'offre de formations de l'UVCW en « communication ».

38 « *Cela aiderait les élus à contrer les agressions via les médias sociaux et, d'autre part, à prendre des décisions mieux informées sur les médias numériques dans le cadre de leurs fonctions politiques* » (voir les conclusions de l'étude commandée par le Conseil de l'Europe : « COUNTERFAKE - Une base scientifique pour une politique de lutte contre les fake news et les discours de haine », p. 187.

39 https://quartieryz.umq.qc.ca/autodiagnostic-des-competences/.

40 Intervention du député Bellot, CRIC n° 138, 2021.

41 Voir les conclusions de l'étude commandée par le Conseil de l'Europe : « COUNTERFAKE - Une base scientifique pour une politique de lutte contre les fake news et les discours de haine », p. 187.

À l'occasion de la présentation du PST et des étapes importantes de ce programme, une communication structurée pourrait présenter, en toute transparence, l'état d'avancement du portefeuille de projets, les problèmes rencontrés dans leur mise en œuvre et également les opportunités qui se sont manifestées et que l'équipe communale a pu saisir au bond.

Par exemple, le vote du budget est un excellent moment pour expliquer le budget communal et ce qu'il permettra en termes de réalisations.

La vraie transparence nous paraît toutefois passer par un accompagnement, une explication des élus eux-mêmes, de leurs grades légaux et/ou de leur administration au départ de documents aboutis. Elle ne réside pas, par génération spontanée, dans des documents préparatoires, des avant-projets d'ordre du jour, des notes de toute sorte, publiées, sans commentaires, sur le site Internet de la commune. La démarche ressemble à de la transparence, mais ce n'en est pas (et vous trouverez toujours un « expert » internaute pour déchiffrer, soi-disant, « ce qu'on a voulu dire »). La démocratie locale mérite mieux que ce « Canada Dry » de la transparence.

Aujourd'hui, l'art de l'éloquence n'aurait-il pas cédé la place à la maîtrise des outils de communication comme facteur de succès de la fonction de bourgmestre ?

5. Enrichir la participation citoyenne

La participation citoyenne aujourd'hui, c'est le creuset des personnes qui s'engageront en politique demain.

Mais par-delà la création de vocations, la participation citoyenne de qualité doit permettre de « refaire société ».

« *Tout l'enjeu est de faire passer l'habitant du consommateur de services au citoyen impliqué dans la défense de l'intérêt commun, et l'élu du statut de notable aux pratiques clientélistes à l'animateur d'un processus de délibération collective, en phase avec les énergies bigarrées de la société civile. Ce processus de coconstruction est lent, mais il redonne du sens à la politique locale* »[42].

Cette démarche impose des rendez-vous réguliers, des conseils consultatifs, des commissions, des lieux dédiés et des maisons de la citoyenneté où les élus et les citoyens se rencontrent, des centres d'animation et d'échanges à destination des jeunes…

Dans un contexte où la défiance des citoyens à l'égard des politiques et des institutions fait l'actualité, le niveau communal reste celui dont le citoyen se sent le plus proche et auquel il est le plus attaché. Les communes sont largement à la manœuvre concernant le développement d'un cadre de vie harmonieux et durable et de services de proximité de qualité offerts aux habitants. À cet égard, les dispositifs participatifs rendent les processus décisionnels plus démocratiques, plus ouverts et plus transparents.

Le bourgmestre a une capacité indéniable de mobilisation de la participation citoyenne[43].

Dans le cadre de l'audition sur le « Blues des élus », l'interpellation citoyenne a également été mise en avant. Pourrait-elle permettre un meilleur dialogue entre le citoyen et les élus et éviter que les questionnements prennent la voie des réseaux sociaux ?

6. Lutter contre les dérives des réseaux sociaux

Dans une interview donnée fin 2021, le professeur Delruelle pointait le manque de régularisation juridique des réseaux sociaux comme étant « le » vrai problème de nos démocraties[44].

La quasi-impunité des auteurs d'attaques injurieuses via un forum, Facebook, Twitter, WhatsApp, un blog de discussion ou autres réseaux sociaux[45] interpelle et cause un réel préjudice, tant aux élus qu'à la démocratie.

Être constamment sous le feu des projecteurs des réseaux sociaux[46] use l'élu qui reste dans une démarche de justification permanente s'il ne déconnecte pas.

Mais il y a pire, quand le vecteur devient une voie facile pour injurier, diffamer, calomnier sans vergogne et jeter l'opprobre sur le bourgmestre, les élus, les « politiques » en général, au point de saper les bases de la démocratie. Les réseaux sociaux « défouloirs » sont des plaies.

La circulation de fausses nouvelles (« fake news »), la désinformation, voire l'incitation à la haine, sont évidemment très dangereuses pour l'ensemble des citoyens, mais elles touchent particulièrement les jeunes qui sont plus exposés aux réseaux sociaux, car grands consommateurs « par culture ».

Le Conseil de l'Europe s'est penché sur la question.

« *La pandémie de coronavirus a accentué et rendu encore plus virulents les effets des fake news et des discours de haine qui*

[42] J. Spiegel, « Reconstruire la démocratie », *Refaire société*, « *Les Essentiels d'Études* », 2019, pp. 65-83.

[43] « Démocratie participative », *Mouvement communal*, Hors-série 2018 - https://www.uvcw.be/publications/ouvrages_ complets/61.pdf.

[44] https://www.lavenir.net/regions/luxembourg/arlon/2021/02/11/edouard-delruelle-le-vrai-probleme-de-nos-democraties-est-le-manque-de-regulation-juridique-des-reseaux-sociaux-JC2DHZTW4RAF5M2W77MS3VAFD4/.

[45] Les propos tenus étant diffusés sur un compte accessible à tous.

[46] En multipliant les séances de consultation d'Internet, en recevant des notifications, en mettant une alerte sur son nom ou sa commune…

se propagent à une vitesse éclair sur Internet et les réseaux sociaux. Mais au-delà du constat général, les dégâts de ces phénomènes sont particulièrement préoccupants pour la vie politique locale. Il est urgent d'en établir une définition opérationnelle tenant compte de la complexité des enjeux pour réfléchir ensuite à des solutions juridiques, techniques et politiques plus efficaces. C'est l'objectif du projet de recherche interuniversitaire que le professeur Robert Müller-Török de l'Université de Ludwigsburg (Allemagne) a présenté devant les membres du Congrès, à l'occasion de la 41e Session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 27 octobre 2021[47]. *Il aboutira à un manuel pratique et servira de base de discussions politiques et de travail pour le Congrès afin d'élaborer des recommandations concrètes* »[48].

Ces recommandations concrètes sont attendues au Congrès de juin 2022[49].

Actuellement en droit belge, au niveau pénal

Si la liberté d'expression est un droit indéniable dans un état de droit, l'exercice abusif[50] de ce droit est sanctionné par des dispositions pénales (C. pén., art. 443 à 453bis : « atteintes portées à l'honneur et à la considération des personnes »). L'injure est également spécialement incriminée par l'article 448 du Code pénal.

Ces différents délits devraient relever des tribunaux correctionnels devant lesquels un bourgmestre victime pourrait traîner en justice les internautes indélicats.

Mais, malheureusement, un écueil de taille est apparu récemment lorsque la Cour de cassation[51], dans un arrêt polémique[52], a qualifié de « délit de presse » des propos injurieux, sexistes et haineux diffusés par un administré frustré sur Facebook. Et le délit de presse impose la cour d'assises et le jury populaire en vertu de l'article 150 de notre Constitution[53]. Autant dire que cette procédure tout à fait spécifique empêche, de facto, l'effectivité des poursuites et condamnations pénales[54].

À noter que les propos racistes et xénophobes tenus à l'égard d'un élu peuvent, ceux-là, être tout à fait poursuivis devant les tribunaux correctionnels (la loi a expressément soustrait ce type d'odieuses atteintes de la compétence de la cour d'assises, les rendant par la même bien plus sujettes à la sanction pénale). Dans la pureté des principes, il conviendrait, dès lors, que le législateur et le Constituant modifient l'article 150 de la Constitution, à l'instar de ce qui a été réalisé en 1999 pour en excepter les délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie[55] (ou que la Cour de cassation modifie sa jurisprudence, il ne s'agit quand même que d'un arrêt isolé).

Actuellement en droit belge, au niveau civil

Si la voie pénale est actuellement périlleuse, il ne faut pas oublier la voie civile, car ces exactions, dont l'intention méchante résulte à suffisance des propos mêmes émis sur les réseaux sociaux et dont l'imputabilité à telle ou telle personne n'est pas toujours problématique, constituent bien évidemment une « faute civile » sous l'angle de l'article 1382 du Code civil (responsabilité quasi délictuelle).

Le bourgmestre peut donc lancer une citation en justice devant les tribunaux civils pour réparation du dommage subi (moral voire matériel en fonction des faits). Pareille réclamation de plusieurs milliers d'euros peut s'avérer autrement plus dissuasive envers des citoyens particulièrement indélicats.

---

47 41e Session – « Comment préserver la démocratie locale face aux fakes news et aux discours de haine ? » (Coe. Int.).

48 https://www.coe.int/fr/web/congress/41st-session-how-to-preserve-local-democracy-in-the-face-of-fakes-news-and-hate-speech-

49 « *En amont de ce débat thématique, une étude interuniversitaire sur ce même sujet, intitulée "COUNTERFAKE - Une base scientifique pour une politique de lutte contre les fake news et les discours de haine" a été publiée (https://rm.coe.int/counterfake-a-scientific-basis-for-a-policy-fighting-fake-news-and-hat/1680a5e06) et présentée lors de la séance de la Chambre [session de printemps 2022, mars 2022]. Ses conclusions, basées sur les expériences des politiciens locaux et régionaux dans les États membres du Conseil de l'Europe, ont été intégrées dans le nouveau rapport, qui a été préparé et discuté par la Commission de la Gouvernance du Congrès lors de sa réunion de juillet. La Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, présidée par le 4e vice-président Benoît Pilet (France, GILD) et réunissant des élus locaux et régionaux, s'est réunie le 4 juillet 2022 à Strasbourg, France et en ligne. Elle a approuvé le rapport sur les "Discours de haine et fake news : l'impact sur les conditions de travail des élus locaux et régionaux", qui couvre également les recours possibles contre ces phénomènes, a été présenté par les corapporteurs Wilma Delissen Van Tongerlo (Pays-Bas, GILD) et Kristoffer Tamsons (Suède, PPE/CCE). Ce rapport sera soumis pour adoption lors de la 43e session du Congrès du 25 au 27 octobre 2022. Nous y reviendrons dans une publication ultérieure* ».

50 Toutefois, « *il demeure qu'il a déjà été jugé que les personnes qui ont fait le choix de s'exposer publiquement, tels des professionnels du spectacle ou du sport ou de la vie politique, doivent, plus que quiconque, accepter l'exercice plus acerbe, par autrui, du droit de critique, ce qui se vérifie encore plus en période électorale (A. MASSET, op. cit., p. 70-71. P. MAGNIEN, « Les atteintes à l'honneur », in H.D. BOSLY et C. DE VALKENEER, Les infractions, vol. 2, Les infractions contre les personnes, éd. Larcier, 2e éd., 2020, p. 1011)* » - (Cf. note d'étude de FLHM pour l'UVCW « Réseaux sociaux et délits de presse », 2022, à paraître).

51 Cass., 7.10.2020, *J.L.M.B.*, 2020/39, p. 1817 et *A & M*, 2020/2-3, p. 338, note M. TOLLER.

52 Corr. Liège, 7.9.2018, J.L.M.B., 2018, p. 1817, obs. Q. PIRONNET « Des insultes sur les réseaux sociaux ne relèvent pas du délit de presse », confirmé par Liège, 28 mai 2019 ; A&M, 2019, p. 381, note Q. VAN ENIS, cependant cassé par Cass., 7 octobre 2020, J.L.M.B., 2020/39, p. 1817 et A & M, 2020/2-3, p. 338. Il s'agissait ici de propos tenus envers une bourgmestre : ces faits, tels qu'explicités par le jugement du tribunal correctionnel et confirmés par la cour d'appel de Liège, rendaient ces juridictions correctionnelles compétentes en ce qu'elles excluaient le délit de presse sur le fondement du principe qu'injurier n'est pas exprimer une opinion : « *(…) il ressort de ces considérations que la volonté du législateur originelle n'a pu être celle, à l'ère numérique, d'assurer un privilège de juridiction - instauré par l'article 150 de la Constitution - aux particuliers alimentant sur la Toile, "le café du commerce" (…) En l'espèce, les propos publiés par le prévenu sur un "mur Facebook" tels qu'ils ressortent des pièces soumises à la cour ne sont pas des articles émettant une pensée critique ou argumentée, mais sont en réalité des insultes, dépourvues d'esprit humoristique ou satirique, émanant d'un quidam, publiés non pas sur une page d'un site entièrement public mais sur la page du réseau social ouverte au nom d'une personne en particulier. Ces éléments, pris dans leur ensemble, démontrent que les faits reprochés au prévenu ne constituent pas un délit de presse.* »

53 Sauf pour les propos relatifs au racisme et à la xénophobie, qui même commis via les réseaux sociaux, peuvent être poursuivis devant les tribunaux correctionnels.

54 Toutefois, il arrive que la cour d'assises soit saisie, cf. par exemple Liège, ch. mises acc., 1.4.2021, inédit, arrêt n° C .495, qui a renvoyé un suspect devant la cour d'assises en raison de propos tenus sur Facebook (menaces d'attentats à l'égard de femmes ou de féministes).

55 Cette modification est intervenue après la saga des poursuites pénales contre les propos haineux des associations satellites du Vlaams Blok. V. OST, « Le raciste, le diffamateur et le nouvel article 150 de la Constitution », *A & M*, 2000/1, p. 27.

Il est heureux de constater, pour la démocratie locale (et la démocratie tout court), que l'impunité civile n'existe pas[56].

Et si on se modérait par rapport aux réseaux sociaux ?

A-t-on vraiment besoin d'être hyper présent sur les réseaux sociaux ? Est-il si crucial de ne pas perdre un seul commentaire sur sa personne ? Faut-il s'accrocher aux alertes, aux notifications lorsque l'on parle de vous sur le Net ?

Comme Laura Calabrese, Directrice du ReSIC - Centre de recherche en Information et Communication - à l'ULB, on peut se demander s'il ne faudrait pas « *comme le journalisme a eu le courage de souvent se priver d'une section de commentaires parce que c'était extrêmement violent, peut-être que l'on devrait se poser la question dans le monde politique aussi de savoir si on peut vivre sans ces réseaux ou bien les utiliser de manière un peu plus modérée ?* ».[57]

7. Simplifier les procédures

L'UVCW n'aura jamais de cesse de revendiquer la simplification des procédures.

À commencer par les procédures financières : depuis de nombreuses années, l'UVCW plaide pour que la Région généralise la technique du Fonds d'investissement avec droit de tirage à l'ensemble des départements ministériels de la Région :

- ✔ Fonds régional d'investissement,
- ✔ Fonds pour le logement,
- ✔ Fonds pour l'emploi,
- ✔ Fonds d'investissement pour la transition énergétique…

La mise en œuvre du Programme stratégique transversal (PST) appelle naturellement un financement stable et prévisible de la part de la Wallonie, qui doit se traduire par la mise en œuvre de fonds avec droit de tirage.

Les appels à projets sont trop nombreux, trop chronophages pour les élus, voire perturbateurs dans leur gestion.

Pour permettre aux communes et aux CPAS d'y voir clair dans la cohérence de leur politique avec celle de la Région et dans le financement de leurs projets inscrits dans leurs PST, la Région doit opérer impérativement une rationalisation dans sa gouvernance et travailler également de manière transversale entre tous ses ministres et toutes ses directions administratives.

Ces fonds d'investissement avec droit de tirage ne peuvent pas faire l'objet d'une tutelle. Lorsqu'elle existe (cf. le FRIC), elle doit être supprimée dans un souci de simplification drastique des procédures.

Par ailleurs, il est également très important de laisser des « marges d'appréciation » pour libérer la gestion du décideur local. Les législations doivent rester « cadre », permettre une adaptation au terrain que seuls les bourgmestres connaissent réellement.

En ce qui concerne la gestion de crise(s), il est très important que le bourgmestre et la commune trouvent leur place dans une procédure repensée. S'il participe bien entendu avec toute son expertise de proximité à la gestion de crises, le pouvoir local, et singulièrement le bourgmestre, doit être aidé lorsqu'il est en première ligne, car ni la commune ni le bourgmestre ne sont des « déversoirs » de responsabilité.

Il est indéniable que les bourgmestres se sont parfois sentis bien seuls au cours de la catastrophe des inondations et de la pandémie COVID.

Il convient de consolider le rôle du bourgmestre et des communes sans « charger leur barque » de ce que les autres niveaux de pouvoirs ne veulent pas faire ou ne savent plus faire au vu de la complexité institutionnelle de notre pays.

8. Mutualiser et aller vers une supracommunalité solidaire, des fusions volontaires

Les crises successives ont mis davantage en lumière une dynamique de supracommunalité solidaire et volontaire qui se manifeste via les conférences de bourgmestres, les conférences d'arrondissement par exemple.

Dans une démarche « bottom up », des groupes de bourgmestres réfléchissent ensemble, sont solidaires, s'entraident, se soutiennent mutuellement. C'est une manière d'alléger la charge qui pèse individuellement sur les épaules.

Certaines fonctions expertes pourraient également être mutualisées : par exemple, le planificateur d'urgence de la grande ville d'un bassin pourrait se faire le relais de l'ensemble des bourgmestres du bassin, lorsqu'il se concerte avec un centre de crise (national ou régional) sur telle ou telle problématique transcommunale.

La réflexion supracommunale est en marche actuellement en Wallonie où la fusion volontaire entre communes devient désormais possible.

[56] Cette voie a été privilégiée avec succès, notamment dans l'affaire CHODIEV c/GILKINET : Liège, 28 janvier 2021, *J.LM.B.*, 2021/14, p. 615, note A. JOUSTEN.

[57] https://www.rtbf.be/article/gestion-de-crise-et-violence-des-reseaux-sociaux-le-burn-out-des-politiques-10824382.

On restera attentif à ce mouvement pour qu'il se poursuive en étant respectueux de l'autonomie locale[58] et du renforcement de la démocratie locale.

9. Plaider pour l'exercice de la fonction de bourgmestre à temps plein

Compte tenu de la charge impliquée par la fonction, de la responsabilité encourue, la gestion de la commune ne nécessite-t-elle pas une disponibilité à temps plein dans le chef de son bourgmestre ?

Il conviendrait alors, en corollaire, de lever le tabou sur la revalorisation financière de la fonction de bourgmestre[59].

UN ÉCHANGE RICHE AVEC LES DÉPUTÉS, MEMBRES DE LA COMMISSION « POUVOIRS LOCAUX » DU PARLEMENT WALLON

Nous reprenons dans les lignes qui suivent quelques moments phares du débat qui a suivi le témoignage des représentants de l'UVCW, lors de la Commission du 3 mai 2022.

Le rôle du bourgmestre

« Pour apporter peut-être un point de vue un peu moins morose, je voudrais quand même rappeler, parce que, finalement, à force de se lamenter et de considérer que la mission devient impossible, je voudrais quand même ici dire que le mandat local reste le plus beau des mandats. La fonction de bourgmestre, en particulier, est sans doute la fonction la plus gratifiante qui soit. Je ne veux pas m'exprimer à la place du ministre, mais je ne suis pas sûr qu'il n'était pas plus heureux dans sa fonction de bourgmestre de sa commune, que dans la fonction actuelle qu'il exerce, parce que la fonction de bourgmestre, c'est une fonction qui est d'abord en prise avec la réalité. C'est une fonction où l'on peut porter des projets. Cela prend beaucoup de temps, il y a beaucoup de difficultés, mais on peut les porter, les réaliser et en éprouver de la satisfaction. C'est une fonction qui est une fonction de proximité. On est, à la différence des autres niveaux de pouvoir, en contact direct, immédiat avec nos concitoyens…

C'est une fonction qui peut aussi nous faire éprouver, au-delà des insultes, des critiques, des commentaires, et cetera, la reconnaissance de la population. C'est vrai que l'on peut se faire engueuler régulièrement, mais combien de fois n'a-t-on pas de témoignages de personnes qui sont reconnaissantes pour une action, qui sont soutenantes, qui mesurent la difficulté de la tâche, qui sont dans la compréhension et dans le respect ? Il faut pouvoir le dire pour nuancer… l'arbre ne doit pas cacher la forêt. Il y a incontestablement des difficultés, mais il y a aussi quand même un lien au niveau local qui fait d'ailleurs que l'on tient le coup et que cela nourrit notre engagement. La fonction de bourgmestre est aussi un rôle fédérateur. Le fait de pouvoir l'exercer et l'assumer est aussi quelque chose de gratifiant. Surtout, c'est une fonction utile. La satisfaction que l'on en ressent est que c'est une fonction qui sert à quelque chose. On vient de l'éprouver, sans doute plus que jamais, sous la législature actuelle avec l'accumulation des crises : la crise de l'accueil des réfugiés pour le moment, auparavant la crise des inondations et la crise de la pandémie. Dans toutes ces crises, le pouvoir local et les bourgmestres en particulier ont été en première ligne et ils ont été indispensables. Toutes les commissions d'enquête l'ont démontré.

Tout cela a été lourd, cause de surcharge, de pression, de burn-out, etc., mais le fait d'avoir tenu bon et d'avoir été utile est aussi quelque chose qui doit être dit. C'est cela qui fait un peu la noblesse de la fonction. Il y a beaucoup de vicissitudes, beaucoup de difficultés, mais ce sentiment de servir à quelque chose, et même d'être indispensable parfois pour compenser les défaillances à d'autres niveaux de pouvoir est quelque chose qui, dans la balance, penche du côté du positif »[60].

Le bourgmestre, gestionnaire de crises

« Vous l'avez dit et je trouve que le terme est bien choisi, vous êtes véritablement devenus ces derniers mois des gestionnaires de crises qui se sont éternisées dans la durée. Ce n'était plus juste la gestion de l'urgence. C'est une urgence qui est devenue une urgence dans la durée, avec une multiplication inédite de ces situations d'urgence. On a d'abord eu le COVID, dont on pensait qu'il durerait quelques mois et qui dure maintenant depuis plus de deux ans. Il y a eu les inondations. Il y a maintenant la guerre en Ukraine. Chaque fois, ce sont les mandataires locaux qui ont tout porté à bout de bras en première ligne. C'est finalement sur eux que l'on s'est reposé. Ce sont aussi eux qui ont parfois pallié les manquements des autres niveaux de pouvoir. Quand les autres niveaux de pouvoir ne savaient pas trop vers qui se tourner, c'est sur les mandataires locaux que l'on se tournait en première ligne. De nouveau, je voudrais adresser nos remerciements et notre admiration par rapport à tout ce travail, parce que l'on se rend bien compte aussi de l'énorme charge de travail que cela représente au quotidien en termes de responsabilité, en termes de pression, en termes de difficulté et de stress que cela peut engendrer »[61].

---

[58] L'expérience française met en garde : « *De plus en plus de maires se sentent isolés dans leur mission et inutiles parce que de nombreuses décisions sont prises au sein de l'intercommunalité. Cette concentration des décisions au sein de groupements intercommunaux a profondément transformé la mission des maires et créé des disparités entre les élus des petites communes et ceux des grandes* », Nathalie Sarthou-Lajus, *Le Monde*, 16.11.2018.
« *… la décentralisation a changé le sens. Celle-ci n'est plus un projet politique destiné à libérer la décision locale dans une interaction étroite avec les citoyens, elle s'est transformée en projet économique et managérial devant permettre de rationaliser l'offre de services publics au moindre coût, ce qui implique de reléguer les petites communes à des fonctions utilitaires comme l'état civil pour le compte de l'État. Cette perte d'autonomie est également liée à la montée en puissance de l'intercommunalité qui ont vu leurs compétences obligatoires s'élargir…* », *Le Figaro*, 19.12.2018.
En Belgique aussi, on peut constater que communes et élus se diluent dans les démarches supracommunales institutionnalisées comme les zones de police ou les zones de secours.

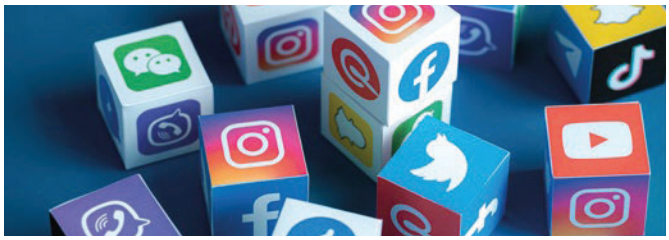
[59] Ainsi que sur le cumul des mandats, voir *Focus sur la commune*, « Le cumul d'un mandat politique local avec un autre mandat », https://www.uvcw.be/focus/mandataires/art-2422.

[60] Intervention de Benoît Dispa, *op. cit.*, p. 15.

[61] Intervention de Rodrigue Demeuse, *op. cit.*, p. 17.

Le rôle des pouvoirs locaux

« Un autre point qui me semble important, c'est une question un peu en filigrane de l'ensemble des réflexions : le statut du bourgmestre et le rôle des mandataires locaux par rapport à ces missions qui explosent. On vous charge de plus en plus de toute une série de missions. N'est-ce pas le moment de se dire : ne se remettrait-on pas autour de la table pour réfléchir aux missions d'un bourgmestre et celles qui sont absolument nécessaires, celles que l'on veut mener, que l'on veut assumer ? Quelles sont les missions qui doivent être assumées par d'autres niveaux de pouvoir ? »[62].



L'ultradisponibilité et la charge de travail

« Je suis donc psychologue, conseiller conjugal, on me téléphone pour tout. Même quand il y a de la maltraitance intrafamiliale, la première personne qui est le contact dans une petite commune, c'est le bourgmestre »[63].

« La pression du temps, le sentiment que l'on est dans une temporalité dictée par l'urgence et que l'on ne sait plus travailler sur le long terme, la pression des citoyens, l'immédiateté, et parfois l'insulte qui se propage à travers les réseaux sociaux, l'enchevêtrement des règles des niveaux de pouvoir, la complexité, le sentiment d'impuissance que l'on peut avoir lorsque l'on ne maîtrise pas tous les leviers d'action. Tout cela est évidemment une réalité »[64].

La dérive des réseaux sociaux

« Un bourgmestre peut être tué, Facebook est une menace contre la démocratie »[65].

« … on doit l'avouer, la fonction a vraiment changé. Par rapport à mes débuts comme bourgmestre, cela a fortement évolué ; il n'y avait pas les réseaux sociaux et c'est la grande différence »[66].

« J'en viens à quelques propos sur les réseaux sociaux ainsi que sur l'ultradisponibilité. C'est extraordinaire : on doit être partout, tout le temps, sept jours sur sept, 24 heures sur 24. Ce qui est bien maintenant, ce sont les appels Messenger de gens que vous ne connaissez ni d'Ève ni d'Adam qui vous appellent à 23 h 30. Vous vous dites : "Si l'on vous appelle à cette heure, c'est qu'il peut se passer quelque chose de réellement grave" »[67].

[62] Intervention de Rodrigue Demeuse, *op. cit.*, p. 18.
[63] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 13.
[64] Intervention de Benoît Dispa, *op. cit.* p. 15.
[65] Intervention de Laurent Devin, *op. cit.*, p. 12.
[66] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 13.
[67] Intervention de Laurent Devin, *op. cit.*, p. 11.

L'interpellation citoyenne pour éviter les dérives des réseaux sociaux

« La participation citoyenne peut-elle être un levier pour faciliter le travail des mandataires communaux et la compréhension entre les citoyens et le monde politique ? Comment renforcer cette participation ? Par exemple, l'interpellation citoyenne est un outil encadré par le Code de la démocratie local pour que les gens viennent interpeller le conseil communal dans un cadre bien défini en début de conseil communal. Si c'est fait dans les règles, cela évite des interpellations qui partent dans tous les sens via les réseaux sociaux, etc. La difficulté est que souvent, dans la pratique, peu de publicité est faite autour de cette interpellation citoyenne. Beaucoup de communes ne le mentionnent pas sur leur site Internet, etc. Les citoyens ne savent pas comment faire. Ne pensez-vous pas que, là, il y aurait un travail potentiel à réaliser pour expliquer aux gens comment utiliser cet outil et faire en sorte que toutes les communes publient, par exemple, cette procédure sur leur site Internet ? »[68].

La responsabilité des bourgmestres

« Je veux donc commencer par la sécurité… Tout ce que l'on met sur le dos des bourgmestres et, que l'on soit une petite ou une grande commune, la responsabilité pénale est la même. Je trouve qu'il y a un souci. Chaque bourgmestre doit donc organiser des choses sur son territoire et notre responsabilité est énorme »[69].

Pour une simplification administrative

« Un autre point est le manque de planification, beaucoup en ont parlé. C'est vrai que l'on nous impose depuis quelques années un PST, un plan stratégique transversal, mais objectivement cela ne sert à rien, vu que l'on fait un PST en début de mandature que l'on doit modifier à chaque conseil communal parce que l'on a eu un nouvel appel à projets qui n'était pas prévu dans le PST… À chaque conseil communal, maintenant, j'ai une modification du PST »[70].

La gestion du personnel

« Tous les bourgmestres ont abordé le problème : cela devient de plus en plus difficile d'attirer du personnel au niveau des pouvoirs locaux, de le garder. La réforme de la RGB sera un chantier très vaste, mais elle est indispensable si l'on veut encore recruter dans nos administrations »[71].

« C'est une absolue nécessité de revaloriser, de simplifier, de rendre plus flexibles, plus attractives les carrières au niveau communal et de revaloriser la fonction locale »[72].

[68] Intervention de Rodrigue Demeuse, *op. cit.*, p. 19.
[69] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 13.
[70] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 14.
[71] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 14.
[72] Intervention de Benoît Dispa, *op. cit.*, p. 15.

La supracommunalité et la fusion des communes

« Le président de l'Union des villes et communes de Wallonie est venu avec des solutions. Je voudrais aussi en proposer - beaucoup en ont parlé -, c'est la supracommunalité, surtout pour les petites communes et il faut peut-être même aller jusqu'à certaines fusions. Je pense que, à un moment, l'on devra oser reparler de fusions de communes, parce que pour des petites communes, cela ne va plus être possible de s'engager dans des dossiers plus conséquents. Je pense que l'achat de matériel en commun va devenir indispensable pour des petites communes parce que sera impossible à l'avenir de tout acquérir sur un seul territoire. Je pense donc que la supracommunalité est vraiment une solution »[73].

« Au-delà du statut, il y a la question des moyens et de la mutualisation. Les collègues ont évoqué la supracommunalité, et je suis convaincu que c'est l'une des pistes. On évoque la fusion et, à terme, on doit avancer dans cette dynamique, mais, avant la fusion, il y a des synergies. On a vu ces derniers mois, notamment avec la crise du COVID et, plus récemment, avec l'accueil des réfugiés, la nécessité de travailler collectivement et l'efficacité que peut engendrer le fait de travailler entre communes et de mettre en place une série de services ensemble »[74].

La démocratie

« C'est également une fonction utile sur le plan démocratique. Je le redis parce que c'est important dans la réflexion. L'échelon local est la pierre angulaire de notre démocratie. Si l'échelon communal se fragilise, c'est tout l'édifice qui vacille. On a donc, de ce point de vue, un rôle éminemment important, notamment un rôle pédagogique. Il faut que les bourgmestres qui sont en première ligne, les mandataires locaux, puissent régulièrement, même quand c'est dans un dialogue un peu rugueux avec leurs concitoyens, expliquer les contraintes, les difficultés, apporter des réponses ou expliquer pourquoi une réponse ne peut pas être apportée. Ce rôle pédagogique est plus indispensable que jamais, à l'ère des fake news, des raccourcis, des amalgames, des accusations non fondées, etc. »[75].

« Si je suis inquiet et si je veux insister sur ce fossé qui grandit, c'est parce que la démocratie ne se décrète pas du sommet de l'État vers le bas, mais bien dans le sens inverse, à savoir des élus locaux vers les différents niveaux de pouvoir. On le voit en France d'ailleurs, quand on remarque les performances d'un parti comme le Front national, singulièrement dans les zones plus rurales, où les maires et élus locaux ont le sentiment d'être abandonnés par l'État central. Ce risque doit être pris en compte et nous nous devons d'y réagir au plus vite.

Les élections prochaines se déroulent en 2024, les suivantes seront en 2030. Cela sera beaucoup trop tard si l'on souhaite réagir à ce niveau-là »[76].

Les moyens

« Il faut réaffirmer ce rôle indispensable des bourgmestres et des élus locaux, et leur exprimer un soutien sans faille. C'est la raison pour laquelle la question des moyens, que ce soient les moyens humains ou les moyens financiers, est incontournable »[77].

« … je pense en effet que la crise sanitaire a encore plus mis en évidence les besoins criants qui étaient ceux des bourgmestres, avec des louanges - mais des infirmiers et des infirmières ont aussi été applaudis à un certain moment, puis à la vague suivante, ce n'était déjà plus le cas -, des remerciements et des applaudissements, mais quels sont les moyens que l'on nous donne après cela ? Après chaque crise, il faut pouvoir en tirer le bilan et y répondre concrètement »[78].

La crise des vocations

« Dans les constats que vous avez mis en avant, toute une série m'a particulièrement marqué. Un en particulier m'intéressait : cette fameuse crise des vocations. Vous nous dites qu'il est de plus en plus difficile de trouver des personnes pour s'engager, des jeunes et des femmes. Cela concerne en premier lieu les membres des collèges, des bourgmestres en particulier, mais de manière plus générale, l'ensemble des mandataires et des conseillers communaux, notamment des conseillers communaux de l'opposition. On voit aussi des conseillers qui démissionnent très régulièrement. C'est dur de garder une motivation pendant six ans, tout au long de la législature »[79].

La transparence

« Il y a aussi le problème de la confiance entre les citoyens et les élus. Il faut être de bon compte et rappeler que certains scandales et certaines affaires judiciaires ont mis à mal la confiance entre les citoyens et les élus et que certains, malheureusement, ont pensé à leur propre intérêt plutôt qu'à l'intérêt général. À cause de cela, quelques pommes pourries suffisent à jeter l'opprobre sur tous. Les gens ne font plus de distinction, ils mettent à tort tout le monde dans le même sac. Pour lutter contre cela, je pense qu'il est primordial de pouvoir avancer sur des pratiques les plus transparentes et les plus participatives possibles pour justement renouer ce lien entre les citoyens et les élus, puisqu'au plus il y aura de transparence, moins il y aura de suspicion ».[80]

[73] Intervention de Jacqueline Galant, *op. cit.*, p. 15.
[74] Intervention de Rodrigue Demeuse, *op. cit.*, p. 19.
[75] Intervention de Benoît Dispa, *op. cit.*, p. 16.
[76] Intervention d'Yves Evrard, *op. cit.*, p. 21
[77] Intervention de Benoît Dispa, *op. cit*, p. 16.
[78] *CRAC*, n° 171, 2021-2022, p. 10.
[79] Intervention de Rodrigue Demeuse, *op. cit.*, p. 18.
[80] Intervention de John Beugnies, *op. cit.*, p. 20.