

LA NOUVELLE LOI COMMUNALE PROFONDÉMENT MODIFIÉE PAR L'ORDONNANCE DU 5 MARS 2009¹

Lors de son entrée en fonction, le précédent Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait déjà clairement indiqué qu'il voulait s'atteler à la modernisation des communes. Cela a été fixé dans l'accord gouvernemental de 2004 et en exécution de ce dernier, le Plan de Gouvernance locale a été approuvé. Les communes ont également reçu des renforts matériels et humains². Dans le Plan de Gouvernance locale, on a réfléchi à l'évolution des tâches des communes. En effet, on attend des communes des missions toujours plus complexes dans un contexte de discipline budgétaire. Quatre grandes réformes sont proposées dans le plan :

- les communes doivent disposer d'outils de gestion efficaces ;
- l'amélioration des services à la population ;
- la revalorisation de la démocratie locale ;
- un dynamisme de l'administration et une motivation des membres du personnel.

Le Plan de Gouvernance locale a abouti à l'ordonnance du 5 mars 2009, qui modifie fondamentalement la Nouvelle Loi Communale. Par cette ordonnance, le législateur ordonnanciel a essayé, d'une part, d'imposer les objectifs visés par le Gouvernement pour la modernisation et l'amélioration de la qualité des services de l'administration locale et, d'autre part, de préserver l'autonomie communale.

¹ Ord. 5 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 13 mars 2009.

² Ainsi, l'augmentation salariale de 3% fixée pour les grades inférieurs du personnel communal a été supportée par la Région de Bruxelles-Capitale à concurrence de 2 %. La Région a également mis des membres du personnel à la disposition des communes pour les sanctions administratives. En outre, un Fonds de compensation fiscale a été instauré et la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à s'acquitter des déficits communaux.

Outils de gestion

Par instruments politiques efficaces, le législateur entend que les communes doivent développer un plan triennal, qu'elles doivent créer un comité de direction au sein de l'administration communale, que les tâches du secrétaire communal et les responsabilités du receveur soient reformulées et qu'il leur soit appliqué un système de mandat, et enfin qu'il y ait désormais un gestionnaire des ressources humaines dans chaque commune.

Plan triennal

On ne vient cependant pas de nulle part et avant cette ordonnance, les communes devaient déjà mettre sur pied un programme politique générale en vertu de l'article 242*bis* de la Nouvelle Loi Communale. En outre, depuis l'ordonnance du 20 octobre 2005, les communes ont l'obligation de mettre sur pied un **plan de gestion**. Le plan de gestion fait partie du budget, si bien qu'il doit faire l'objet d'un vote annuel. Dans la pratique, le fonctionnement de ces deux instruments ne s'est pas révélé absolument utile. En effet, ils ont été votés à des moments différents, si bien que souvent, aucun lien n'était établi. Pour améliorer cette situation, l'article 242*bis* a par conséquent été modifié³. Le **programme politique général** est remplacé par un **plan triennal** qui comprend deux documents : une **note d'orientation** et un **plan de gestion**. Il doit être soumis par le Collège au Conseil communal deux fois par législature lors du dépôt des premier et quatrième budgets. La note d'orientation contient les lignes de force politiques fondamentales qui doivent être établies pour les trois prochaines années, le plan de gestion traduit cette note d'orientation sous la forme d'estimations et de prévisions pour le budget. Le plan de gestion annuel reste une obligation, mais il doit être groupé tous les trois ans en un instrument plus global. Il fait partie du budget, ce qui signifie que les autorités de surveillance ne peuvent pas approuver le budget tant qu'il n'y a pas de plan de gestion⁴.

³ Le nouveau texte de l'art. 242*bis* N. Loi Com. dit ceci : « *Deux fois par législature, lors du dépôt du premier et du quatrième budget, le collège soumet au conseil communal un plan triennal.* »

Ce plan triennal se compose des documents suivants

1° une note d'orientation qui comporte les axes politiques fondamentaux choisis pour les trois prochaines années ;

2° un plan de gestion qui traduit budgétairement la note d'orientation, sous forme d'estimations et de perspectives. Après approbation par le conseil communal, ce plan triennal est publié conformément aux dispositions de l'article 112 et de la manière prescrite par le conseil communal (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009) ».

⁴ Projet d'ordonnance modifiant la Nouvelle Loi Communale, *Compte rendu provisoire*, P.R.B., 2008-2009, Session 2008 – 2009, 17.

Comité de direction

Par instruments politiques efficaces, le législateur entend également qu'un **comité de direction** soit créé. Le comité de direction n'a aucun pouvoir décisionnel⁵, mais son rôle ne peut tout de même pas être sous-estimé. Il constitue un lien important entre les réunions des organes politiques et le système administratif et entre les différents services de l'administration. Il veille à la communication et à l'organisation, ainsi qu'au fonctionnement entre les différents services communaux. Il doit se réunir régulièrement et au moins une fois par mois.

Il est composé des plus hauts fonctionnaires communaux et comprend le secrétaire communal, le secrétaire communal adjoint, le receveur communal, le gestionnaire des ressources humaines et toute personne responsable de la gestion d'un service de l'administration. En fait, il s'agit d'une pratique qui existe déjà dans différentes communes et que le législateur ordonnancier a voulu confirmer légalement.

Secrétaire communal

Les tâches du secrétaire communal sont désormais un peu mieux décrites dans la Nouvelle Loi Communale. L'article 26*bis* N. Loi Com. est complété par un nouveau paragraphe dans lequel les tâches du secrétaire communal sont complétées d'une manière non exhaustive. Il est le gestionnaire de la commune. En outre, il reçoit désormais un pouvoir personnel pour les sanctions disciplinaires légères, qui peuvent donc être infligées sans devoir passer par le Collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal. Le pouvoir disciplinaire renforce le rôle du secrétaire communal et allège la procédure disciplinaire. Deux fonctions échappent cependant au pouvoir disciplinaire du secrétaire : le secrétaire adjoint et le receveur.

Le secrétaire communal doit en outre établir une **note relative aux accords sur la manière dont il collaborera avec le comité de direction, le Collège et le conseil communal pour réaliser les objectifs politiques**⁶. Cette note relative aux accords détermine également le rapport entre le Collège et l'administration ainsi que la manière dont le secrétaire exerce les pouvoirs qui lui ont été délégués.

⁵ Le titre I, chapitre I de la N. Loi Com., Composition de l'administration communale est complété par une section 7*ter* « le comité de direction » et quatre articles : **Art.**

70quater. – Le comité de direction se compose du secrétaire communal, du secrétaire communal adjoint, du receveur communal, du gestionnaire des ressources humaines et de chaque personne responsable, sous l'autorité hiérarchique directe du secrétaire communal, de la gestion d'un service de l'administration, étant entendu que chaque service n'est représenté qu'une fois au sein du comité de direction.

Art. 70quinquies. – Le comité de direction se réunit au moins une fois par mois à l'invitation et sous la présidence du secrétaire communal qui en fixe l'ordre du jour. Chaque réunion du comité de direction fait l'objet d'un compte rendu.

Le comité de direction arrête son règlement d'ordre intérieur.

Art. 70sexies. – Après chaque réunion du comité de direction, le secrétaire communal communique son ordre du jour et son compte rendu au collège.

Art. 70septies. – Le comité de direction assiste le secrétaire dans sa mission de coordination des différents services communaux entre eux. Il veille à la mise en œuvre transversale des décisions du conseil communal et du collège par les services communaux concernés.

⁶ Art 26*bis* N. Loi Com.

Receveur

Les tâches du receveur sont également décrites plus largement dans la Nouvelle Loi communale⁷. Désormais, une distinction est établie entre d'une part les tâches classiques qu'il accomplit seul, sous sa responsabilité, et qui sont dorénavant définies plus clairement et d'autre part celles, nouvelles, qui peuvent lui être confiées par le collège, sans que sa responsabilité personnelle ne soit engagée, comme le contrôle interne ou la gestion financière. Cet ensemble de tâches supplémentaires est complété par la commune.

Gestionnaire des ressources humaines

Un nouveau grade légal est instauré dans la Nouvelle Loi communale : le **gestionnaire des ressources humaines**⁸. Son statut n'est toutefois pas le même que celui du secrétaire ou du receveur. Le système de prestation de serment, les interdictions et les incompatibilités ne s'appliquent pas à lui. Contrairement au secrétaire ou au receveur, il n'est pas directement soumis à l'autorité du collège, mais il est sous les ordres du secrétaire. Le législateur ordonnancier souhaitait toutefois qu'il y ait désormais obligatoirement un gestionnaire des ressources humaines dans chaque commune, d'où l'obtention d'un grade légal⁹. Néanmoins, le gestionnaire des ressources humaines suit par ailleurs les règles applicables au reste du personnel communal. Il ne reçoit aucun statut exceptionnel, sa rémunération devra être fixée par la commune et il suit les règles de l'évaluation applicables au personnel communal.

Le chef du personnel reste le secrétaire, qui conserve la direction et la gestion journalière du personnel et s'occupe ainsi de l'organigramme du personnel, du plan de formation et du règlement de travail. Pour l'exécution de ces tâches, il peut toutefois faire appel au

⁷ Art. 136 N. Loi Com.

⁸ Une section *7bis* : « Du gestionnaire des ressources humaines » est ajoutée au titre I, chapitre I.

Art. 70bis. - Il y a dans chaque commune un gestionnaire des ressources humaines. Il est nommé par le conseil communal aux conditions fixées conformément à l'article 145 dans les six mois de la vacance de l'emploi (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009)].

Art. 70ter. - Par. 1. - Le gestionnaire des ressources humaines est chargé, sous l'autorité hiérarchique directe du secrétaire communal, de la mise en oeuvre de la politique communale en ce qui concerne :

- 1° l'organisation des procédures de recrutement et de promotion du personnel, ainsi que des examens ;
- 2° l'évaluation du personnel ;
- 3° le développement d'une politique de formation du personnel ;
- 4° le développement d'un esprit d'équipe au sein du personnel ;
- 5° le management du personnel ;
- 6° la rédaction d'un rapport annuel à l'attention du conseil communal sur la gestion des ressources humaines dans la commune.

Par. 2. - Le gestionnaire des ressources humaines peut être entendu par le conseil communal sur toute question intéressant la gestion du personnel communal.

⁹ Avec le grade légal, on souligne principalement l'obligation d'avoir un gestionnaire des ressources humaines dans chaque commune. Le Ministre-Président expliquait cette volonté par le fait qu'il traduisait grade « légal » par grade « obligatoire ». Proposition d'ordonnance modifiant la Nouvelle Loi Communale, *Rapport*, p. 28.

gestionnaire des ressources humaines. En fait, les deux constituent un tandem dans lequel le gestionnaire des ressources humaines se chargera principalement de l'exécution matérielle des décisions du secrétaire. Il se chargera également de la gestion individuelle du personnel. Il organisera les procédures relatives au recrutement et à la promotion, il rédigera une politique de formation et favorisera l'esprit d'équipe dans l'équipe communale. Il doit établir chaque année un rapport pour le conseil communal qui peut l'interroger sur chaque problème concernant la gestion du personnel.

Mandat

Désormais, les grades légaux de receveur et de secrétaire peuvent être liés à un mandat. Si la commune choisit d'instaurer le mandat, il doit être organisé selon les règles prévues dans la Nouvelle Loi communale modifiée¹⁰. Le mandat dure huit ans. Cette période dépasse une législature, ce qui est voulu tel par le législateur ordonnancier pour éviter que la nomination des mandataires ne soit soumise à une trop forte influence politique. En outre, huit ans permettent d'asseoir une certaine continuité dans la fonction. Chaque mandataire est évalué deux fois durant son mandat, après trois ans et à la fin de celui-ci. L'évaluation est assurée par le conseil communal. Elle a pour but de vérifier si le mandataire a bel et bien réalisé les objectifs qui lui ont été attribués. Après une évaluation négative, il doit être possible de décharger le mandataire de sa fonction. La commune ne peut passer à une fonction à mandat que lorsque la fonction de secrétaire ou receveur communal se libère. Les receveurs et secrétaires communaux actuels restent donc sans mandat.

Evaluation

Même lorsque les communes décident de ne pas créer de fonctions à mandat¹¹, le secrétaire et le receveur doivent désormais être évalués, ce qui n'était pas obligatoire auparavant. Cette évaluation doit se dérouler conformément aux règles fixées dans la Charte sociale¹². Une évaluation négative doit être confirmée par le conseil communal et entraîne dans ce dernier cas des conséquences financières pour la personne concernée car elle perd le droit à l'augmentation salariale biennale jusqu'à la prochaine évaluation positive.

Une amélioration du service à la population

Le chapitre 4 du titre 2 de la Nouvelle Loi Communale définit les pouvoirs des communes en général. Cette ordonnance élargit les pouvoirs avec une nouvelle mission. Désormais, les communes doivent proposer à leurs habitants une administration adaptée aux conditions de leurs citoyens. Cela signifie que les heures d'accès et l'accessibilité devront être modifiées ou élargies. Selon le législateur ordonnancier, les heures d'ouverture de l'administration constituent parfois un « véritable problème pour les citoyens qui travaillent à temps plein et qui doivent se procurer un document administratif »¹³. Les communes devront donc ouvrir leurs services au moins un jour par semaine en dehors des heures de bureau. En outre, la prestation de services via internet est encouragée.

¹⁰ Art. 69 N. Loi Com.

¹¹ Art. 70 N. Loi Com.

¹² Circulaire 28 avril 1994 Charte sociale, M.B., 26 janvier 1995.

¹³ Projet d'ordonnance modifiant la Nouvelle Loi Communale, *Exposé des motifs*, 2008-2009, p. 8.

La revalorisation de la démocratie locale

Selon le législateur ordonnancier, la démocratie locale est revalorisée des quatre manières suivantes : par la revalorisation du rôle des commissions, par les budgets participatifs, par la présence du président du conseil de l'aide sociale et par la communication de documents sur le site internet de la commune.

Les commissions

Les commissions du conseil communal reçoivent un rôle plus important¹⁴. Pour pouvoir exercer entièrement leur fonction, elles reçoivent également plus d'indépendance. La commission prend elle-même les décisions relatives à ses réunions et choisit elle-même un président qui ne peut pas être membre du collège des bourgmestre et échevins.

Budget participatif

Cette ordonnance offre au conseil communal la possibilité d'allouer des fonds à un « budget participatif »¹⁵. De cette manière, le conseil communal peut décider de reprendre les projets provenant de comités de quartier ou autres initiatives citoyennes dans le budget. Le conseil communal devra déterminer une procédure de convocation pour les projets et composer un jury qui doit répondre à un double critère : il doit s'agir de citoyens qui habitent dans la commune et ne siègent pas au conseil communal. Le **comité de quartier** est défini par le législateur comme un « ensemble de citoyens qui habitent dans un même quartier et agissent collectivement pour défendre leurs intérêts dans le quartier »¹⁶. Une **initiative citoyenne** ne doit pas nécessairement se composer uniquement d'habitants de la commune. « Une initiative citoyenne se compose de tout autre groupe de citoyens qui ont en majorité leur domicile dans la commune et sont porteur d'un projet collectif »¹⁷. De cette manière, un budget peut être attribué à la

¹⁴ Art. 120 N. Loi Com. modifié : « Par. 1. - Le conseil communal peut créer, en son sein, des commissions qui ont pour mission de préparer les discussions lors des séances du conseil communal. [**Les commissions peuvent, en ce compris de leur propre initiative, rendre des avis et formuler des recommandations à l'attention du conseil communal dans les matières dont elles s'occupent**].

Les mandats de membre de chaque commission sont répartis proportionnellement entre les groupes qui composent le conseil communal ; sont considérés comme formant un groupe, les membres du conseil qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe ; le règlement d'ordre intérieur visé à l'art. 91 détermine les modalités de composition [(...) (Ord. 5.3.2009, M.B. 13.3.2009)] des commissions.

Les commissions peuvent toujours entendre des experts et des personnes intéressées. [**Chaque commission adopte son règlement d'ordre intérieur. Le règlement d'ordre intérieur détermine notamment le mode de convocation et d'attribution de la présidence de la commission**].

Par. 2. - Le conseil communal nomme les membres de toutes les commissions qui concernent l'administration de la commune et les représentants du conseil communal dans les intercommunales et dans les autres personnes morales dont la commune est membre. Il peut retirer ces mandats.

¹⁵ Exposé des motifs, p. 9 et 22.

¹⁶ Exposé des motifs, p. 22

¹⁷ Exposé des motifs, p. 22.

restauration d'un élément patrimonial, à la création d'un espace vert dans un quartier ou à l'organisation d'une fête populaire ou d'un événement culturel¹⁸.

Présence du président du CPAS aux réunions du collège

La troisième mesure visant à renforcer la démocratie locale consiste à permettre au président du conseil de l'aide sociale d'assister aux réunions du collège. Cette pratique n'est pas neuve, elle existe déjà dans les autres régions. Le but est d'avoir une plus grande cohésion entre la commune et le CPAS. Le président du conseil du CPAS reçoit une voix consultative au collège et au conseil communal s'il n'en fait pas partie¹⁹.

Mesures de publicité

En outre, tous les règlements doivent désormais être publiés sur le site internet de la commune²⁰. Les règlements et les ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins doivent être publiés, tout comme la désignation précise des conseils communaux, les interpellations et les procès-verbaux. Il va sans dire que les points qui ont été traités pendant une séance à huis clos ne sont pas publiés sur l'internet. Outre l'affichage, la communication électronique est la manière obligatoire pour que la commune publie ses règlements. Le Conseil d'État souhaitait un point de départ pour la publication, si bien que la publication d'un règlement ou d'une ordonnance sur le site internet de la commune doit mentionner la date de la publication par affichage. L'ordonnance oblige les communes à placer désormais tous les règlements et les ordonnances sur le site internet. Cette règle entre en vigueur immédiatement et s'applique à tous les règlements et à toutes les ordonnances. Pour les plans communaux de développement et d'affectation du sol ainsi que pour le budget annuel, la commune doit encore attendre la publication d'un arrêté d'exécution²¹.

¹⁸ *Exposé des motifs*, p. 23

¹⁹ Art. 87ter N. Loi Com. ; Art. 103 N. Loi Com.

²⁰ Art. 112 N. Loi Com. Voir à ce sujet NIKOLOVA B., [Publication des règlements et ordonnances communaux: le législateur se corrige](#), sur www.avcb.be > actu [20.05.09]

²¹ Art. 112 N. Loi Com. : « *Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site internet de la commune. Les affiches et le site internet de la commune visés au premier alinéa indiquent l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle le règlement ou l'ordonnance a été adopté, la décision de l'autorité de tutelle et le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public. Sur le site internet, l'intégralité du règlement ou de l'ordonnance sera publiée. Le bourgmestre peut également publier les actes visés au premier alinéa par voie de presse.*

La publication d'un règlement ou d'une ordonnance sur le site internet de la commune et, le cas échéant, par voie de presse, indique la date de sa publication par voie d'affichage. Les plans communaux de développement et les plans communaux d'affectation du sol sont publiés par la commune sur son site internet. Le Gouvernement fixe les règles d'entrée en vigueur de la présente disposition. Après que la commune a approuvé son budget annuel, elle le publie sur son site internet. Le Gouvernement fixe les règles d'entrée en vigueur de la présente disposition. ».

Dynamisme de l'administration et motivation des membres du personnel

Deux mesures importantes sont instaurées dans la Nouvelle Loi communale : la formation et l'organigramme du personnel²². Dans le prolongement de la Charte sociale, très attentive à la formation permanente du personnel communal, tous les membres du personnel qui sont engagés par les communes doivent suivre une formation sur le fonctionnement des communes. Cette mesure s'applique aux membres du personnel statutaires et contractuels.

En outre, les communes doivent établir un organigramme du personnel. Cet organigramme doit indiquer clairement de quelle manière les différents postes sont répartis sur les services et comment la hiérarchie est organisée.

Enfin, un nouveau système de contrôle interne doit être instauré²³. Les communes sont obligées d'assurer le contrôle interne de leurs activités. Ce dernier est défini comme l'ensemble de mesures et procédures conçues pour fournir une sécurité raisonnable à propos de l'atteinte des objectifs, du respect des lois et procédures, de la disponibilité d'informations de gestion et financières fiables, de l'utilisation efficace et économique des moyens, de la protection des actifs et de la prévention des fraudes. Ce système de contrôle interne est fixé par le secrétaire, en concertation avec le comité de direction, et est soumis à l'approbation du conseil communal sur proposition du Collège.

On attend encore les arrêtés d'exécution relatifs à plusieurs dispositions. On espère que des circulaires expliquant la pratique administrative de l'ordonnance seront établies. On peut toutefois dire que cette ordonnance apporte de nombreuses modifications approfondies à la Nouvelle Loi Communale. D'un côté, elle confirme les pratiques existantes et de l'autre, elle instaure de nouvelles obligations. Ces dispositions ne peuvent que contribuer à une gestion plus aisée de la commune qui, de cette manière, est mieux armée contre les défis à venir.

²² Art. 145 modifié N. Loi Com. : « Le conseil communal fixe :

1° le cadre, **l'organigramme dont le modèle aura été, le cas échéant, arrêté par le Gouvernement** et les conditions de recrutement et d'avancement des agents de la commune ;

La commune publie sur son site internet l'organigramme du personnel de la commune.

2° le statut pécuniaire et les échelles de traitements des agents de la commune, à l'exception de ceux dont le traitement est fixé par la présente loi ou par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

...

Art. 145bis. Le conseil communal impose à tous les membres du personnel qu'il recrute de suivre, dans l'année de leur engagement, une formation relative au fonctionnement des pouvoirs locaux, organisée par le gouvernement en concertation avec les communes. L'obligation visée au premier alinéa ne s'applique pas lors du recrutement du personnel engagé dans les liens d'un contrat de travail pour une période inférieure à 12 mois.

²³ Le système de contrôle interne ne figurait pas dans le projet initial, mais a été ajouté dans un amendement après rapport. Projet d'ordonnance modifiant la Nouvelle Loi communale, Amendement n° 6, *Rapport*, p. 67. L'ordonnance instaure un nouveau titre *VIbis*, ayant pour titre « *système de contrôle interne* ». Le titre se compose des articles 263*undecies* à 263*terdecies* N. Loi Com.