

**Monsieur Bernard Clerfayt,**  
**Ministre en charge des Pouvoirs Locaux,**  
**Botanic Building**  
**Boulevard Saint-Lazare, 10 - 14ème étage**  
**1210 Bruxelles**

COF/SLE/VSN/JOA  
Contact: Valentine Snoeck  
mail : [valentine.snoeck@brulocalis.brussels](mailto:valentine.snoeck@brulocalis.brussels)  
**Annexe : 1**

Bruxelles, le 3 août 2023

Monsieur le Ministre,

**Concerne : Avant-projet d'ordonnance relatif à la Gouvernance locale**

Nous vous remercions d'avoir sollicité l'avis de notre Association dans le cadre de l'élaboration du futur projet d'ordonnance susmentionné.

Tout d'abord, nous tenons à saluer votre volonté de poursuivre le travail de transparence et de modernisation de la vie politique locale.

Nous souhaitons néanmoins porter quelques observations et remarques à votre attention. Ceux-ci portent principalement sur le respect de l'autonomie locale et la nécessité d'obtenir des informations complémentaires. A toutes fins utiles, nous reprenons ci-dessous un court résumé de l'avis de notre Bureau. Nous vous remercions pour l'attention que vous y apportez.

1. Concernant le personnel mis à disposition du Bourgmestre et des échevins

Ceci suscite au sein de notre Bureau de nombreuses discussions quant à l'aide au sens large dont bénéficient ou non certains collèges, tant les disparités sont importantes. Bien entendu, il a lieu de rappeler que l'autorité locale dispose déjà d'une autonomie pour rédiger son statut du personnel, en ce compris le personnel affecté aux élus. Elle est certes néanmoins tenue de l'élaborer dans le respect des dispositions régionales.

Ensuite, l'article indique que le conseil communal peut décider si le bourgmestre et les échevins pourront disposer d'un secrétariat. L'exposé des motifs mentionne quant à lui la mise à disposition d'un cabinet. Ces deux termes « secrétariat » et « cabinet » ne sont pas des synonymes et prêtent à confusion. Si l'intention du Gouvernement est, dans les faits, de permettre aux Bourgmestres et échevins de disposer d'un « cabinet », nous invitons le législateur régional à recourir à ce terme uniquement dans un souci de clarté et de sécurité juridique.

Enfin, nous rappelons que si le statut administratif et pécuniaire des agents de la commune appartient au conseil communal, il doit le faire en respectant les dispositions en vigueur pour le personnel communal. Ce statut doit également se faire dans le dialogue avec le personnel et tout particulièrement avec les organisations syndicales. Le texte analysé n'évoque nullement ces règles applicables au sein des pouvoirs locaux.

2. Concernant la suspension ou révocation du Bourgmestre ou de l'échevin pour inconduite notoire ou négligence grave

Nous saluons la volonté du législateur de vouloir clarifier les règles et de garantir les droits de la personne faisant l'objet de poursuites. Il apparaît néanmoins que les règles et délais de procédure doivent encore être déterminés par voie d'arrêté, des actes administratifs. Dès lors, de nombreuses questions pratiques se posent et restent sans réponse, notamment : qui peut faire une proposition de suspension ou de révocation ? Quelle est la nature juridique de la sanction ? Comment évaluer l'existence d'une inconduite notoire ou d'une négligence grave ?

Nous nous interrogeons également sur les raisons qui ont poussé le législateur à confier cette mission au Gouvernement. Pourquoi ne pas avoir confié cette mission à un organe indépendant, non politique et de nature juridictionnelle ?

3. Concernant les règles de déontologie et d'éthique

Les nouvelles obligations relatives aux règles de déontologie et d'éthique seraient reprises dans un article 84 quater de la NLC. Il semblerait dès lors, sans précision complémentaire dans l'avant-projet que cet article apparaîtrait dès lors dans la sous-section 3 « droit d'interpeller [des conseillers communaux] ». Il serait selon nous, plus pertinent de reprendre ces nouvelles obligations dans une sous-section spécifique et précisant de manière explicite que, dès lors que ces règles sont adoptées par le conseil communal, ces règles sont applicables aux conseillers communaux.

Enfin, nous notons que le texte analysé mentionne que le conseil peut créer une commission qui serait « chargée du suivi des règles » ou de confier cette mission à une commission existante. Nous nous demandons ce que signifie l'expression « chargée du suivi des règles » ? Cela signifie-t-il « veiller au respect de ces règles » ?

Le cas échéant, quel sera le rôle exact de la commission ? Quels sont les moyens qui lui seront octroyés pour accomplir sa mission ? Pourrait-elle être saisie de requêtes ? Pourra-t-elle effectuer des enquêtes ? Dans l'affirmative, à l'initiative de qui et pour obtenir quoi (recommandation, avis,...) ? Quelle sera sa marge de manœuvre ?

4. Réflexion

Enfin, nous profitons également de cette réflexion pour inviter le législateur régional à se pencher sur les avantages et indemnités des mandataires communaux, à tout le moins le Bourgmestre et les échevins. En effet, en pratique, de nombreuses questions se posent concernant, par exemple, la possibilité de recourir au leasing vélo, d'avoir un budget mobilité, de se faire rembourser les formations, etc. De plus, nous tenons à rappeler l'importante charge de travail, la professionnalisation et la responsabilisation qu'implique le mandat exécutif local. Il serait opportun d'entamer une réflexion sur le sujet avec les autres niveaux de pouvoirs impliqués afin de rendre le mandat local plus attrayant et permettre ainsi aux élus locaux de pouvoir s'investir pleinement dans ce mandat démocratique.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre considération la plus distinguée.



Corinne François

*Directrice*



Olivier Deleuze

*Président*

## Avis du Bureau du 17 juillet 2023

### Consultation relative à l'avant-projet d'ordonnance conjointe relative à la Gouvernance locale.

#### I. Objet

L'avis de Brulocalis a été sollicité dans le cadre de l'avant-projet d'ordonnance conjointe relative à la gouvernance locale sur proposition du Ministre en charge des Pouvoirs Locaux, Monsieur B. Clerfayt et le Ministre chargé de l'action sociale, Monsieur A. Maron.

#### II. Analyse

Nous saluons la volonté des Ministres concernés de **poursuivre le travail de transparence et de modernisation de la vie politique locale**.

Cependant, nous tenons attirer l'attention sur les points suivants.

##### 1. Le personnel mis à disposition du Bourgmestre et des échevins

##### **Remarque générale : le respect de l'autonomie communale de la commune**

L'autorité locale dispose du pouvoir d'autonomie pour rédiger son statut du personnel, en ce compris le personnel affecté aux élus. Elle est certes néanmoins tenue de l'élaborer dans le respect des dispositions régionales. A titre d'exemple, tel est le cas en ce qui concerne le régime disciplinaire, le régime de mobilité des agents statutaires communaux et de CPAS, l'allocation de foyer et de résidence, l'âge de la mise à la retraite ou encore le statut des grades légaux.

De plus, la NLC établit que la charge d'établir l'organigramme<sup>1</sup>, relève de la compétence du Collège et non du Conseil communal comme le prévoit l'avant-projet.

Pour mémoire, l'organigramme représente la structure d'organisation des services de la commune – en ce compris celui affecté à un secrétariat-, indique les rapports hiérarchiques et identifie les fonctions qui impliquent l'appartenance au Comité de direction et qui sont sous l'autorité du Secrétaire communal.

Si le statut administratif et pécuniaire des agents de la commune appartient au conseil communal, il doit le faire en respectant les dispositions en vigueur pour le personnel communal. Ce statut doit également se faire dans le dialogue avec le personnel et tout particulièrement avec les organisations syndicales. Le texte analysé n'évoque nullement ces règles applicables au sein des pouvoirs locaux<sup>2</sup>.

##### **Remarques spécifiques**

L'article indique que le conseil communal peut décider si le Bourgmestre et les échevins pourront disposer d'un secrétariat. L'exposé des motifs mentionne quant à lui la mise à disposition d'un cabinet. Ces deux termes « secrétariat » et « cabinet » ne sont pas des synonymes et prêtent à confusion. Nous avons cru comprendre que la volonté du législateur était de permettre aux Bourgmestres et échevins de disposer de cabinet, nous préconisons dès lors **l'utilisation du terme « cabinet » tant dans l'article de loi que dans l'exposé des motifs**.

<sup>1</sup> Art.123, 13° et 14° NLC énonce que le collège est chargé : « de la fixation de l'organigramme, accompagné d'une description des missions des services, en ce compris l'identification d'indicateurs de résultats et de réalisation de ces missions; et de la publication de l'organigramme sur le site internet de la commune ».

<sup>2</sup> Voir également les articles 26bis et 70 septies de la NLC.

Nous relevons, qu'actuellement, les disparités sont importantes entre communes. Cela a pour effet, en pratique, de rendre l'exercice du mandat différent d'une commune à l'autre. Cependant, il revient à chaque commune de s'organiser sur base de l'autonomie communale et Brulocalis considère que cette autonomie doit en effet primer. Ce projet de texte aura le mérite d'encourager les collègues à en débattre en début de mandat et à clarifier les bénéfices et avantages dont chacun disposera.

Il serait ensuite opportun de profiter de cette modification pour préciser de manière explicite et non équivoque que le **détachement du personnel de l'administration à cette fin est autorisé**. En vertu de l'autonomie communale, la commune, si elle l'estime utile et pertinent, pourrait utiliser cette possibilité. Il est en effet crucial que les Cabinets soient les intermédiaires, les facilitateurs entre les élus et l'administration, mais que l'administration puisse exercer pleinement sa mission de service public grâce à des agents experts dans leurs domaines respectifs.

Il conviendrait à cette fin de **prévoir des réserves** afin d'éviter un éventuel dysfonctionnement de l'administration. Nous reprenons ci-après quelques exemples de balises qui pourraient être analysés plus amplement en ce sens : prévoir l'accord du Secrétaire communal ; l'interdiction de détacher du personnel d'un certain grade, *etc.*

De plus, nous invitons le législateur régional à préciser les **règles de transparence** pour cette matière, notamment quant à la composition de cabinet. Ces informations pourraient, par exemple, être publiées dans l'onglet « transparence » du site de l'autorité locale.

Nous notons également que les incompatibilités mentionnées sont **d'ordre familial et affectif**. Aucune incompatibilité d'ordre « général » n'est mentionnée, par exemple concernant certaines fonctions. Il nous semblerait opportun d'**ajouter des incompatibilités d'ordre « général »** en s'inspirant, par exemple, des incompatibilités actuellement prévues pour le mandat de conseiller communal : ne pas être secrétaire communal, receveur, gouverneur, *etc.*

Nous nous interrogeons aussi sur les **conséquences en cas de non-respect** des incompatibilités. Ce point mériterait d'être précisé expressément.

Enfin, nous profitons de cette réflexion, pour **inviter le législateur régional à se pencher sur les avantages et indemnités des mandataires communaux, à tout le moins le Bourgmestre et les échevins**. En effet, en pratique, de nombreuses questions se posent concernant, par exemple, la possibilité de recourir au leasing vélo, d'avoir un budget mobilité, de se faire rembourser les formations, *etc.* La rédaction d'un guide à destination des élu.e.s sur ces points nous semblerait pertinente. De plus, nous tenons à rappeler l'importante charge de travail, la professionnalisation et la responsabilisation qu'implique le mandat exécutif local. **Il serait opportun d'entamer une réflexion sur le sujet avec les autres niveaux de pouvoirs impliqués** afin de rendre le mandat local plus attrayant et permettre ainsi aux élus locaux de pouvoir s'investir pleinement dans ce mandat démocratique.

## 2. La suspension ou révocation du Bourgmestre ou de l'échevin pour inconduite notoire ou négligence grave.

Nous comprenons la volonté du législateur de vouloir clarifier les règles et de garantir les droits de la personne faisant l'objet de poursuites.

Cependant, le Gouvernement se dote, selon nous, d'un **pouvoir trop large**. Il revient, écrit le texte, au Gouvernement de **déterminer par voie d'arrêtés, inexistantes aujourd'hui ou du moins non communiqués**, les règles et les délais de procédure, étant entendu que des principes généraux soient respectés, comme l'audition de la personne et la motivation en fait et en droit de la décision, comme tout acte administratif individuel faisant grief par ailleurs et en vertu des règles légales de la motivation des actes administratifs.

Dès lors, de **nombreuses questions pratiques se posent et restent sans réponse**, ne permettant pas de donner un avis éclairé sur l'avant-projet d'ordonnance :

- Qui peut faire une proposition de suspension ou de révocation ? Le conseil communal ? Les habitants de la commune ? Un élu ?
- Quelle sera la procédure ?

- Comment l'existence d'une inculpation notoire ou d'une négligence grave sera-t-elle évaluée ?
- Quelle est la nature juridique donnée à la sanction ? Qu'en est-il du droit de recours ? Est-ce qu'un recours devant le Conseil d'Etat sera possible ? Le cas échéant, par qui peut-il être introduit? Nous relevons que la loi organiquement mentionne expressément que dans le cas d'une décision de révocation ou de suspension, un recours devant le Conseil d'Etat est ouvert. Le Conseil communal et le Conseil de l'action sociale auront-ils encore ce droit et l'intérêt requis pour saisir le Conseil d'état comme c'est le cas actuellement en vertu de l'article 22 de la loi organique?
- Est-ce que la procédure devant le Gouvernement aura pour effet de suspendre ou d'interrompre d'autres recours éventuels ?

Enfin, nous nous interrogeons sur les raisons qui ont poussé le législateur à confier cette mission au Gouvernement. **Pourquoi ne pas avoir confié cette mission à un organe indépendant, non politique et de nature juridictionnelle, comme c'était le cas pour les mandataires CPAS ?** En ce qui concerne les CPAS, en effet, l'article 22 de la loi organique<sup>3</sup> en vigueur actuellement suit cette logique et prévoit que la mission de suspendre de révoquer revient au **Collège juridictionnel**<sup>4</sup>? Pour rappel, le Collège juridictionnel est composé de neuf membres (six francophones et trois néerlandophones) nommés par le Parlement, sur proposition du Gouvernement. Ces membres ne sont pas les députés.

### 3. Les règles de déontologie et d'éthique

Les nouvelles obligations relatives aux règles de déontologie et d'éthique seraient reprises dans un article 84 quater de la NLC. Il semblerait dès lors, sans précision complémentaire dans l'avant-projet que cet article apparaîtrait dès lors dans la sous-section 3 « droit d'interpeller [des conseillers communaux] ». Il serait selon nous, plus **pertinent de reprendre ces nouvelles obligations dans une sous-section spécifique et précisant de manière explicite** que, dès lors que ces règles sont adoptées par le conseil communal, ces règles sont **applicables aux conseillers communaux**.

En vertu de l'autonomie communale, le conseil pourrait également décider que ces règles de déontologie s'appliquent à davantage de personnes, telles que les personnes nommées par le conseil pour représenter la commune dans diverses instances, par exemple, dans les asbl communales.

Enfin, nous notons que le texte analysé mentionne que le conseil peut créer une commission qui serait « chargée du suivi des règles » ou de confier cette mission à une commission existante. Nous nous demandons ce que signifie **l'expression « chargée du suivi des règles »** ? Cela signifie-t-il « veiller au respect de ces règles » ?

Le cas échéant, **quel sera le rôle exact** de la commission ? **Quels sont les moyens** qui lui seront octroyés pour accomplir sa mission ? Pourrait-elle être **saisie de requêtes** ? Pourra-t-elle **effectuer des enquêtes** ? Dans l'affirmative, à l'initiative de qui et pour obtenir quoi (recommandation, avis,...) ? Quelle sera sa marge de manœuvre ?

---

<sup>3</sup> L'article 22 de la loi organique énonce : « Art. 22. Les membres du (conseil de l'action sociale) peuvent, en cas de négligence grave et d'inculpation notoire, être suspendus ou révoqués par le collège juridictionnel, sur la proposition du Collège réuni, du (conseil de l'action sociale) ou du conseil communal. La suspension ne pourra excéder trois mois. Le membre intéressé est préalablement convoqué et entendu s'il se présente; l'avis du (conseil de l'action sociale) est demandé. La décision du collège juridictionnel est notifiée à l'intéressé et communiquée au Collège réuni, au (conseil de l'action sociale) et au conseil communal. L'intéressé, le (conseil de l'action sociale) et le conseil communal peuvent introduire un recours au Conseil d'Etat dans les quinze jours de la notification ».

<sup>4</sup> Les membres actuels du Collège ont été désignés en séance plénière du Parlement du 20 juillet 2018, pour un mandat de six ans (pour plus d'information sur ces compétences).