

Céline Deschietere  
Troisième licence  
2006-2007  
Faculté de droit de l'U.L.B.  
Droit public approfondi  
Professeur M. Leroy  
Assistant J. Sohier

## **Du Cubisme wallon**

### **Regard sur un nouvel art juridique**

**Titre original : « L'élection « directe » du bourgmestre en Région Wallonne, progrès ou erreur pour le bon fonctionnement de la commune ? »**

## Introduction

### a. Intérêt de la question

Le mode de désignation du bourgmestre est considéré comme une question essentielle depuis quelques années en Belgique<sup>1</sup>. Ce point a également été abordé par des instances internationales<sup>2</sup>. Le système de désignation est primordial tant pour les détenteurs du pouvoir que pour les citoyens car, si ce mandat est un tremplin pour les premiers<sup>3</sup>, son mode d'« acquisition » est, pour les seconds, révélateur de l'efficacité démocratique locale<sup>4</sup>. Le fait que les intérêts de tous s'y rencontrent (ou s'y opposent) explique tout l'intérêt de la question.

Cependant, à l'opposé des débats qui ont précédé l'adoption de la règle<sup>5</sup>, il semble réducteur de limiter le champ de l'effectivité démocratique locale au seul moyen de désignation d'un bourgmestre. Jamais la « démocratie », ce mot tant répété, ne pourra s'épanouir complètement dans un processus d'élection<sup>6</sup>. Ce désir<sup>7</sup> des politiciens de « rapprocher la population du politique »<sup>8</sup>, de faire revenir les citoyens dans l'arène politique wallonne ne peut se contenter d'un changement du *modus operandi* de la désignation du bourgmestre, si tant est qu'il réponde à ce désir...

D'autre part, à la portée démocratique du mode de désignation du bourgmestre, s'ajoute sa nécessaire cohérence avec le mode de fonctionnement de la commune. Celui-ci est en évolution depuis plus d'une décennie<sup>9</sup> et a récemment été régionalisé. Au risque de voir le bourgmestre tel un électron libre, détaché de l'atome que compose le conseil et sans lien avec les échevins, peut-on choisir un mode de désignation fidèle au choix des électeurs mais en désaccord avec le fonctionnement des organes communaux ?

### b. Lignes directrices de l'exposé

Du point de vue *transversal*, l'exposé explorera deux niveaux, l'un *in concreto* dans la mise en œuvre de la règle en octobre 2006, l'autre *in abstracto* dès lors qu'il s'agira de prospectives, en parallèle avec d'autres systèmes, en vigueur à l'étranger.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la Région flamande, voy. J. Dujardin, « Gemeente-en provinciedecreet », *Recht in de gemeente*, n°8, Die Keure, 2006 ; Il suffit de voir le nombre de propositions en vue de modifier le système de désignation, voy. entre autres, Doc. Parl. , Sénat, n°2/195/1-1999-2000 ; Doc. Parl. 93/1 du 3 octobre 1995, Doc. Parl. 974/1, Doc.103 sur proposition non adoptée de décret (R.W.) instaurant l'élection directe des bourgmestres déposée par M. Ph. Fontaine, etc.; à ce sujet, voy. J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.22 et suiv.

<sup>2</sup> Conseil de l'Europe, Charte européenne sur l'autonomie locale, art. 3.2 ; Recommandation 151/2004 du Congrès ; Recommandation 2001/19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; Résolution statutaire 2000 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, <http://www.ena.lu> et l'article 263 du Traité CE instituant des organes représentants les collectivités locales

<sup>3</sup> Au mieux. Au pire, un simple test de popularité...

<sup>4</sup> Sur les élections communales, voy. N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 293 et suiv.

<sup>5</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, exposé des motifs, p. 4

<sup>6</sup> sur ce point, voy. UVCW, « pour une institution communale renouvelée », 2001, p.16 et suiv.

<sup>7</sup> annoncé en tous les cas...

<sup>8</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.199, n°15

<sup>9</sup> Voy. J-M. Van Bol, « de la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et le collège », *Droit comm.*, 1996, p.179 et suiv.

Du point de vue *vertical*, l'analyse portera sur le choix du législateur wallon (II), sur son *opportunité pour le bon fonctionnement de la commune* (III) en regard avec son *efficacité démocratique* (IV)<sup>10</sup>. Nous concluons sous forme d'un rêve démocratique...

---

<sup>10</sup> Nous ne retracerons pas tout l'historique de la question de désignation du bourgmestre, à ce sujet, nous renvoyons au courrier hebdomadaire du CRISP : J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817

## II. Exposé de la règle : une élection directe « canada dry » ?

### a. La règle

#### i. Le pacte de majorité et les groupes politiques

En Région wallonne, le bourgmestre est à présent désigné par un système en cascade<sup>11</sup>. Ce système est directement lié aux deux autres innovations en Région wallonne que sont le pacte de majorité et la notion de groupe politique<sup>12</sup>.

Le *groupe politique* est l'ensemble des personnes qui ont été élues sur une même liste lors des élections<sup>13</sup>.

Depuis quelques années, le *pacte de majorité*<sup>14</sup> était une idée en germe dans la doctrine<sup>15</sup>. Il s'agit de l'accord dans lequel les échevins et le bourgmestre sont désignés<sup>16</sup>. Au cas où aucun groupe politique n'a obtenu la majorité absolue, ce pacte réunira plusieurs groupes politiques. Il s'agit en quelque sorte d'une officialisation des accords préélectorales<sup>17</sup>. Ce pacte requiert, pour être valable, une double majorité :

- La signature du projet de pacte par la majorité des membres de chaque groupe politique qui participe *au Collège*<sup>18</sup>,
- Son adoption à la majorité des membres *présents* du conseil communal

Cette double majorité est la garantie d'une *confiance* du Conseil vis-à-vis du Collège<sup>19</sup> et d'une *solidarité politique* entre les groupes politiques qui participent au pacte<sup>20</sup>. Le projet de pacte doit également être signé par toutes les personnes y désignées<sup>21</sup>.

---

<sup>11</sup> C.D.L.D, art. L1123-4 tel que modifié par le décret du 8 décembre 2005 : Par. 1er. Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1.

En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaut.

**Attention !** la régionalisation ne peut remettre en cause les garanties linguistiques des communes à statut spécial régies par la loi de pacification linguistique. En Région wallonne, cela signifie que l'uniformisation concernant l'élection du bourgmestre ne touche pas Comines-Warneton. En effet, son bourgmestre est nommé conformément à l'article 13 de la Nouvelle Loi Communale.

<sup>12</sup> P. Blaise, J. Faniel, V. de Coorebyter, « les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », in *Le Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1921, 2006, p. 28

<sup>13</sup> C.D.L.D. art L1123-1 §1

<sup>14</sup> C.D.L.D. art L1123-1 §2 et §3

<sup>15</sup> J-M. Van Bol, « de la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et le collège », *Droit comm.*, 1996, p. 187 : « le contrat de législature » ; Union des Villes et des Communes wallonnes, « Pour une institution communale renouvelée », mai 2001, p.7 (téléchargeable sur leur site).

<sup>16</sup> Voy. un modèle de pacte <http://elections2006.wallonie.be>

<sup>17</sup> M. Collinge, « la Commune », dossier 65 du *CRISP*, 2006, p.28 : ceux-ci peuvent être annoncés pendant la campagne électorale. Cependant lors des dernières élections communales, de telles annonces n'ont pas été diffusées.

<sup>18</sup> C'est à dire dont un membre au moins est désigné dans le pacte pour participer au collège

<sup>19</sup> Sauf en cas d'absentéisme au Conseil et d'adoption à la majorité d'une minorité de présents...

<sup>20</sup> cependant un groupe politique peut y participer sans avoir en leur sein un mandat d'échevin, voy. M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.79

<sup>21</sup> L1123-1 §2 al.3

## ii. La désignation du bourgmestre<sup>22</sup>

Le bourgmestre sera désigné à *partir du* pacte conclu entre groupes politiques. En effet, le mandat sera octroyé à l'issue d'une procédure d'élection semi-automatique qui découle de trois éléments *successifs* et une *condition*. Le *premier élément* est la participation des groupes politiques au pacte de majorité<sup>23</sup>. Le *deuxième élément* est leurs scores respectifs. Le *troisième élément* est le nombre de voix de préférence au sein du groupe politique majoritaire participant au pacte. Sera désigné bourgmestre la personne qui aura obtenu le plus de voix de préférence<sup>24</sup> au sein du groupe de la majorité ayant obtenu le plus de voix<sup>25</sup>. Le nombre de voix de préférence sera comptabilisé sans prendre en compte l'effet dévolutif de la case de tête<sup>26</sup>. Ainsi, en votant en case de tête, l'électeur abandonne (consciemment ?) le choix du bourgmestre aux votes de ses voisins<sup>27</sup>...

Par ailleurs, la condition de nationalité<sup>28</sup> peut faire échec à la volonté des électeurs.

## iii. Mise en perspective

Il importe de constater que

- La liste ayant obtenu le plus de voix peut être écartée du pacte de majorité. *A fortiori*, la personne ayant le plus de voix de préférence au sein de cette liste sera également écartée ;
- La personne ayant le plus de voix de préférence *en terme absolu* ne deviendra pas bourgmestre, même si sa liste participe à la majorité, si celle-ci ne regroupe pas le plus de voix. La désignation ne se fait donc pas directement *au sein même du pacte de majorité* ;

Il faut donc, pour devenir bourgmestre, gagner trois fois ! La première victoire doit se situer *au niveau des listes* en terme électoral. La deuxième doit être personnelle *au sein de sa liste*. La troisième, post-électorale et peut-être la plus aléatoire, se situera au niveau de la composition du pacte. Ce n'est pas le jeu des mille francs<sup>29</sup>, mais ça y ressemble. Si la « volonté de l'électeur » est à présent une des composantes de la désignation, elle n'en devient pas un élément prioritaire et peut être mise à l'écart, le cas échéant, par l'application de ce système en cascade<sup>30</sup>.

---

<sup>22</sup> voy. N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p. 426 : le bourgmestre est issu de la majorité, système dit « ouvert » laissant la place à la négociation sans laisser le libre choix au conseil

<sup>23</sup> qui doit être valable, déposé et adopté.

<sup>24</sup> Sans tenir compte de l'effet dévolutif de la case de tête.

<sup>25</sup> M. Collinge, « la Commune », dossier 65 du *CRISP*, 2006, p.40 ; P. Blaise, J. Faniel, V. de Coorebyter, « les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », in *Le Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1921, 2006, p.27

<sup>26</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, Exposé des motifs par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, M. Ph. Courard, p.5 : « le bourgmestre sera le candidat qui, **sans prendre en compte l'effet dévolutif de la case de tête**, totalise le plus de voix de préférence, sur la liste la plus importante parmi celles qui composent la majorité communale. » Et p. 11

<sup>27</sup> M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.79

<sup>28</sup> Il faut être belge pour être bourgmestre alors que pour être candidats aux élections communales, il faut « être belge au plus tard au moment du dépôt de sa candidature entre les mains du président du bureau communal ou être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne et satisfaire aux conditions de l'article 1bis de la loi électorale communale. »

<sup>29</sup> jeu célèbre de France Inter... d'autres parlent de roulette russe, voy. M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.70

<sup>30</sup> par la formation d'un pacte de majorité excluant la liste gagnante ou la liste du (de la) gagnant(e)....

b. But de la réforme : « Transparence, Démocratie, quand tu nous tiens, on peut dire adieu prudence<sup>31</sup> » ?

i. Quelques précédents

Au lendemain des élections de 1988, M. Elio Di Rupo, « recordman » des élections s'était vu priver du mayorat par le fait que son parti, ayant obtenu la majorité absolue à Mons, avait présenté sa tête de liste, M. Maurice Lafosse, pour la fonction de bourgmestre. Il s'agissait d'un conflit *interne* à un parti. Ce type de problème ne pourra effectivement plus se présenter avec l'instauration de l'élection semi-automatique.

Un second exemple est le cas « Honnelles 2000 » dans lequel l'unique conseiller d'un « petit parti », dont la participation était indispensable pour constituer une majorité<sup>32</sup>, avait exigé le mandat de bourgmestre alors qu'il n'avait obtenu que...57 voix de préférence ! Cette situation ne pourra plus se reproduire en tant que telle mais laisse aux petits partis un poids considérable dès lors que leur participation au pacte de majorité avec tel ou tel grand parti pourra déterminer lequel des deux aura l'écharpe mayorale. Ainsi, ce mandat pourra s'acheter au prix d'une surreprésentation collégiale<sup>33</sup>.

Le Conseil d'état connaît un contentieux important portant sur la nomination mayorale telle que pratiquée jusqu'en 2006<sup>34</sup>. Les deux exemples précités illustrent la problématique spécifique du *manque de légitimité* du bourgmestre dû à la procédure de sa désignation.

ii. L'ancien système et intérêt de la réforme au regard des élections d'octobre 2000

L'ancien système<sup>35</sup> consistait en la nomination par le gouvernement régional<sup>36</sup> parmi les élus belges du conseil communal. Le plus souvent, cette nomination intervenait sur présentation du conseil communal<sup>37</sup>. Cette méthode mettait ainsi l'accent sur le rôle du bourgmestre en tant que représentant du pouvoir central<sup>38</sup>. Elle a été jugée obsolète, manquant de légitimité et peu conforme à l'autonomie communale<sup>39</sup>. Cependant, en

---

<sup>31</sup> Jean de Lafontaine, *Le lion amoureux*

<sup>32</sup> les autres partis ayant chacun 4 sièges sur 9

<sup>33</sup> M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.67 et 74 ; voy. infra

<sup>34</sup> Exemples notoires : Lobbes 2000 (C.E., 93.982, Basile), Forest 2000 (C.E., 97. 413, De Galan) ; Uccle 2000 (C.E., 91.974, De Lobkowicz), les problématiques étaient plus complexes mais mettaient également en question le mode de désignation du bourgmestre. Voy. S. Boullart, « Analyse van de rechtspraak van de Raad van State m.b.t. betwistigen inzake de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 », *R.W.*, 2002, p.1121 et suiv. ; B. Hendrickx et S. Depré, « examen de jurisprudence du Conseil d'état », *Dr. Comm.* 2003/1, p.29 et suiv. ; A.-E. Bourgaux, D. Delvax, F. Gosselin, Y. Marique, J. Sohler et N. Van Laer, « Chronique de jurisprudence : les élections communales du 8 octobre 2000 », *Adm. Pub.*, 25/2001, p. 276 à 278 ; J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.27

<sup>35</sup> Ancien article 13 de la Nouvelle Loi Communale

<sup>36</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, auparavant cette prérogative appartenait au Roi.

<sup>37</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.196, n°5

<sup>38</sup> Bien qu'elle ait été adoptée pour donner des bourgmestres dévoués à Léopold Ier ; J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p. 195 ; J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.9 et 10

<sup>39</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, exposé de M. de Coorebyter, p. 12 et 13 ; J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.195, n°3 et p.199, n°15 ; U.V.C.W., « Pour une institution communale renouvelée », p. 11 : tout le monde semble d'accord sur le principe.

pratique, elle se basait sur le principe démocratique d'élection au second degré<sup>40</sup> et respectait le principe de collégialité. Elle ne faisait pas obstacle à un système de responsabilité<sup>41</sup> face au conseil<sup>42</sup>.

Quant à l'influence du vote des électeurs, principale raison de la réforme, il est à souligner qu'en Région wallonne, suite aux élections communales du 8 octobre 2000, le mayorat de 74% des communes a été attribué au candidat ayant réuni le plus grand nombre de voix de préférence, toutes listes confondues. Si nous y ajoutons le deuxième gagnant en voix, le taux arrive à 90%. On comparera utilement ces résultats aux élections du 8 octobre 2006<sup>43</sup>.

### iii. Critiques des motifs exposés

Démocratie et transparence sont les maîtres-mots du législateur du 8 décembre 2005<sup>44</sup>.

En ce qui concerne la *légitimité démocratique*, nous avons précédemment montré que le système adopté ne donne qu'un rôle secondaire, si ce n'est tertiaire, au choix de l'électorat. Cette volonté pourra être contournée par la mise en place d'un pacte rejetant le parti gagnant dans l'opposition<sup>45</sup>. Le système ne se confond ni avec l'élection directe du bourgmestre<sup>46</sup> telle que pratiquée en Allemagne<sup>47</sup> ou en Italie<sup>48</sup> ni avec l'élection médiante de la Norvège et du Danemark<sup>49</sup>. Elle semble être une combinaison des deux, une sorte d'élection semi-automatique<sup>50</sup>. Cependant, il n'en reste pas moins que la nouvelle législation mettra fin à la présentation (systématique) de la tête de liste au poste de mayorat et ce, indépendamment de son score personnel gonflé par l'effet dévolutif de la case de tête.

Si les précédents précités, irrespectueux de la volonté électorale, ne pourront plus se représenter, il n'en sera pas de même dès lors que les candidats appartiendront à des listes différentes. Si les nébuleuses transactions *pré-électorales* d'attribution du mayorat ne

---

<sup>40</sup> Le bourgmestre est l'élu des élus, système pratiqué en Danemark et en Norvège. Voy. les circulaires ministérielles du 22 novembre 1996 et 26 juillet 2000 pour la ligne de conduite : les candidatures doivent être appuyées par une majorité du conseil ; N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant 2001, p. 397 ; T. Bombois, « les modes de désignation du bourgmestre en Belgique », *Rev. belge Dr. Const.*, 2006/01, p.80 ; P. De Bruycker et N. Lagasse, « achèvement du fédéralisme et décentralisation » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002, p.85

<sup>41</sup> Au niveau individuel, système devenu effectif avant les élections 2006 en Région wallonne par l'adoption du décret du 8 décembre 2005 et ce, pour des bourgmestres nommés par le pouvoir central ou régional sur présentation du Conseil.

<sup>42</sup> J.-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.196, n°5 ; N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p.306 qui justifie l'absence de responsabilité jusqu'en 2005 par la contradiction qu'il y aurait eu à donner au conseil communal, organe d'une autorité décentralisée, le pouvoir de révoquer le bourgmestre désigné par l'autorité de tutelle.

<sup>43</sup> J.-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p. 51 ; voy. infra pour les élections 2006

<sup>44</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, p.4 et p.5 ; J.-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.29

<sup>45</sup> Dès lors que ce parti n'aura pas la majorité absolue

<sup>46</sup> une élection du bourgmestre séparée de celle du conseil, à un tour ou deux tours.

<sup>47</sup> Marion Weschka, « Désignation du Bourgmestre en Allemagne », in *Dossier sur l'élection du Bourgmestre*, 2002, Bruylant, Bruxelles, p.21 et suiv. ; C. Welz « Collectivités locales en Allemagne-Entre fédéralisme et subsidiarité » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002, p.38

<sup>48</sup> Rapport « Les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale », [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int), annexe 2

<sup>49</sup> c'est à dire l'élection du bourgmestre par le conseil

<sup>50</sup> ou une élection semi-ouverte par le conseil, limité dans son choix aux candidats ayant le plus grand nombre de votes de préférence de leur liste ou aux têtes de liste

pourront plus qu’être des engagements *sous condition suspensive*, le risque « Honnelles 2000 » n’est pas totalement évité<sup>51</sup>.

En ce qui concerne la *transparence*, nous supposons que le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique visait la transparence dans la mise en place des autorités communales nouvellement élues et notamment dans les coalitions qui en découlent. Sur ce point, nous sommes également dubitative. S’il n’y a aucune interdiction d’annoncer les accords préélectoraux, rares sont les partis qui ont ouvertement publié leur intention de coalition<sup>52</sup>. Dès lors, même si un pacte de majorité *post*-électoral est obligatoire, en l’absence de deuxième tour, nous ne voyons pas en quoi cette innovation est garante d’une plus grande transparence<sup>53</sup>.

À titre d’exemple comparatif, nous examinons succinctement le mode d’élection en vigueur pour les membres du Conseil.

#### iv. Le mode d’élection du conseil communal

Le système de désignation du bourgmestre qui ne favorise donc pas nécessairement la liste ayant obtenu le plus de voix peut être mis en parallèle avec le système utilisé pour la répartition des sièges du conseil<sup>54</sup> entre les listes, appelé le système Imperiali<sup>55</sup>. Ce système a pour effet de favoriser les listes les plus importantes en nombre de voix<sup>56</sup>.

La case de tête continue à influencer pour moitié la désignation des titulaires des sièges au Conseil<sup>57</sup> mais ne joue pas pour la comptabilisation des voix de préférence en vue de la désignation du bourgmestre.

Ainsi, les options retenues concernant l’instance délibérative de la commune et l’exécutif ne coïncident pas<sup>58</sup>. Cette différence est présente à d’autres niveaux de pouvoir<sup>59</sup>. Si elle n’est pas injustifiée en soi, elle est source d’incompréhension dans le chef des citoyens. Les votes en case de tête sont pris ou non en compte selon la désignation concernée. De plus, nous sommes en présence de deux systèmes d’élection différents, l’élection directe du Conseil et l’élection semi-automatique du bourgmestre, combinés avec un principe de

---

<sup>51</sup> infra ; voy. J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.199 n°13 qui considère que le fait d’avoir peu de voix de préférence pour un bourgmestre n’est pas relevant. Il souligne également les limites du système, telles qu’exposées ci-avant.

<sup>52</sup> alors que c’est un des objectifs de certains représentants, voy. J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d’une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p. 5

<sup>53</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, exposé de M. de Coorebyter, p.14: “C’est donc toujours la négociation post-électorale en vue de former une coalition qui, indirectement, détermine la désignation du bourgmestre, sans que cette coalition ait été forcément annoncée comme telle aux électeurs avant le suffrage, ni que le bourgmestre ait été forcément présenté avant l’élection comme celui qui dirigera la commune au cas où la coalition l’emporterait. Par contre, une fois la coalition dessinée, la désignation du bourgmestre s’ensuit automatiquement.”

<sup>54</sup> Les conseillers sont élus directement

<sup>55</sup> N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p.298

<sup>56</sup> P. Blaise, J. Faniel, V. de Coorebyter, « les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », in *Le Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1921, 2006, p.23 ; N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p.300

<sup>57</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d’une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.8

<sup>58</sup> En ce qui concerne ce dernier, l’autonomie de la volonté des partis semble prépondérante.

<sup>59</sup> au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées



désignation<sup>60</sup> des mandataires scabinaux. La confusion règne à ce sujet dans les médias<sup>61</sup>. Les politiques perpétuent la croyance d'une élection strictement directe du bourgmestre<sup>62</sup>.

#### v. Conclusion sur les motifs

Si la volonté du législateur n'apparaît pas clairement dans la règle finalement adoptée, il ne faut pas en conclure *ipso facto* que celle-ci est totalement inadéquate. En effet, démocratie reste un mot dont le contenu est difficile à circonscrire. Un système *a priori* plus démocratique, telle l'élection directe, pourra s'avérer inefficace voire contreproductif pour le bon fonctionnement de la commune.

La transparence, l'inaccessible étoile de ces dernières années, peut également se révéler contreproductive dès lors qu'une simplification du système ne prendrait pas en compte la complexité du fonctionnement communal<sup>63</sup>. Enfin, selon toute vraisemblance, le législateur reste en quête de cet astre...

#### c. Problèmes potentiels au sein du processus électoral

##### i. Lors de la campagne électorale : star system et luttes intestines

Une des raisons pour lesquelles le législateur n'a pas retenu l'élection directe du bourgmestre<sup>64</sup> est la dérive du « star system ». La personnalisation à outrance, le second rôle joué par le programme du parti et l'impossibilité de mettre en place une responsabilité politique du bourgmestre face au Conseil en sont les conséquences qui ont poussé le législateur à abandonner cette option<sup>65</sup>. Cependant, si certains griefs ne peuvent être transposés au système finalement adopté<sup>66</sup>, d'autres subsistent. La personnalisation des campagnes électorales et son corollaire, la diminution d'une « cohésion de parti » n'ont pas été évitées. La course au mayorat peut potentiellement mettre en présence deux personnes d'une même couleur politique. Bref, si les luttes intestines *post-électorales* seront rares concernant le mayorat, les temps *pré-électoraux* seront propices aux disputes familiales... Ces problèmes ne sont pas en lien direct avec le bon fonctionnement de la commune sauf à considérer que ces luttes peuvent avoir des conséquences au cours de la législature communale suivante. Une législature houleuse aura également un impact sur l'image que se forgeront les citoyens du pouvoir local et, par conséquence, sur leur comportement électoral.

---

<sup>60</sup> Dans le pacte ; auparavant, il s'agissait d'une élection au second degré par le Conseil ; à présent, cet organe vote le pacte de majorité qui désigne les échevins., voy. N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p.305

<sup>61</sup> Le Soir, 4 octobre 2006, « Le maieur élu directement en Wallonie, pas à Bruxelles » ; Le Soir, 2 septembre 2006, « En Wallonie, l'élection « directe » du bourgmestre »... ; J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.5 et 6

<sup>62</sup> voy. le site du parlement wallon, <http://parlement.wallonie.be>

<sup>63</sup> Dans le même sens mais concernant l'élection directe du bourgmestre, J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.199

<sup>64</sup> qui peut se définir au sens strict comme « l'élection uninominale majoritaire du bourgmestre via une élection séparée de celle du conseil », J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.6

<sup>65</sup> voy. l'opinion dissidente de N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p. 435 : le pire n'est pas certain, ce ne serait pas la personnalisation de la campagne mais la personnalisation d'un programme.

<sup>66</sup> le manque de responsabilité politique par exemple, cependant le système de contrôle adopté n'est pas sans défaut par rapport à la légitimité du bourgmestre, voy. infra

## ii. Lors de l'adoption du Pacte de Majorité

### ○ *Au secours, M. Le Ministre !*

Si aucun candidat-bourgmestre ne plaît au conseil, un commissaire du gouvernement peut être désigné à l'expiration des trois mois après la validation des élections<sup>67</sup>. Le vote du pacte est inscrit à l'ordre du jour de chaque réunion « jusqu'à son adoption ». Cette disposition laisse pantois. Et si le conseil ne s'entend vraiment pas ? Il aurait évidemment été piquant de laisser à l'autorité supérieure le soin de désigner un bourgmestre en cas de désaccord complet<sup>68</sup>. Cependant, dans *l'intérêt général*<sup>69</sup>, la législation aurait dû parer à cette éventualité. La désignation par le gouvernement aurait dû être prévue à l'échéance d'un terme suffisamment éloigné pour que l'on puisse considérer le désaccord comme acquis et sans issue, sauf à prévoir l'alternative du retour aux urnes des électeurs.

### ○ *Effets pervers*

La règle de désignation automatique comporte également des effets pervers, notamment en l'absence de majorité absolue d'une liste. En effet, une liste pourrait refuser de s'associer avec la liste gagnante en voix et préférer s'associer avec un parti moins gros mais suffisamment important pour former une majorité. Le prix en sera une surreprésentation scabinale. Ce choix évitera la conséquence automatique du pacte, c'est-à-dire la désignation du bourgmestre du parti gagnant<sup>70</sup> ! Il s'agit d'une mutation du virus « Honnelles 2000 » dont les symptômes seront d'étranges parades amoureuses des grands partis pour séduire les petits...

En définitive, en l'absence de majorité absolue, le législateur a voulu le mieux et a manifestement fait le pire<sup>71</sup>. En voulant donner une plus grande légitimité au bourgmestre, d'une part, il a renforcé l'individualisation de la fonction mayorale<sup>72</sup> mais d'autre part, en ce qui concerne l'élection à cette fonction, il a donné un énorme poids aux petits partis dont la participation au pacte est nécessaire. Or les « petits partis » sont, par leurs scores électoraux, ceux qui ont le moins de légitimité à choisir le bourgmestre, fût-ce sur une liste limitée<sup>73</sup> !

### ○ « *Honnelles 2006* »<sup>74</sup> ?

Les élections communales du 8 octobre 2006 ont mis en œuvre les nouvelles règles de désignation du bourgmestre en Région wallonne.

Le pacte de majorité de vingt-quatre communes wallonnes<sup>75</sup> a rejeté, dans l'opposition, la liste la plus plébiscitée par les élections (ou à égalité avec une autre liste). Les bourgmestres nouvellement entrés en fonction sont, pour ces communes, issus de la liste la

---

<sup>67</sup> CDLD art. L1123-1, il s'agit d'une tutelle coercitive limitée aux affaires courantes

<sup>68</sup> J.-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p. 196, n°5

<sup>69</sup> dont le bourgmestre est l'autorité de principe au niveau communal

<sup>70</sup> Doc. Parl. 204 (2004-2005) n°64, exposé de M. de Coorebyter, p.14

<sup>71</sup> Baruch Spinoza, *l'Ethique*, traduction Caillois, éd. Folio, p.265

<sup>72</sup> M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.88 : alors que les règles qui régissent la désignation des échevins sont fondées sur un esprit d'équipe

<sup>73</sup> aux plus gros scores individuelles de chaque parti.

<sup>74</sup> Voir annexe ci-jointe

<sup>75</sup> sur l'ensemble des communes wallonnes après exclusion de Commines-Warneton c'est-à-dire entre 9 % et 10%

plus grande en nombre de voix *au sein du pacte* mais non en termes absolus. Quant aux voix de préférence de ces nouveaux mayeurs, les résultats varient.

La volonté des électeurs a parfois été entendue : Les Bons Villers, Ecaussinnes, Gouvy, Saint-Hubert, Ciney, Namur, Trois-Ponts, Waimès, Vielsam, Plombières. Dans ces communes, même si la liste dominante a été rejetée dans l'opposition, il n'en reste pas moins que le meilleur score en voix de préférence n'appartenait pas à cette liste. Ainsi, en ce qui concerne la désignation du bourgmestre, on peut parler d' « *effet direct dû au choix de la coalition* ».

Parfois, la procédure automatique se révèle inefficace par rapport aux buts poursuivis de démocratie et de transparence : Ittre, Ottignies-LLN, Enghien, Libin, Gembloux, Villers-Le-Bouillet, Malmédy. Les différences les plus grandes se situent à Ottignies-LLN (3871 MRIC c. 2631 Ecolo<sup>76</sup>), Gembloux (Beffroi 2124 c. 1278 Bailli), Villers-Le-Bouillet (1059 Ensemble c.385PS) et Malmédy (EC 2435 c.1350 Alternative). Villers-Le-Bouillet est l'exemple-même de la coalition mettant en péril l'efficacité de la nouvelle législation !

Sur les 24 communes précitées, 21 présentent une surreprésentation des petits partis au sein du collège<sup>77</sup>.

Par ailleurs, les scores individuels, nonobstant le résultat « par liste », sont parfois extrêmement proches : comme souligné plus haut, c'est l'alliance qui déterminera celle (ou celui) qui se parera de l'écharpe mayorale<sup>78</sup>.

### iii. Vous avez dit « autonomie de la volonté » ?

Le candidat-bourgmestre qui refuse le mandat qui lui revient<sup>79</sup> est sanctionné. Il ne pourra pas être échevin ou président du CPAS<sup>80</sup>. La règle a pour but d'éviter que les partis politiques ne tournent sans vergogne la nouvelle législation. Cette sévérité ne nous semble pas tout-à-fait cohérente par rapport au mode d'élection du bourgmestre. Celui-ci ne dépend pas *totalemment* du *désir* à être bourgmestre<sup>81</sup>. Le candidat gagnant sera contraint de « prendre le tout » ou de tout abandonner. Cette situation peut être source de conflits internes aux partis. Qu'en sera-t-il s'il y a refus successif, à part l'envoi d'un commissaire ? Qu'en est-il en cas de démission du bourgmestre avec la désignation automatique de l'échevin suivant sur la liste ? En cas de refus, il sera contraint de quitter sa fonction scabinale<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> voy. annexe pour les sources. Le premier chiffre est le candidat le plus plébiscité de la liste dominante, le second le candidat devenu bourgmestre par le jeu des coalitions

<sup>77</sup> voy. l'annexe ci-jointe

<sup>78</sup> par exemple, les communales 2006 à Charleroi : Olivier Chastel (MR) a obtenu un score proche du candidat PS Jacques Van Gompel : 17.025 contre 17.916 ; dans ce cas, ils font partie tous les deux de la majorité avec le CDH.

<sup>79</sup> ou qui démissionne en cours de mandat

<sup>80</sup> UVCW, « Année communale 2005-2006 », p.14, téléchargeable sur leur site

<sup>81</sup> voy. sur ce point l'avis de M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006 que nous ne partageons cependant pas complètement dès lors qu'un « gros score » (à part le cas de Villers-Le-Bouillet où le bourgmestre est élu avec 385 voix !) ne descend pas totalement de la volonté des électeurs mais également de la campagne électorale, de la popularité et de l'expérience du candidat etc... donc, cette volonté est généralement assez prévisible ; voy. également l'avis du conseil d'état, p. 44

<sup>82</sup> UVCW, « Année communale 2005-2006 », p.14 et 15

*A contrario*, le bourgmestre empêché au sens de C.D.L.D. choisit l'échevin qui fera fonction de bourgmestre<sup>83</sup>. Ainsi, après avoir mis en place un mode de désignation automatique ainsi que des sanctions sévères en cas de refus ou de démission<sup>84</sup>, le législateur vide ce principe de sa substance en ce qui concerne l'empêchement. Nous ne nous expliquons pas ce choix. Nous ne sommes pas seule dans cette incompréhension<sup>85</sup>. Il protège une pratique trop courante susceptible d'avoir des répercussions sur la visibilité du fonctionnement de la commune<sup>86</sup>. Il est paradoxal de voir que, dans ce cas, on peut parler de « dérivé d'élection au second degré » puisqu'un élu (le bourgmestre) désigne la personne qui le remplacera !

#### d. Conclusion sur la portée démocratique de la règle

Le souci de donner plus de poids à la volonté de l'électorat a guidé le législateur. L'élection directe *stricto sensu* du bourgmestre aurait permis de concrétiser cette préoccupation, mettant en œuvre un *scrutin majoritaire*<sup>87</sup> à côté d'un système de représentation proportionnelle au conseil. En Belgique, le système de la représentation proportionnelle (un scrutin nécessairement par liste) prévaut.

Ce système a l'avantage d'être conforme à la pluralité des volontés électorales. Certains inconvénients sont pourtant à déplorer dans son application: le contrôle démocratique se heurte au constat de ce que plusieurs programmes viennent *ensemble* se confronter dans l'arène du pouvoir, privilégiant ainsi les demi-mesures<sup>88</sup>; la proportionnalité laisserait aux partis le pouvoir de négocier entre eux le partage du pouvoir, laissant à l'électorat une opportunité quasi-nulle d'imposer un changement<sup>89</sup>.

Donner un effet (véritablement) direct à la volonté électorale dominante aurait *ipso facto* introduit un élément majoritaire peut-être bénéfique de ces deux points de vue. Tel n'a pas été le choix du Parlement wallon. L'élection semi-automatique reste « ouverte »<sup>90</sup> et cette ouverture ferme la porte à quasiment toute possibilité de mettre fin aux deux inconvénients précités.

---

<sup>83</sup> art. L1123-5 CDLD

<sup>84</sup> et ce, dans le but de respecter la volonté des électeurs,

<sup>85</sup> voy. avis du Conseil d'état, p.44

<sup>86</sup> nous ne nous amuserons pas dans ce présent travail à relever tous les bourgmestres wallons empêchés...

<sup>87</sup> le système majoritaire à un ou deux tours où « seul est élu le candidat ou la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix, peu importe le résultat de ses concurrent(e)s », J. Sohier, « Le système électoral : scrutin majoritaire/représentation proportionnelle/systèmes mixtes/seuil électoral » in *les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 348, sans que cet auteur ne se prononce en faveur de l'élection directe du bourgmestre, voy. p.359 ; N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p. 415 et 416

<sup>88</sup> les mesures violettes, les mesures arc-en-ciel qui n'ont pas toujours le génie de Matisse...

<sup>89</sup> J. Sohier, « Le système électoral : scrutin majoritaire/représentation proportionnelle/systèmes mixtes/seuil électoral » in *les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p.348 et 349 et 354 : « les élections ne consistent plus dès lors qu'en une vaste ratification du choix préalable des partis. »

<sup>90</sup> N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », in *les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 390

### III. Canada dry peut-être, mais en accompagnement de quel plat ? De la cohérence d'un système

#### a. Introduction

Notre but avoué du point II était de démontrer combien la portée démocratique de la nouvelle règle (au sens de la légitimité du bourgmestre via son élection) était minime, sinon insignifiante. Dans cette troisième partie, nous allons examiner dans quelle mesure « cette infime portée démocratique » est néanmoins problématique face au mode de fonctionnement de la commune wallonne tel qu'en vigueur.

#### b. La Charte européenne de l'autonomie locale<sup>91</sup>

L'autonomie communale est un principe de droit constitutionnel belge<sup>92</sup>. Ce concept est également consacré au niveau européen<sup>93</sup>. En ses articles 3 et 4, la Charte définit le concept d'autonomie locale et sa portée. Les autorités locales ne peuvent être limitées à un rôle de représentation des pouvoirs centraux<sup>94</sup>. Un mouvement dirigé vers l'élection directe du chef local est constaté au niveau européen<sup>95</sup> bien que la Charte mette plus l'accent sur un système de responsabilité des exécutifs locaux que sur ce mode d'élection du bourgmestre<sup>96</sup>.

#### c. Particularismes locaux

Le Conseil de l'Europe a examiné la question de la désignation du bourgmestre. La recommandation 151/2004 dresse un inventaire des avantages et inconvénients de l'élection directe du maire<sup>97</sup>. Le rapport explicatif<sup>98</sup> constate la complexité inhérente au choix d'un mode d'élection du chef local. L'option retenue doit tenir compte des particularismes locaux, culturels, historiques, conceptuels<sup>99</sup>. La désignation régionale n'était pas en désaccord avec l'autonomie locale consacrée par la Charte dès lors que le conseil intervenait dans cette nomination<sup>100</sup>.

La Constitution belge ne règle pas elle-même ce point, alors qu'elle consacre le principe d'élection directe du conseil communal<sup>101</sup>. Cette consécration constitutionnelle n'est pas anodine. Ne l'est pas moins le silence qu'elle garde au sujet de la désignation du bourgmestre. En effet, à la création de la Belgique, le chef local avait un rôle prépondérant

---

<sup>91</sup> Charte européenne de l'autonomie locale, signée par la Belgique le 15/10/1985 et ratifiée (avec des réserves) par la Belgique le 25/8/2004 ; voy. N. Bonbled, « vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale : bilan et perspectives en droit belge », *Dr. Com*, 2006/2, p.2, 5 et 15

<sup>92</sup> Constitution, art.41

<sup>93</sup> voy. M. Leroy, « L'impact de la Charte en droit interne belge » et D. Yernaert, « Les enjeux de la révision de l'article 162 de la Constitution et la régionalisation de la législation organique des communes » in *l'avenir des communes et de provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, 1997, respectivement p.147 et p.36

<sup>94</sup> Commentaires de la Charte, <http://elections2006.wallonie.be/apps/spip/.p.13>

<sup>95</sup> Rapport op. cit, n°120 et annexe 2

<sup>96</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.59

<sup>97</sup> Recommandation 151/2004, [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int)

<sup>98</sup> Rapport « Les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale », [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int)

<sup>99</sup> Rapport, observations préliminaires

<sup>100</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.59 ; B. Havarsson, « rapport sur la démocratie locale », *op. cit.*, titre II, point 5 La responsabilité des organes exécutifs locaux

<sup>101</sup> art. 162, al.1, 1°

de représentation du pouvoir central. La désignation royale était un compromis entre le pouvoir du Roi et l'autonomie communale consacrée par la Constitution.

d. Particularisme wallon : mais QUI est le bourgmestre?

i. Le dédoublement fonctionnel des communes

o La commune ?

La commune est une collectivité dont les organes assument des attributions d'intérêt communal ainsi que des compétences d'intérêt général. À cet égard, la désignation du bourgmestre par l'autorité centrale (les gouvernements régionaux depuis 2002) n'était pas dénuée de fondement. En effet, en ce qui concerne les compétences d'intérêt général au niveau communal, le bourgmestre est l'autorité de principe : en cas de silence de la loi, le bourgmestre jouit des compétences résiduelles.

En l'absence d'intervention du gouvernement régional wallon dans la désignation du bourgmestre, le lien de confiance entre ces deux autorités n'ira pas de soi.

Pourtant, les compétences d'intérêt général sont soumises à un contrôle hiérarchique ou tutélaire qui peut émaner du gouvernement régional<sup>102</sup>. La relative légitimité du bourgmestre, obtenue par son élection, pourra être mise à mal par l'action d'une autorité supérieure, par exemple le gouvernement régional wallon<sup>103</sup>.

o Mais qui est le bougmestre?

Pour choisir un mode de désignation d'un mandataire politique, il faut préalablement définir le rôle que celui-ci sera amené à tenir<sup>104</sup>. La fonction de bourgmestre est mixte, celui-ci ayant une double qualité de représentant de l'autorité centrale<sup>105</sup> et d'autorité communale<sup>106</sup>. Ainsi, si le premier rôle est prédominant, on privilégiera la désignation par l'autorité centrale. Au contraire, si ses fonctions de chef local prennent le pas, l'élection par la collectivité sera plus adéquate. Les prérogatives du bourgmestre peuvent être synthétisées en quatre missions: une mission générale d'exécution des lois, décrets, ordonnances et règlements ; la mission d'officier d'état civil ; la mission d'autorité sur les services de police au niveau communal et, enfin, les missions de police administrative<sup>107</sup>. Son rôle de représentant local prend ainsi le pas sur celui de représentant de l'autorité centrale. En ce sens, le nouveau mode d'élection mayorale semble plus conforme à sa fonction.

---

<sup>102</sup> selon les textes ou à titre supplétif, la tutelle ordinaire. Nous n'entrons pas dans la controverse de savoir si la tutelle d'opportunité est en contradiction avec la Charte européenne, voy. B. Halvarsson « rapport sur la démocratie locale en Belgique », 29 avril 2003, disponible sur le site <https://wcd.coe.int>

<sup>103</sup> qui est lui désigné par les parlementaires de la RW selon le principe du parlementarisme belge...

<sup>104</sup> J. Astaes, « Burgemeester statuut », *recht in de gemeente n°5*, 2005

<sup>105</sup> fédérale, communautaire et régionale

<sup>106</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.10

<sup>107</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.10 ; J. Astaes, « Burgemeester statuut », *recht in de gemeente n°5*, 2005 ; sur le pouvoir de réquisition, voy. T. Ceder, « les pouvoirs de réquisition du bourgmestre », *Dr. Com.* 2006/03, p. 7 et suiv.

## ii. Le régime d'assemblée<sup>108</sup>

Le principe constitutionnel de l'élection directe du conseil communal<sup>109</sup> va de pair avec l'importance de ses pouvoirs<sup>110</sup> et particulièrement ses prérogatives de contrôle vis-à-vis de l'exécutif communal. Ce système est basé sur le régime parlementaire en vigueur en Belgique. L'élection directe d'une assemblée délibérante assure la désignation, par cette dernière, de l'organe exécutif qui est responsable devant elle. Le principe est limpide et garant de la démocratie.

L'élection directe du bourgmestre aurait été en total désaccord avec le système belge. Elle aurait pu donner l'écharpe mayorale à un candidat d'une couleur politique différente de celle de la majorité composée au sein du conseil<sup>111</sup>. Des situations de blocage auraient pu apparaître. Il aurait fallu réaménager la distribution des rôles que chacun est censé jouer. Cependant, la légitimité de ce bourgmestre aurait été garantie. La responsabilité de ce dernier aurait été engagée directement face aux électeurs<sup>112</sup>.

Le pacte de majorité, tel que présenté ci-avant, réduit les risques de cohabitation, tant avec le conseil qu'au niveau du collège. Cependant, l'élection « semi-automatique » est un élément perturbateur dans cet ensemble cohérent qu'est le système communal en vigueur. Elle met le lien entre le bourgmestre et le conseil sous une double perspective inconciliable selon nous<sup>113</sup> : la légitimité des deux organes, obtenue par l'élection, et la responsabilité à *sens unique* de l'un face à l'autre<sup>114</sup>. Ce « sens unique » fausse l'équilibre entre le collège et le conseil, *a fortiori* si un des membres scabinaux jouit d'une légitimité *au moins* similaire à celle du conseil<sup>115</sup>

## iii. Liens entre bourgmestre et conseil

### ○ *La responsabilité du bourgmestre devant le conseil*

Selon le principe du parlementarisme rationalisé, la nouvelle législation<sup>116</sup> permet au conseil d'adopter une motion de méfiance constructive<sup>117</sup> à l'égard du bourgmestre<sup>118</sup>.

---

<sup>108</sup> J-M. Van Bol, « de la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et le collège », *Droit comm.*, 1996, p.179

<sup>109</sup> M. Uyttendaele, « Précis de droit constitutionnel Belge Regard sur un système institutionnel paradoxal », 2e édition, Bruxelles, Bruylant, p. 924

<sup>110</sup> J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817, p.8 ; M. Uyttendaele, « Précis de droit constitutionnel Belge Regard sur un système institutionnel paradoxal », 2e édition, Bruxelles, Bruylant, p.925

<sup>111</sup> sur ces risques, voy. N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p.418 et plus spécialement p.420

<sup>112</sup> ce que certains considèrent comme insuffisant, voy. J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.197 n°8 ; contra : concernant l'élection directe, voy. B. Halvarsson, « rapport sur la démocratie locale en Belgique » disponible sur <https://wcd.coe.int>, titre III, point 3 : cette auteure considère que le fait que le bourgmestre ne soit pas de la même couleur politique que la majorité du conseil ne pose pas de problème. *A fortiori* elle ne considère pas l'élection semi-automatique comme problématique

<sup>113</sup> contra : N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p. 424 qui considère que si le bourgmestre a plus de légitimité et donc plus d'autonomie, les mécanismes de contrôle politique doivent être plus forts.

<sup>114</sup> Conformément à un régime semi parlementaire, tel que pratiqué au niveau des entités fédérées et contrairement au niveau fédéral, la dissolution de l'assemblée est impossible.

<sup>115</sup> D. Déom et T. Bombois, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes », *Rev. Belge de Dr. Const.*, 2006/01, p. 40

<sup>116</sup> Art. L1123-14 CDLD modifié par le décret du 8 décembre 2005

<sup>117</sup> sans laisser au conseil l'opportunité de choisir un autre bourgmestre, il s'agit d'une motion « automatiquement constructive » sauf controverse, voy. infra.

Cette prérogative du conseil est *en partie* cohérente par rapport au système mixte en vigueur<sup>119</sup>. Il n'en aurait pas été ainsi en cas d'élection directe du bourgmestre<sup>120</sup>. Elle est le fruit d'une volonté de responsabilisation de l'exécutif communal face à l'institution délibérante<sup>121</sup>. Le bourgmestre successeur sera désigné selon le même principe que son prédécesseur, sans compter ce dernier<sup>122</sup>.

En parallèle avec le mode d'élection du bourgmestre, ce principe comporte des failles de différentes intensités.

Les deux premiers problèmes résident dans « la lettre » du législateur par rapport à « son esprit<sup>123</sup> ». *D'une part*, le bourgmestre, alors qu'il est désigné par son score électoral, subit le même traitement que les échevins, désignés, eux, exclusivement par le pacte approuvé par le conseil. Cette identité de traitement peut apparaître illégitime aux yeux des citoyens. *D'autre part*, le successeur sera désigné au sein de la liste la plus plébiscitée par les élections or le deuxième « gagnant » sur la liste la plus importante en termes de voix a parfois un score bien en-deça du premier score de la deuxième liste<sup>124</sup>... Que reste-il, dans ce cas, de la volonté de l'électeur<sup>125</sup>?

Le troisième problème consiste en ce que la motion contre le bourgmestre ne requiert pas un nouveau pacte, ni un avenant au pacte précédent<sup>126</sup>. Elle doit être déposée par la moitié<sup>127</sup> des conseillers de chaque groupe politique du pacte<sup>128</sup> et adoptée à la majorité du Conseil<sup>129</sup> sans signature des échevins. Or, selon nous, la stabilité politique locale est basée non seulement sur une double majorité<sup>130</sup> mais également sur la solidarité du collège consacrée par la signature du pacte par tous ses membres<sup>131</sup>. En cas de motion de méfiance, une telle cohésion ne sera potentiellement<sup>132</sup> plus effective. Des échevins devront ainsi former un collège avec un bourgmestre qui ne suscite pas l'unanimité en leur sein<sup>133</sup>. Une seule porte de sortie se présentera à eux : la démission. Pour certains, les conditions

---

<sup>118</sup> nous examinons cette possibilité étant entendu que la motion peut être collective ou individuelle, dirigée vers chacun des membres du collège

<sup>119</sup> c'est à dire mi-dépendant de la volonté des électeurs, mi-dépendant de la volonté du Conseil

<sup>120</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.197, n°6 al.2 et n°7 ; N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres », *op. cit.*, p. 404

<sup>121</sup> U.V.C.W., « pour une institution communale renouvelée », p.11

<sup>122</sup> Art. L1123-14 §2 CDLD

<sup>123</sup> Démocratie...

<sup>124</sup> Nous n'avons pas exploré tous les résultats électoraux, à titre d'exemples : **Tournai 2006** avec le pacte PS/CDH : deuxième score de la première liste PS : 3432 voix contre premier score de la « seconde liste », MR : 4840 voix ; **Soignies 2006** avec le pacte PS/MR : deuxième score au PS premier: 929 voix contre 1557 voix pour le premier score de la deuxième liste MR .

<sup>125</sup> Il en sera de même en cas de démission mais non en cas d'empêchement, supra.

<sup>126</sup> l'art. L1123-2 ne prévoit pas d'avenant pour les cas de l'article L1123-14. Sur le manque d'homogénéité des dispositions L1123-2 et L1123-14, voy. l'avis du conseil d'état p. 43 ; cependant voy. D. Déom et T. Bombois, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes », *Rev. Belge de Dr. Const.*, 2006/01, p.43 qui considère la motion individuelle comme un avenant au pacte de majorité

<sup>127</sup> et non la majorité

<sup>128</sup> et donc par une majorité des conseillers du groupe politique du bourgmestre.

<sup>129</sup> art. 1123-14 §1 al. 5 et al.7 CDLD ; la majorité s.s. et non la majorité des présents de mise pour l'adoption du pacte.

<sup>130</sup> au niveau du conseil mais également au niveau des groupes politiques

<sup>131</sup> sauf le bourgmestre, voy. M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.76

<sup>132</sup> si les échevins sont en principe désignés parmi les conseillers, ils ne seront pas nécessairement parmi ceux qui ont déposé et adopté la motion.

<sup>133</sup> Alors qu'ils ont dû signer le pacte avec la désignation automatique du bourgmestre



demandées pour le dépôt et la vote d'une motion individuelle sont cependant des garanties suffisantes pour éviter cette situation<sup>134</sup>.

D'autre part, il s'agit de se demander dans quelle mesure l'adoption d'une méfiance contre le bourgmestre n'est pas synonyme de désaccord politique. Ainsi elle serait plus qu'une simple remise en cause de l'attitude du bourgmestre. Dans cette mesure, l'obligation de motion de méfiance collective aurait été plus adéquate, avec formation d'une nouvelle majorité, d'un nouveau pacte.

Dans le cas de motion collective, deux interprétations s'opposent<sup>135</sup>. Certains considèrent que si la motion collective n'est pas dirigée contre le bourgmestre, la désignation ne doit pas répondre aux conditions de l'article L1123-14§2, renvoyant à l'élection semi-automatique, ainsi le bourgmestre en présence pourrait rester dans ses fonctions et ce, même si la nouvelle majorité ne comporte plus le groupe politique du bourgmestre ou que celui-ci n'est plus le plus important du pacte. D'autres jugent que l'élection semi-automatique joue dans tous les cas, conformément à la volonté du législateur.

Le quatrième problème est plus hypothétique. Ce serait le cas de motions de méfiance adoptées en cascade afin d'arriver à « l' élu du conseil ». Bien que poussée à l'extrême, cette éventualité reste néanmoins possible<sup>136</sup>. En ce cas, il reste à voir les moyens sur base desquels l'annulation par le Conseil d'Etat pourra être demandée<sup>137</sup>, et notamment le degré de motivation dont doit faire l'objet l'adoption de la méfiance.

Ainsi, le bourgmestre, fort d'une légitimité d' élu, se voit néanmoins responsable devant d'autres élus<sup>138</sup>. Si la responsabilisation des mandataires communaux reste essentielle, un système plus cohérent aurait été au minimum de ne prévoir, pour le bourgmestre, qu'une motion de méfiance constructive « collective »<sup>139</sup> privilégiant ainsi l'esprit d'équipe entre le bourgmestre et les échevins. De même, l'arme de la dissolution aurait équilibré le rapport de pouvoir entre le bourgmestre et le conseil.

La volonté du législateur était divisée entre le « vouloir responsabiliser » et le « vouloir donner du poids à l'électorat ». Il a finalement opté pour les deux, créant ainsi un « cubisme communal ».

---

<sup>134</sup> notamment, d'après notre compréhension, P. Goffaux

<sup>135</sup> voy. les deux interprétations possibles : D. Déom et T. Bombois, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes », *Rev. Belge de Dr. Const.*, 2006/01, p.43

<sup>136</sup> voy. art. L1123-4 §2 : « et ainsi de suite »... et art. L1123-14 qui ne prévoit pas de limitation autre que temporelle à l'adoption de motion.

<sup>137</sup> nous n'entrons pas dans ce débat, quoiqu'intéressant et renvoyons à la décision récente du Conseil d'Etat qui se déclare compétent : CE, 11 juillet 2006, 161.253, V. c/ Ville de Charleroi, *Dr. Comm.* 2006/3, p.18 et 19 : la motivation formelle de cet acte peut être stéréotypée et la motivation matérielle échappe au contrôle du Conseil d'Etat avec la note de J. Bouvier, « le retour d'Alceste » ; voy. M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006, p.97 et suiv.

<sup>138</sup> voy. U.V.C.W., « pour une institution communale renouvelée », p.12

<sup>139</sup> telle que proposée par U.V.C.W., *op cit*, p. 11 ; voy. également N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres, *op. cit.*, p. 403 et 404, le système est plus conforme dans un système ouvert que dans un système fermé de désignation du bourgmestre.

○ *Présidence du conseil par le bourgmestre*

Bien que certaines voix se soient prononcées en ce sens<sup>140</sup>, le conseil ne désigne pas lui-même son président. Celui-ci reste le bourgmestre<sup>141</sup>. Cette présidence ne semble cependant pas donner au bourgmestre des prérogatives exceptionnelles autres que d'ouvrir et de clore la séance, d'assurer la police de l'assemblée<sup>142</sup>, ...

Gageons que le principe du vote en faveur du pacte (et donc en faveur du bourgmestre) sera une garantie suffisante pour permettre la tranquillité des réunions du conseil...

iv. Compétences de police<sup>143</sup> du bourgmestre : Ordre public et légitimité.

Le bourgmestre a un rôle de plus en plus important en matière de police administrative<sup>144</sup>. Le mayor peut, dans ce cadre, être amené à poser des actes qui limitent les droits et libertés<sup>145</sup>. Le souci de lui donner une plus grande légitimité s'explique eu égard à cette évolution.

Pour reprendre les résultats des élections communales 2006, un bourgmestre qui est élu par le nouveau système avec 385 voix face à un autre candidat qui en a obtenu 1059<sup>146</sup> n'a pas beaucoup plus de légitimité à exercer des compétences importantes telles que celles de police administrative que celui qui l'aurait été grâce à l'ancien système.

Certaines mesures de police doivent être confirmées par le conseil<sup>147</sup>. Quel est le poids de la légitimité d'un bourgmestre si ses décisions doivent être confirmées par le conseil, alors qu'il a la qualité d' élu (ou presque...) <sup>148</sup>? D'autres décisions sont soumises à la confirmation ou la ratification par le collège<sup>149</sup>. Le bourgmestre élu est ainsi soumis à l'approbation d'un organe non élu<sup>150</sup>.

v. La collégialité

Nous ne revenons plus sur ce qui a été dit concernant la motion de méfiance constructive et les problèmes conséquents que sa mise en œuvre pourrait créer au sein du collège. Le bourgmestre préside le collège. Cependant, il n'a aucune prépondérance dans cet organe collégial<sup>151</sup>.

---

<sup>140</sup> U.V.C.W., « pour une institution communale renouvelée », p.9 ; en Flandre, le président est choisi par le Conseil, voy. Gemeentedecret du 6/07/2005 publié le 15/07/2005 ; voy. Leen Van Lindt, Jan Leroy, Marian Verbeek en Marijke De Lange, « Lokaal 14 - Gemeentedecret biedt kansen », *VVSG*, augustus 2005

<sup>141</sup> CDLD art. L1122-15

<sup>142</sup> P. De Somere, « Burgemeester bevoegdheden », *recht in de gemeente n°6*, 2005, n°235 et suiv.

<sup>143</sup> la police communale reste une matière fédérale

<sup>144</sup> S. Van Garsse, « De administratieve bevoegdheid van de burgemesster », *T.B.P.*, 2001/3, p.141 ; P. De Somere, « Burgemeester bevoegdheden », *recht in de gemeente n°6*, 2005, n°89 et suiv. ; voy. art. 133 al. 2 et al.3 NLC et art. 135 NLC (mesures individuelles), art. 134 NLC (mesures réglementaires d'urgence), art. 134 ter et quater nouveaux (cas spécifiques).

<sup>145</sup> T. Ceder, « les pouvoirs de réquisition du bourgmestre, bourgmestre, ordre public et réquisition : un triptyque inconciliable ? » in *Dr. Com.* 2006/03, p. 3 et 12, les limites de ces pouvoirs sont l'objet de controverses.

<sup>146</sup> C'est le cas de Villers-Le-Bouillet qui a une population de 6032 habitants

<sup>147</sup> art. 134NLC

<sup>148</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.198, n°11

<sup>149</sup> 134ter et quater NLC

<sup>150</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.198 n°11

<sup>151</sup> CDLD art. L1123-20 : séances non publiques, seules les décisions sont actées ; J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.197, n°7 : « le collège est un équilibre subtil entre les échevins et le bourgmestre ».

Nous avons souligné la relation problématique entre le conseil et le bourgmestre suscitée par leurs légitimités respectives. Au sein du collège, les tensions pourront apparaître à cause du manque d'homogénéité. Bien que le bourgmestre soit le plus légitime des échevins<sup>152</sup>, les décisions doivent être prises par consensus sauf en cas *d'urgence préalablement reconnue*<sup>153</sup>. La légitimité du bourgmestre pourra constituer soit un argument psychologique fort pour rallier les autres échevins à sa cause, soit un moyen de mettre en cause une décision prise contre son avis. Le principe de la collégialité risque d'être mis à mal par la soudaine légitimité, bien que relative, du bourgmestre.

e. Conclusion sur la distribution des rôles

Il aurait été judicieux de la part du législateur qu'il clarifie le rôle du bourgmestre en même temps que le mode de sa désignation. *En ce qui concerne sa responsabilité*, la collectivité d'une motion de méfiance constructive aurait dû constituer une condition pour renverser le bourgmestre et sauvegarder une solidarité collégiale. *En matière de police*, le législateur n'a pas tiré toutes les conséquences de la légitimité qu'il a voulu donner au bourgmestre. *Au sein du collège*, des tensions sont à prévoir entre « l' élu » et ceux qui ne le sont pas. Le pouvoir de former un collège aurait dû revenir au bourgmestre afin d'asseoir sa légitimité. Cette solution est cependant en complète contradiction avec le principe de collégialité<sup>154</sup>. Le fait que le bourgmestre soit « à moitié » élu reste, à cet égard, d'ordre symbolique.

---

<sup>152</sup> bien que non élu directement. En ce cas, c'aurait été encore pire ! Voy. J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.197, n°7

<sup>153</sup> CDLD. Art. L1123-19 et 1123-22, en ce cas le bourgmestre a une voix prépondérante

<sup>154</sup> J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.197, n°9 ; la voix de chacun de ses membres a le même poids.

#### IV. Menu démocratique ?

##### a. Introduction

Lors de l'adoption d'une nouvelle règle de désignation du bourgmestre<sup>155</sup>, « la difficulté majeure est de savoir si le pouvoir doit être conféré au conseil ou aux citoyens »<sup>156</sup>. Ce choix et ses modalités détermineront la teneur démocratique du système. Dès lors qu'actuellement celle-ci est relativement insatisfaisante<sup>157</sup>, nous allons passer en revue quelques alternatives.

##### b. L'élection directe *stricto sensu/lato sensu*

L'élection dite « directe » couvre un certain nombre de possibilités<sup>158</sup>. Dans l'exposé, nous avons analysé l'élection directe *stricto sensu*<sup>159</sup> en parallèle au système en vigueur. Il a été souligné qu'en cas d'élection directe, de nombreuses incohérences auraient vu le jour à défaut de changement global du fonctionnement communal<sup>160</sup>. Ce système a été en son temps proposé comme subsidiaire à une élection *intra-muros*<sup>161</sup>.

L'élection directe du bourgmestre en même temps que le conseil aurait pu être envisagée. Aurait été élu bourgmestre la personne comptabilisant le plus de voix (sans l'effet dévolutif de la case de tête) *avec* l'obligation d'intégrer la liste du bourgmestre ainsi élu au pacte de majorité. Exit le virus « Honnelles ».

Auraient subsisté :

- la question de discordances entre la victoire d'une personne face au relatif échec de sa liste,
- l'incohérence des rôles distribués au sein de la commune,
- la question du mariage forcé entre partis, qui aurait remplacé le traditionnel mariage de raison.

##### c. Deux bouts de papier

Pour favoriser la transparence des coalitions, deux solutions auraient pu être envisagées. D'une part, comme en France<sup>162</sup>, un système à deux tours aurait permis aux listes de s'allier lors d'un deuxième tour<sup>163</sup>. D'autre part, un choix de coalition à émettre dès le premier tour<sup>164</sup> par les électeurs aurait aussi été envisageable mais complexe et non exempt de

<sup>155</sup> réforme conseillée dans le cadre de la régionalisation, B. Havarsson, « rapport sur la démocratie locale », *op. cit.*, point 3, la nomination des bourgmestres

<sup>156</sup> B. Havarsson, « rapport sur la démocratie locale », *op. cit.*, point 3, la nomination des bourgmestres

<sup>157</sup> *supra*

<sup>158</sup> une élection séparée de celle du conseil, ou non, à un ou deux tours, fermée ou ouverte, etc.

<sup>159</sup> c'est à dire, selon nous, séparée du conseil, fermée à un ou deux tours

<sup>160</sup> et spécialement au point III

<sup>161</sup> voy. le proposition de loi de J. Loones du 13 juillet 1995, *Doc. Parl.* 1-74/1 : Le bourgmestre est élu au scrutin secret, sur présentation écrite d'une majorité au sein du conseil, par les conseillers communaux et parmi ceux-ci. Un acte de présentation daté doit être déposé, à cet effet, entre les mains du président du conseil, au plus tard trois jours avant la première réunion du conseil communal entièrement renouvelé. A défaut, une élection directe du bourgmestre est organisée.

<sup>162</sup> N. Lagasse, « l'élection directe du bourgmestre », *op. cit.*, p.427 ; Le bourgmestre est élu par le conseil municipal, ce qui ne l'empêche pas d'être un personnage important de la commune, A. Delcamp et M.-J. Tulard, « une décentralisation à la recherche d'un second souffle » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002, p.156 ; R. Ghevontian, « l'élection des maires en France », in *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, *op.cit.*, p.105

<sup>163</sup> Ces alliances auraient pu présenter un futur bougmestre ou laisser le conseil l'élire en son sein.

<sup>164</sup> A la différence de la première solution, les électeurs choisissent eux-mêmes la coalition.

problèmes tels qu'exposés dans la partie III<sup>165</sup>. Ces deux solutions ont le mérite de mettre l'électeur au cœur même du marchandage politique.

d. Le bourgmestre-formateur<sup>166</sup>

Afin de préserver l'esprit d'équipe du collège, on aurait pu imaginer un mécanisme de « bourgmestre-formateur » à l'instar de ce qui est en vigueur au niveau des gouvernements fédéral et fédérés. Dans un système ouvert, les têtes en voix de chaque parti auraient formé une équipe autour d'eux et présenté celle-ci à la nomination par le conseil. Cela s'apparente au mécanisme choisi à la différence que le bourgmestre aurait été investi d'un rôle plus actif.

e. Adieu cubisme, bonjour réalisme

Nous penchons plus favorablement pour l'élection du bourgmestre au second degré. Le choix *du conseil* aurait pu être limité par un « plancher en nombre de voix obtenues » fixé selon l'importance de la population. Le système français ci-avant exposé est une alternative. Le bourgmestre est certes un acteur important de la vie locale et doit avoir une certaine légitimité. Ce système du choix limité aurait été garant de cette légitimité sans pour autant donner la qualité d'élus au bourgmestre. Ainsi, le système du parlementarisme rationalisé aurait trouvé à s'appliquer sans contestation. Ainsi, la ratification par le conseil et la confirmation par le Collège des mesures de police du bourgmestre<sup>167</sup> auraient été plus légitimes.

---

<sup>165</sup> Les électeurs ne peuvent pas forcer deux partis à s'entendre

<sup>166</sup> N. Lagasse, « l'élection directe du bourgmestre » *op cit.*, p.425

<sup>167</sup> selon les cas

## V. Conclusion

A moins que le législateur wallon ait fait œuvre utile en anticipant des changements à venir dans la répartition des compétences communales, le système adopté comporte de nombreuses incohérences. Le législateur a pourtant bénéficié de conseils avisés<sup>168</sup>. La volonté des élus était par contre floue : tout en se prononçant *pro*-élection directe du bourgmestre, ils considéraient que les échevins devaient être désignés par le conseil et que le pouvoir exécutif devait être exercé collégialement<sup>169</sup>. Le législateur leur a (presque) tout donné.

Nous ne pensons pas que la légitimité obtenue ainsi par le bourgmestre était indispensable à la bonne gestion d'une commune. Un seuil de légitimité aurait suffi à éviter un marchandage irrespectueux des résultats électoraux.

En guise de conclusion, nous exposons, brièvement et en gros traits, une autre manière d'appréhender la gestion locale telle que Spinoza a pu la concevoir<sup>170</sup>. Si l'élection des détenteurs du pouvoir est l'une des manifestations essentielles des droits politiques du citoyen, ce moyen exclusif est à déplorer. En effet, la démocratie représentative trouve sa raison d'être en fonction du nombre de citoyens au sein du territoire concerné et de la complexité des questions<sup>171</sup>. La gestion d'une collectivité locale pourrait se diviser en deux branches. La première, concentrant les décisions importantes et non urgentes, serait gérée sous la forme d'une petite démocratie directe par les citoyens eux-mêmes. La question de la légitimité se poserait moins, de même celle de l'éloignement des citoyens de la vie politique. D'autres aspects, tels que les compétences de police et d'exécution des décisions des citoyens, appartiendraient toujours aux différents organes actuels, à la différence que tous les citoyens seraient amenés à y siéger temporairement. En ce qui concerne cette deuxième branche, selon Baruch de Spinoza, il s'agirait de maintenir un système représentatif dans lequel tous les citoyens seraient amenés, tour à tour, à exercer des compétences politiques. Le système d'élection laisserait la place à un système de tournantes dans lequel tous les citoyens occuperaient temporairement des fonctions politiques, notamment celle de bourgmestre.

Certes, un tel système n'a pas la vocation à être parfait. Par exemple, en ce qui concerne l'idéologiquement douteux, les mécanismes actuels pourraient être transposés. La peur d'un chef local totalement incompetent serait sans doute l'objet de débats mais ne l'est-il pas déjà aujourd'hui ? *Des institutions qui ne tiennent que par la vertu ou la raison des citoyens, et notamment des chefs de la cité, sont de mauvaises institutions. (...) C'est à l'Etat de rendre les hommes vertueux et non d'attendre d'eux qu'ils le soient*<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> nous renvoyons aux références de ce travail et notamment aux acteurs tels que UVCW, N. Lagasse, J.M. Van Bol, Le Crisp,...

<sup>169</sup> J.-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002, p.198, n°10

<sup>170</sup> Baruch Spinoza, *Tractatus politicus*

<sup>171</sup> au sein de l'ensemble de la Belgique, pour des questions de sécurité sociale, de droit commercial, de droit pénal,...

<sup>172</sup> P.-F. Moreau, *Spinoza et le spinozisme*, Que sais-je ?, p.88

## Bibliographie

### *Législation*

- Traité des Communautés européennes
- Charte européenne sur l'autonomie locale
- Recommandation 2001/19 du Conseil de l'europe
  
- Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (modifié par le décret du 8 décembre 2005)
- Nouvelle Loi Communale
- circulaires ministérielles du 22 novembre 1996 et 26 juillet 2000

### *Jurisprudence*

- CE, 93.982, Basile
- CE, 97.413, De Galan
- CE, 91.974, De Lobkowicz
- CE, 11 juillet 2006, 161.253, V. c/ Ville de Charleroi

### *Doctrine*

### **Ouvrages**

- J Astaes, *Burgmeester statuut*, coll.Recht in de gemeente, éd.die Keure, 2005 (ouvrage collectif)
- A. Delcamp et J. Loughlin, *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La documentation Française, 2002 (ouvrage collectif)
- F. Delpérée et M. Joassart, *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruylant, 2002 (ouvrage collectif)
- D. Delvax, *Les élections dans tous leurs états : bilan, enjeux et perspectives du droit électoral. Colloque organisé les 22-23 septembre 2000 / par le Centre de Droit Public de l'Université Libre de Bruxelles*, Bruylant, 2001 (ouvrage collectif)
- P. De Somere, « Burgemeester bevoegdheden », *recht in de gemeente n°6*, 2005 (ouvrage collectif)
- P.-F. Moreau, *Spinoza et le spinozisme, Que sais-je ?*, 2003
- M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel Belge, Regard sur un système institutionnel paradoxal*, 2e édition, Bruylant
- M.Uyttendaele, N.Uyttendaele, J. Sautois, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie*, Bruylant 2006

### **Articles**

- P. Blaise, J. Faniel, V. de Coorebyter, « les réformes en vigueur pour les élections communales et provinciales du 8 octobre 2006 », in *Le Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1921, 2006
- T. Bombois, « les modes de désignation du bourgmestre en Belgique », *Rev. belge Dr. Const.*, 2006/01
- N. Bonbled, « Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale : bilan et perspectives en droit belge », *Dr. Com*, 2006/2

- S. Boullart, « Analyse van de rechtspraak van de Raad van State m.b.t. betwistigen inzake de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 », *R.W.*, 2002, p.1121 et suiv. ;
- A.-E. Bourgaux, D. Delvax, F. Gosselin, Y. Marique, J. Sohier et N. Van Laer, « Chronique de jurisprudence : les élections communales du 8 octobre 2000 », *Adm. Pub.*, 25/2001
- J. Bouvier, « le retour d'Alceste », *Dr. Comm.* 2006/3, p.18
- T. Ceder, « les pouvoirs de réquisition du bourgmestre », *Dr. Com.* 2006/03
- M. Collinge, « la Commune », dossier 65 du *CRISP*, 2006
- P. De Bruycker et N. Lagasse, « Achèvement du fédéralisme et décentralisation » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002
- A.Delcamp et M.-J. Tulard, « une décentralisation à la recherche d'un second souffle » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002, p.156 ;
- D. Déom et T. Bombois, « Du neuf pour les communes et provinces wallonnes », *Rev. Belge de Dr. Const.*, 2006/01
- R. Ghevontian, « l'élection des maires en France », in *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, *op.cit.*, p.105
- B. Halvarsson « rapport sur la démocratie locale en Belgique », 29 avril 2003, disponible sur le site <https://wcd.coe.int>
- B. Hendrickx et S. Depré, « examen de jurisprudence du Conseil d'état », *Dr. Comm.* 2003/1, p.29 et suiv.
- N. Lagasse, « l'élection directe des bourgmestres » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant 2001
- N. Lagasse, « les règles particulières aux élections communales et les spécificités locales » in *Les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001, p. 293 et suiv.
- M. Leroy, « L'impact de la Charte en droit interne belge » in *l'avenir des communes et de provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, 1997
- J-B. Pilet, C. Devos, H. Reynaert, K. Steyvers, « sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003, N°1816-1817
- Rapport « Les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale », [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int)
- J. Sohier, « Le système électoral : scrutin majoritaire/représentation proportionnelle/systèmes mixtes/seuil électoral » in *les élections dans tous leurs états*, Bruylant, 2001
- UVCW, « Pour une institution communale renouvelée », 2001, sur leur site
- UVCW, « Année communale 2005-2006 » sur leur site
- J-M. Van Bol, « Requiem pour une désignation royale : comment élire le bourgmestre », *A.P.T.*, 26/2002
- J-M. Van Bol, « de la démocratie communale : observations sur les rapports entre le conseil et le collège », *Droit comm.*, 1996, p.179 et suiv.
- S. Van Garsse, « De administratieve bevoegdheid van de burgemesster », *T.B.P.*, 2001/3, p.141
- Leen Van Lindt, Jan Leroy, Marian Verbeek en Marijke De Lange, « Lokaal 14 - Gemeentedecreet biedt kansen », *VVSG*, augustus 2005
- Marion Weschka, « Désignation du Bourgmestre en Allemagne », in *Dossier sur l'élection du Bourgmestre*, 2002, Bruylant, Bruxelles, p.21 et suiv. ;



-C. Welz « Collectivités locales en Allemagne-Entre fédéralisme et subsidiarité » in *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, les études de la documentation française, 2002

-D. Yernault, « Les enjeux de la révision de l'article 162 de la Constitution et la régionalisation de la législation organique des communes » in *l'avenir des communes et de provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, 1997