

# PARLEMENT WALLON

SESSION 2005-2006

---

10 MAI 2006

---

## **PROPOSITION DE DÉCRET**

**modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation**

déposée par

MM. M. Bayenet et Consorts

## DÉVELOPPEMENT

Le décret du 8 décembre 2005 a institué ou affiné des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique des membres des collèges communaux et provinciaux devant leur assemblée respective. Ainsi ont été adoptés les nouveaux articles L1123-14 et L2212-44 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. La première de ces dispositions a déjà fait l'objet d'une application dans certaines communes wallonnes. A cette occasion, le Conseil d'Etat a rendu deux arrêts (C.E. n° 156.078 du 8 mars 2006, *Brynaert*, et C.E. n° 157.044 du 28 mars 2006, *Van Bergen*) qui font apparaître des difficultés d'application de la nouvelle disposition décrétole. Plus particulièrement, la Haute juridiction administrative considère que le vote de la motion de méfiance constructive dirigée à l'encontre d'un ou de plusieurs membres du collège peut, le cas échéant, s'analyser comme une mesure grave prise en raison du comportement de l'intéressé, avec la conséquence que le principe *audi alteram partem* trouve à s'appliquer.

Ce principe, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, trouve à s'appliquer en matière disciplinaire ou pour toute décision – par exemple une mesure d'ordre – qui revêt un caractère grave et qui est prise en considération du comportement de celui qui en fait l'objet. Appliqué dans toute sa rigueur, il autorise le membre dont la démission est souhaitée et dont le comportement est mis en cause, à exiger qu'un dossier soit constitué préalablement au débat sur la motion, à disposer du temps nécessaire à la consultation de celui-ci, et plus généralement, à la préparation de sa défense, à disposer du droit de faire procéder à l'audition de témoins, etc. (J. Jaumotte, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 653 et 654).

De telles conséquences ne se concilient pas avec le concept de responsabilité politique consacré par les articles L1123-14 et L2212-44 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Une confusion est établie entre des techniques de mise en œuvre de la responsabilité politique au niveau local – dont la validité juridique a été reconnue par la Cour d'arbitrage (C.A. n° 95/2005 du 25 mai 2005) – et des procédures disciplinaires ou paradisciplinaires.

Afin de lever toute ambiguïté quant à la nature politique de la motion de méfiance et à l'application du principe général de droit *audi alteram partem*, il s'indique de compléter les articles L1123-14 et L2212-44 afin que l'on puisse, dans leur application, faire apparaître de manière univoque qu'il s'agit de mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique des membres du collège.

A ce titre, il est prévu, dans la présente proposition de décret, que le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent. Il résulte de cette affirmation que, quelles que soient les considérations contenues dans le texte de la motion, son vote comme son contenu revêtent un caractère politique et relèvent de l'appréciation subjective et, partant, souveraine des membres du conseil. Il n'appartient donc ni à l'autorité de tutelle ni à une quelconque juridiction de se prononcer sur le contenu de la motivation de la motion, le dépôt et le vote de celle-ci suffisant à attester que, dans sa souveraineté, une majorité des membres du conseil a perdu confiance dans le ou les membres du collège visés par la motion. Les autorités de contrôle ont pour seule mission de vérifier le respect des conditions formelles posées à la mise en œuvre de la procédure (respect du délai de sept jours francs au minimum entre le dépôt de la motion et son vote, respect du nombre de signatures conditionnant la recevabilité de la motion, respect de la majorité requise pour l'adoption de celle-ci, etc.).

Il en résulte que le conseil communal est souverain dans la manière de motiver cette motion. Certes, il peut se contenter de motiver celle-ci par la seule considération que le ou les intéressés ont perdu la confiance d'une majorité des membres du conseil. Ils peuvent néanmoins aussi, sans devoir craindre un contrôle de tutelle ou un contrôle juridictionnel sur les motifs retenus, indiquer à l'attention des citoyens – qui peuvent ainsi exercer leur contrôle démocratique sur l'action de la majorité – les raisons pour lesquelles ils manifestent leur méfiance à l'égard d'un ou plusieurs membres du collège.

On ne peut raisonnablement soutenir que le législateur, en ce faisant, empiéterait sur les compétences fédérales en matière de motivation formelle des actes administratifs. Tout d'abord, la disposition ici en projet ne contredit pas la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En prévoyant un contrôle *a minima* de la motivation d'un acte administratif particulier, elle reproduit *mutatis mutandis* des principes contenus dans la jurisprudence du Conseil d'Etat à propos de la motivation des décisions mettant fin aux fonctions des membres de cabinets ministériels (C.E. n° 39.820 du 24 juin 1992, *Verbraeken*). Or nul ne pourrait prétendre que cette jurisprudence, qui ne se fonde sur aucun texte exprès, violerait la loi du 29 juillet 1991. Ensuite, il ressort de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 128/2001 du 18 octobre 2001 que les Régions peuvent préciser la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991. La disposition en projet a précisément pour objet de fournir des pré-

cisions quant à la portée du contrôle qui s'opère sur le contenu de la motivation d'un acte relevant de la mise en œuvre de la responsabilité politique des membres des exécutifs provinciaux et communaux.

Enfin, à supposer même – ce qui n'est pas le cas – que l'affirmation du pouvoir souverain du conseil d'apprécier les motifs de la perte de confiance en un ou plusieurs membres du collège constituerait un empiètement du législateur régional sur une compétence fédérale, les conditions d'application de la théorie des pouvoirs implicites, consacrée par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage seraient ici réunies.

La nature politique de la motion de méfiance n'implique pas pour autant que le ou les membres visés par la motion ne soient pas mis en mesure de faire valoir leurs observations. Ainsi convient-il que le secrétaire communal veille à leur communiquer, au même titre qu'aux autres membres du conseil, sans délai, la motion déposée entre ses mains de telle manière qu'ils puissent s'exprimer sur celle-ci devant le conseil. En qualité de membres du conseil, ils peuvent participer au débat sur la motion. Il est utile, toutefois, de leur conférer une faculté particulière, à savoir que leur soit donnée par le président la possibilité de faire valoir leurs observations immédiatement avant que n'intervienne le vote. Ils ont donc, ainsi, s'ils le souhaitent, la possibilité d'avoir le dernier mot dans le débat relatif à la motion. Cette disposition vise à garantir le caractère contradictoire du débat, fût-il exclusivement politique.

Le ou les membres contestés se voient reconnaître dès lors la faculté de s'exprimer dans les limites de ce délai, mais ils ne pourraient pas, par leur attitude ou leur seule volonté, prolonger celui-ci au-delà de l'exi-

gence décrétale. Ils ne disposent, en conséquence, d'aucun droit à obtenir une remise du point régulièrement inscrit à l'ordre du jour.

La possibilité offerte à ceux qui font l'objet de la motion de s'exprimer devant l'assemblée doit également se concilier avec le principe de la responsabilité politique d'un organe exécutif devant une assemblée délibérante, ce qui rend impossible l'application du principe *audi alteram partem*. Il s'en déduit qu'il ne convient pas de constituer un dossier, de permettre aux intéressés d'en prendre connaissance, de les autoriser à solliciter des mesures d'instruction, telle, par exemple, l'audition de témoins. Il en résulte également que les membres visés par la motion doivent s'exprimer personnellement devant le conseil, sans pouvoir faire appel à un avocat ou à un représentant quelconque.

S'agissant d'un mécanisme de mise en œuvre de responsabilité politique, il est essentiel que les citoyens puissent connaître du débat qui se tient et être informés de la position prise par chacun. Telle est la raison pour laquelle le vote de la motion a lieu en séance publique et à haute voix. Le secrétaire communal veille, dans le procès-verbal de la séance du conseil, à identifier le vote de chacun des conseillers. Afin d'établir un strict parallélisme des formes, un principe identique est fixé pour l'adoption du pacte de majorité.

Enfin, la présente proposition de décret est l'occasion de conférer une plus grande cohérence aux deux dispositions en cause. Il est prévu, en effet, que, désormais, au niveau provincial, la motion est déposée entre les mains du greffier provincial, comme elle l'est, au niveau communal, entre celles du secrétaire communal, et, de manière générale, les nouveaux principes applicables au niveau communal sont transposés au niveau provincial.

# PROPOSITION DE DÉCRET

## modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation

### Article premier

A l'article L1123-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel que modifié par l'article 14 du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ajouter la phrase suivante :

«Le pacte de majorité est voté en séance publique et à haute voix.».

### Art. 2

L'article L1123-14, § 1<sup>er</sup>, du même Code, modifié par l'article 14 du même décret, est complété de la manière suivante :

1. L'alinéa 7 est remplacé par le texte suivant :

«Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt entre les mains du secrétaire communal, pour autant que se soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt. Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le secrétaire communal à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale.».

2. Un alinéa 8 est inséré immédiatement après l'alinéa 7, libellé comme suit :

«Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote.».

3. L'actuel alinéa 8, qui devient l'alinéa 9, est complété comme suit :

«Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent.».

4. Un alinéa 10 est inséré immédiatement après l'actuel alinéa 8, libellé comme suit :

«La motion de méfiance est examinée par le conseil communal en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix.».

### Art. 3

A l'article L2212-39, § 3, du même Code, modifié par l'article 33 du même décret, ajouter la phrase suivante :

«Le pacte de majorité est voté en séance publique et à haute voix.».

L'article L2212-44, § 1<sup>er</sup>, du même Code, modifié par l'article 33 du même décret, est complété de la manière suivante :

1. L'alinéa 7 est remplacé par le texte suivant :

«Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil provincial qui suit son dépôt entre les mains du greffier provincial pour autant que se soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt. Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le greffier provincial à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage au siège du conseil provincial.».

2. Un alinéa 8 est inséré immédiatement après l'alinéa 7, ainsi libellé :

«Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote.».

3. L'actuel alinéa 8, qui devient l'alinéa 9, est complété comme suit :

«Le conseil provincial apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent.».

4. Un alinéa 10 est inséré immédiatement après l'actuel alinéa 8, ainsi libellé :

«La motion de méfiance est examinée par le conseil provincial en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix.».

### Art. 4

Le présent décret entre en vigueur dès sa publication au *Moniteur belge*.

M. BAYENET  
J.-Cl. VAN CAUWENBERGHE  
M. BODSON  
M. de LAMOTTE  
Ch. BROTCORNE