

LES MODES DE DÉSIGNATION DU BOURGMESTRE EN BELGIQUE

PAR

THOMAS BOMBOIS * (1)

Jusqu'aux dernières élections locales, le mode de désignation des bourgmestres était relativement simple. La question relevait de la compétence fédérale (2). A ce titre, l'article 13 de la Nouvelle loi communale établissait une procédure de nomination qui prévalait pour tout le Royaume (3).

Le bourgmestre était nommé par le Roi, en principe, parmi les élus belges au conseil communal. Des candidats à cette fonction pouvaient être présentés au gouverneur de province. Pour être recevable, l'acte de présentation devait toutefois être signé par la majorité au moins des élus de la liste sur laquelle le candidat bourgmestre s'était présenté aux élections. Le conseiller communal, transfuge vers un autre parti politique, perdait ainsi toute chance d'être nommé bourgmestre (4). En revanche, le candidat présenté ne devait pas nécessairement être soutenu par une majorité au sein du conseil communal (5). L'opposition pouvait donc présenter ses propres candidats (6).

Le Roi, quant à lui, était libre de s'écarter des propositions faites par le conseil communal (7) et de requérir, à tout moment, une nouvelle présentation, pour autant qu'il justifie sa décision (8). Il pouvait agir de la sorte

* Thomas Bombois est assistant à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Ce texte est issu d'une conférence donnée par l'auteur au Sénat, le 11 septembre 2006. Il n'engage que son auteur.

(2) Voy., à cet égard, C.A., arrêt n° 37 du 17 juin 1987.

(3) Pour une analyse générale de la procédure de nomination, telle qu'elle était prévue à l'article 13 de la Nouvelle loi communale, voy., notamment, F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 73 et s.

(4) On notera toutefois que «si l'article 13 de la Nouvelle loi communale empêche les conseillers communaux qui se désolidarisent de la majorité des élus de la liste sur laquelle ils ont été élus d'obtenir un mandat de bourgmestre ou d'échevin, il ne leur interdit pas de soutenir la candidature d'élus d'autres listes aux mandats de bourgmestre ou d'échevin» (C.E., 12 décembre 2002, n° 113.551, *De Lobkowicz*. Dans le même sens, voy. C.E., 3 juillet 2001, n° 97.413, *De Galan*).

(5) C.E., 5 janvier 2001, n° 91.974, *De Lobkowicz*.

(6) Ch. HARVARD, *Manuel pratique de droit communal*, Bruges, la Charte, 2000, n° 60.1.

(7) En effet, la décision du Roi de procéder à la nomination du bourgmestre ne vise pas à assurer l'autonomie et l'intégrité d'un organe politique, mais à désigner la personne qui représente le plus haut niveau de pouvoir dans la commune et qui exerce ce pouvoir en dirigeant la police et l'administration communale, la présidence du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, etc. (C.E., 16 avril 1991, n° 36.817, *Roelens*; C.E., 28 avril 1992, n° 39.243, *Plasmans*).

(8) J. ASTAES et al., *Burgemeester-Statuut*, Bruges, la Charte, 2005, p. 52, note 174. S'il avançait des motifs sérieux, le Roi pouvait même renoncer à requérir une nouvelle présentation et nommer directement le bourgmestre (*Ibid.*, p. 64).



notamment afin de remédier à un vice de procédure ou pour le motif que le candidat présenté ne disposait pas d'une majorité stable au sein du conseil communal (9). De la même manière, il pouvait refuser de nommer un candidat, même présenté par une majorité des conseillers communaux, afin de préserver les intérêts d'une bonne administration de la commune (10).

Exceptionnellement, le bourgmestre pouvait même être nommé en dehors du conseil communal (11). Il devait alors s'agir d'un électeur belge, âgé d'au moins 25 ans (12). Dans ce cas, le Roi devait, en outre, recueillir l'avis conforme de la députation permanente de la province concernée (13).

Aujourd'hui, le mode de désignation des bourgmestres se présente sous un jour plus complexe. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001, en effet, les trois régions du pays sont devenues compétentes pour organiser les autorités locales relevant de leur territoire. A ce titre, il leur appartient, notamment, de déterminer comment seront désignés les bourgmestres et de prendre, le cas échéant, leurs distances avec la procédure héritée de la Nouvelle loi communale.

Il n'y a donc pas à s'étonner qu'usant de leur autonomie, les régions aient mis sur pied des régimes différenciés. Il aura toutefois fallu attendre ces derniers mois, voire ces dernières semaines, pour qu'une réelle modification du mode de désignation du bourgmestre voie le jour dans toutes les régions du pays. On envisage, dans l'ordre, l'expérience bruxelloise, l'aménagement flamand et, enfin, la réforme wallonne.

(9) C.E., 12 décembre 2002, n° 113.551, *De Lobkowicz*. Sur la portée de la circulaire ministérielle imposant une telle condition, voy. C.E., 18 avril 2000, n° 86.807, *Barbay*.

(10) «Lorsqu'un conseiller communal est présenté par la majorité du conseil en vue d'être nommé bourgmestre, cette présentation peut, en règle générale, être considérée comme une base suffisante pour proposer à la nomination du Roi le candidat présenté. Ce procédé généralement suivi n'emporte pas que le conseiller communal présenté par une majorité du conseil communal doive dans tous les cas être proposé par le ministre pour la nomination en qualité de bourgmestre. Le ministre doit examiner la présentation en fonction, non pas de ses préférences personnelles, mais de critères basés sur les exigences d'une bonne et efficace administration de la commune. Une «bonne administration» suppose non seulement qu'il y ait une majorité stable, mais aussi que la compétence, l'honorabilité, la formation et l'autorité personnelle du candidat présenté soient prises en considération lors de l'examen de la candidature présentée [...] Ne peut certainement pas être proposé à la nomination le candidat qui ne satisfait pas aux exigences constitutionnelles et légales, notamment à celles de la législation linguistique qui touche l'ordre public» (C.E., 30 septembre 1986, n° 26.943, *Broers et consorts*. Dans le même sens, voy. encore C.E., 10 août 1982, n° 22.459, *Van den Berghe*; C.E., 26 juin 1984, n° 24.496, *Dewalque*; C.E., 28 avril 1992, n° 39.243, *Plasmans*; C.E., 30 septembre 1997, n° 68.497, *Wouters*. *Compar.* C.E., 13 mars 2001, n° 93.880, *Trigaut*).

(11) Pour un exposé des hypothèses ayant donné lieu à une telle nomination hors conseil, voy. J.-M. VAN BOL, *Tout savoir sur la commune*, 2^{ème} éd., Story-Scientia, p. 26 ainsi que P. LAMBERT (dir.), *Manuel de droit communal*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 1998, pp. 30 et 31.

(12) Selon la doctrine, le bourgmestre nommé hors conseil devait également être éligible (J. ASTAËS et al., *o.c.*, p. 31). Voy., cependant, C.E., 17 mai 1960, n° 7.851, *Block*.

(13) Cet avis ne portait pas sur la personne du bourgmestre pressenti mais sur le principe même de sa nomination hors conseil (P. LAMBERT (dir.), *o.c.*, p. 31; J. DUJARDIN et al., *Praktisch Handboek voor Gemeenterecht*, 8^{ème} éd., Brugge, Die keure, 2004, p. 41).



I. — L'EXPÉRIENCE BRUXELLOISE

Comme dans plusieurs autres domaines, la régionalisation des pouvoirs locaux est d'une moindre ampleur à Bruxelles qu'au sein des deux autres régions. En effet, conformément à la loi spéciale du 13 juillet 2001 (14), la compétence régionale en la matière doit être exercée sans préjudice, notamment, de l'article 279 de la Nouvelle loi communale.

Cette disposition garantit une certaine représentation des néerlandophones dans les communes bruxelloises (15). Plus précisément, l'article 279, §2, de la Nouvelle loi communale prévoit que si le bourgmestre a été présenté, conformément à l'article 13 de la Nouvelle loi communale, et que si cet acte de présentation a été signé, au moins, par un élu néerlandophone et un élu francophone, alors un échevin au moins doit appartenir au groupe linguistique néerlandais (16).

On comprend aisément que la procédure visée à l'article 279 — et qui renvoie à l'article 13 — de la Nouvelle loi communale est incompatible avec une élection directe du bourgmestre (17). Le législateur bruxellois n'a d'ailleurs pas remis en cause l'acte de nomination du bourgmestre par le Gouvernement régional. En revanche, il est intervenu en amont, au stade de la présentation des candidats bourgmestres.

Par une ordonnance du 20 juillet 2006, le législateur bruxellois modifie en effet, sur deux points essentiels, la procédure de présentation, telle qu'elle était organisée par l'article 13 de la Nouvelle loi communale.

(14) L'article 4 de cette loi insère un nouvel article 6, §1^{er}, VIII, dans la loi spéciale du 8 août 1980.

(15) Voy. à ce sujet, notamment, X. DELGRANGE, A. MARES et P. MEIER, «De Vlaamse vertegenwoordiging in de Brusselse gemeenten. La représentation flamande dans les communes bruxelloises», in E. WITTE et al. (dir.), *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model. Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 321 et s.

(16) Et un échevin au groupe linguistique français. Il est également satisfait à cette obligation si le poste de président du CPAS est réservé au groupe linguistique non encore représenté.

(17) Voy., à cet égard, l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur la proposition d'ordonnance instituant l'élection directe du bourgmestre, *Doc. parl.*, C.R.B.C., sess. ord. 2004-2005, n° A-130/2, p. 4 («le législateur spécial pouvait légitimement contraindre la seule Région de Bruxelles-Capitale à exercer sa compétence dans le respect, notamment, de l'article 279 de la nouvelle loi communale, l'empêchant ainsi d'affecter des institutions et notions auxquelles cette disposition renvoie. Parmi celles-ci figure celle de l'acte de présentation du bourgmestre. Il faut en conclure qu'en Région de Bruxelles-Capitale, la loi spéciale fait obstacle à ce que l'ordonnance puisse prévoir l'élection directe du bourgmestre. En ce qu'elle supprime l'acte de présentation prévu à l'article 13 expressément visé à l'article 279 de la Nouvelle loi communale, la proposition examinée outrepassé les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale»). Adde F. DELPÉRÉE, «Belgique», in F. DELPÉRÉE et M. JOASSART (dir.), *Dossier sur l'élection directe du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 57; N. BONBLED, «Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale. Bilan et perspectives en droit belge», *Rev. dr. comm.*, 2006, pp. 10 et 11. Contra N. LAGASSE, «Les accords dits du Lombard», in *Les accords du Lambermont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 165.



D'une part, la présentation par les conseillers communaux d'un candidat bourgmestre au Gouvernement régional est désormais obligatoire. Le législateur ordonnantiel entend par là confirmer le rôle local du bourgmestre, qui n'est pas qu'un représentant de l'Etat, des communautés ou de la Région au sein de la commune (18).

D'autre part, la présentation du candidat bourgmestre doit désormais être signée, non seulement par la majorité au moins des candidats élus sur la même liste que lui, mais aussi par la majorité des élus au conseil. Puisque chaque conseiller ne peut signer qu'un seul acte de présentation (19), seul un candidat bourgmestre pourra être valablement présenté par commune.

L'objectif du législateur ordonnantiel est d'éviter que le «scénario ucclois» des élections communales de l'an 2000 se reproduise. Deux candidats bourgmestres, issus d'une seule et même liste, avaient été présentés. Le premier, Monsieur de Lobkowickz, était soutenu par la majorité des candidats élus sur la même liste que lui, comme l'exigeait l'article 13 de la Nouvelle loi communale. Mais il ne disposait pas du soutien d'une majorité au sein du conseil communal. Quant au second, Monsieur André, qui était entré en dissidence, il avait été présenté par la majorité du conseil communal, sans bénéficier pour autant du soutien de ses «colistiers» (20). Dorénavant, ces deux conditions seront cumulatives.

L'ordonnance qui vient d'être adoptée est-elle, cependant, compatible avec la loi spéciale du 13 janvier 2001 et, plus particulièrement, avec l'obligation qu'a le législateur bruxellois de respecter l'article 279 de la Nouvelle loi communale — et la procédure, prévue à l'article 13, à laquelle il renvoie ?

Dans un avis rendu en chambres réunies, à l'occasion de l'élaboration de la loi spéciale du 13 juillet 2001, la section de législation du Conseil d'Etat avait souligné que l'obligation faite au législateur régional de respecter l'article 279 de la Nouvelle loi communale lui imposait «de ne pas affecter les *institutions* et les *notions* auxquelles cette disposition renvoie» (21).

Dans cette interprétation stricte, la modification intervenue paraît bien violer la loi spéciale. En effet, le législateur ordonnantiel méconnaît le caractère facultatif de la présentation visée à l'article 13 de la Nouvelle loi communale. Il modifie, en outre, la majorité requise pour déposer un acte de présentation.

(18) Proposition d'ordonnance modifiant la Nouvelle loi communale et le Code électoral communal bruxellois, *Développements, Doc. parl.*, P.R.B.C., sess. ord. 2005-2006, n° A-244/1, p. 2.

(19) Art. 5 de l'ordonnance du 20 juillet 2006, insérant un article 18*bis* dans la Nouvelle loi communale. Il n'est pas prévu de sanction particulière en cas de contravention à cette obligation. Sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière, voy. J. ASTAËS et al., *o.c.*, pp. 54 et 55.

(20) Voy. à cet égard C.E., 5 janvier 2001, n° 91.974, *De Lobkowickz*.

(21) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2-740/3, p. 4.



Une partie de la doctrine a toutefois interprété de manière plus souple la contrainte imposée au législateur bruxellois (22). L'obligation qui lui est faite de respecter l'article 279 de la Nouvelle loi communale ne se justifierait qu'en raison de la protection linguistique que contient cette disposition. Tant que le législateur bruxellois respecte cette garantie linguistique, il ne méconnaîtrait donc pas la volonté du législateur spécial, même s'il modifierait formellement les institutions et notions auxquelles cette disposition renvoie. L'obligation de respecter l'article 279 de la Nouvelle loi communale constituerait alors une application particulière de l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui, de manière générale, interdit au législateur régional de porter atteinte aux garanties linguistiques existantes dont bénéficient les néerlandophones et les francophones dans les communes bruxelloises. Dans certains de ses avis, la section de législation semble assouplir quelque peu sa jurisprudence initiale et souscrire à une telle interprétation (23).

En prévoyant que toute présentation d'un candidat bourgmestre doit bénéficier du soutien de la majorité des conseillers communaux, le législateur régional porte-t-il atteinte aux garanties offertes aux néerlandophones dans les communes bruxelloises ?

On ne le pense pas. Certes, la procédure prévue à l'article 13 de la Nouvelle loi communale se justifiait par la volonté de permettre à une minorité du conseil communal de présenter un candidat bourgmestre (24). Toutefois, l'article 279 de la Nouvelle loi communale ne garantit la présence d'un échevin flamand que si le candidat présenté par un élu néerlandophone et un élu francophone est effectivement nommé bourgmestre. Or, un candidat, en principe, ne peut être nommé bourgmestre s'il ne bénéficie pas du soutien de la majorité du conseil communal. En d'autres termes, la présence obligatoire d'un échevin flamand était déjà, dans les faits, conditionnée à l'existence d'une majorité bilingue au sein de la commune.

(22) Voy. F. TULKENS, «Les réformes de 2001 et les communes bruxelloises», *A.P.T.*, 2002, p. 204.

(23) Voy. l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet d'ordonnance modifiant la Nouvelle loi communale, *Doc. parl.*, C.R.B.C., sess. ord. 2002-2003, n° A-430/1, pp. 19-20 (où l'obligation de déposer un acte de présentation conformément à l'article 13 de la Nouvelle loi communale est respectée lorsqu'elle n'est pas *substantiellement* modifiée. Tel est le cas lorsque la présentation doit être déposée entre les mains, non plus du gouverneur, mais du Gouvernement régional) ainsi que l'avis sur l'avant-projet d'ordonnance portant diverses réformes en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 13 juillet 2001 portant transfert aux Régions et aux Communautés de diverses compétences, *Doc. parl.*, C.R.B.C., sess. ord. 2001-2002, n° A-309/1, p. 19 («Dans l'exercice des compétences qui lui sont désormais dévolues, la Région bruxelloise est en mesure de *modaliser* la procédure d'élection des échevins telle qu'elle est organisée par l'article 15 de la Nouvelle loi communale et telle qu'elle est visée par l'article 279 de la même loi»).

(24) Proposition de loi modifiant l'article 2 de la Nouvelle loi communale, Amendement, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1986-1987, n° 639-3. Voy. également le débat consacré à cette question dans le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1986-1987, n° 639-7, p. 9).



Dans l'avis qu'elle a rendu sur la proposition qui est devenue l'ordonnance du 20 juillet 2006, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas contesté la régularité de cette nouvelle procédure de présentation (25). Étonnamment, elle s'est montrée plus critique quant à la réforme du mode d'élection des échevins bruxellois, notamment en ce que cette réforme permet de priver les conseillers néerlandophones de la possibilité d'intervenir dans la désignation des échevins, via leur acte de présentation. Sur ce point, en tout cas, la critique est transposable à la réforme du mode de désignation du bourgmestre. En effet, une majorité francophone peut empêcher toute présentation valable d'un candidat bourgmestre par des conseillers néerlandophones.

Le législateur bruxellois a donc rendu obligatoire la présentation d'un candidat bourgmestre. Ce n'est pas à dire pour autant que le Gouvernement régional soit tenu de nommer le candidat ainsi présenté. Comme le confirment les travaux préparatoires, l'exécutif régional peut refuser de nommer le candidat bourgmestre au moyen d'une décision motivée. Dans ce cas, une nouvelle procédure de présentation est entamée au sein du conseil communal. On le perçoit immédiatement. Cette procédure de «navette» entre le Gouvernement et le conseil communal présente le risque que le conseil, devant statuer à la majorité absolue de ses membres, soit décide de représenter le même candidat soit refuse de présenter quelqu'un d'autre. Que faire dans ce cas ?

Le législateur ordonnantiel n'a pas supprimé la faculté pour le Gouvernement régional de nommer, *motu proprio*, un bourgmestre en dehors du conseil communal. Sans doute, le Gouvernement ne peut-il recourir qu'exceptionnellement à cette procédure. Tout laisse néanmoins à penser que le blocage évoqué ci-avant permettrait d'y recourir.

On notera encore à cet égard que le Gouvernement régional n'est pas tenu d'obtenir l'avis conforme de la députation permanente, requis par l'article 13 de la Nouvelle loi communale pour nommer un bourgmestre hors conseil (26). On comprend aisément pourquoi. La Région bruxelloise est «extra-provincialisée»; il n'existe pas de députation permanente active sur son territoire.

II. — L'AMÉNAGEMENT FLAMAND

Si le législateur flamand est intervenu, par deux décrets successifs, en la matière, il ne s'est toutefois pas agi, pour lui, de revoir de fond en comble

(25) *Doc. parl.*, P.R.B.C., sess. ord. 2005-2006, n° A-244/2, pp. 4-5.

(26) Art. 6 de l'ordonnance du 17 juillet 2003.



le mode de désignation du bourgmestre, mais plutôt d'aménager les règles fédérales existantes.

En vertu de l'article 59 du décret communal du 15 juillet 2005, tel qu'il a été remplacé par le décret du 2 juin 2006, le bourgmestre est nommé, par le Gouvernement (27), parmi les élus belges au conseil communal. Ces derniers peuvent toujours — mais ne doivent pas — présenter au gouverneur de province des candidats à cet effet.

Les conditions de recevabilité d'un tel acte de présentation sont toutefois quelque peu modifiées. En effet, si l'acte doit toujours être signé par une majorité au moins des candidats élus sur la même liste que le bourgmestre présenté, ce dernier doit désormais encore être soutenu, comme en Région bruxelloise, par une majorité d'élus au conseil communal.

Afin de garantir l'efficacité de la procédure, le Gouvernement flamand est chargé de vérifier la régularité des actes de présentation. Des sanctions sont, en outre, expressément prévues à l'encontre du conseiller communal qui aurait signé plus d'un acte de présentation. Ce dernier ne pourra exercer aucune autre fonction communale que celle de conseiller et ce, pendant toute la durée de la législature.

Bien que la légitimité démocratique du candidat bourgmestre ainsi présenté soit renforcée, le législateur régional permet toujours au Gouvernement flamand de requérir, en tout temps, une nouvelle présentation. Compte tenu des prérogatives importantes qui sont dévolues au bourgmestre, spécialement en matière de police, le législateur flamand entend conserver la mainmise de l'autorité régionale sur sa désignation (28).

Plus encore, le bourgmestre peut exceptionnellement être nommé en dehors du conseil communal. C'est toutefois à la condition qu'il s'agisse d'un électeur belge de la commune, âgé de plus de 25 ans, et que la députation permanente de la province concernée y ait marqué son accord préalable.

Dans cette dernière hypothèse, un régime encore plus particulier s'applique à Fourons. Conformément à la loi spéciale du 13 juillet 2001, en effet, le législateur régional ne peut porter atteinte aux règles particulières élaborées par le législateur fédéral à propos de cette commune (29). Or, l'article 13, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale prévoit qu'on ne peut nommer, à Fourons, un bourgmestre hors conseil qu'après avoir obtenu l'avis conforme, non de la députation permanente, mais du gouverneur de province.

(27) Conformément à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 juillet 2004 fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand, c'est, en réalité, le ministre flamand des affaires intérieures qui est en charge d'une telle nomination.

(28) *Ontwerp van Gemeentedecreet, Doc. Parl., Parl. fl., sess. ord. 2004-2005, n° 347/1, p. 66.*

(29) Le législateur décrétaal ne peut modifier les règles inscrites dans la loi de pacification communautaire du 9 août 1988 (Art. 6, §1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001).



Plus encore, cette autorisation ne peut être délivrée qu'après que le gouverneur ait, lui-même, obtenu l'avis conforme du collège des gouverneurs de province.

De la même manière, si le bourgmestre de Fourons — ou des six communes périphériques autour de Bruxelles (30) — tardait à être nommé, le conseil communal devrait désigner un échevin ou un conseiller de nationalité belge qui assumerait la fonction de bourgmestre en attendant cette nomination et ce, en vertu de l'article 14, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale (31).

Le bourgmestre flamand est nommé pour une période de six ans. Il peut être révoqué pour conduite notoire ou négligence grave, mais ne peut être renvoyé par le conseil communal. Il s'agit d'une transposition du régime antérieur. Une nouveauté doit toutefois être soulignée. L'acte de présentation peut mentionner la date de fin du mandat du candidat bourgmestre ainsi que le nom de la personne qui le remplacera pour la durée restante du mandat. Le bourgmestre ainsi présenté est démissionnaire de plein droit à la date mentionnée dans l'acte de présentation.

III. — LA RÉFORME WALLONNE

C'est en Région wallonne que le mode de désignation du bourgmestre subit les modifications les plus profondes. Selon l'article L1123-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été modifié par le décret du 8 décembre 2005, est élu de plein droit bourgmestre le conseiller communal belge qui a obtenu le plus grand nombre de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi celles qui sont parties au pacte de majorité (32).

Au-delà des apparences, il ne s'agit donc pas, pour le citoyen wallon, d'élire directement son bourgmestre, par l'entremise d'une élection particulière. Il ne s'agit même pas de désigner comme bourgmestre le candidat ayant obtenu le meilleur résultat électoral au sein de la commune. Si le champion des votes de préférence s'est présenté sur une liste reléguée dans les rangs de l'opposition, il ne pourra pas prétendre au poste de bourgmestre. Un même constat vaut pour le candidat plébiscité par les électeurs,

(30) Il s'agit des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, à savoir : Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem.

(31) On notera d'ailleurs que, conformément à son article 302, le décret communal du 15 juillet 2005 n'abroge ni l'article 13, alinéa 3, ni l'article 14, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale.

(32) Pour une analyse plus approfondie de cette réforme, voy. D. DÉOM et Th. BOMBOIS, «Du neuf pour les communes et les provinces wallonnes, ou quand la Nouvelle loi communale devint l'ancienne», cette revue.



mais qui s'est présenté sur une liste qui, bien que participant au pacte de majorité, n'y est pas la plus importante.

Où se situe alors l'innovation? Ce n'est pas tant dans l'obligation de réserver le poste de bourgmestre à la liste la plus populaire de la coalition. Les usages politiques établissaient déjà un tel principe. L'avancée majeure consiste, en réalité, dans la désignation, *de plein droit*, comme bourgmestre, du conseiller qui, au sein de cette liste, est le plus populaire et bénéficie dès lors de la plus grande légitimité démocratique. En d'autres termes, ce ne sera donc plus la tête de liste, voire le «baron» local, qui ceindra nécessairement l'écharpe mayorale, indépendamment de son score électoral personnel.

Tel est donc le régime qui prévaudra pour les communes wallonnes après les élections communales d'octobre. Pour toutes les communes wallonnes? Non. L'une d'entre elles résiste en effet à l'uniformisation: celle de Comines-Warneton. Comme pour Fourons, le législateur régional ne peut remettre en cause les garanties linguistiques qui ont été élaborées par le législateur fédéral à son égard.

Dans cette commune, l'élection du bourgmestre n'est pas de mise. En effet, les échevins doivent y être élus directement par la population (33). Il en résulte que le collège des bourgmestre et échevins est composé à la proportionnelle des forces politiques en présence, à l'image du conseil communal. L'idée d'un pacte de majorité ne peut donc y être transposée (34). Par ailleurs, le législateur fédéral prévoit, comme pour Fourons, des règles particulières quant à la *nomination* du bourgmestre (35). Son élection automatique paraît dès lors tout autant exclue. Puisque la réforme ne trouve pas à s'appliquer à Comines-Warneton, la désignation de son bourgmestre aura donc toujours lieu conformément à l'article 13 de la Nouvelle loi communale (36). C'est toutefois le Gouvernement wallon (37) — et non plus le Roi — qui procédera à sa nomination.

*

(33) Art. 15, §2, de la Nouvelle loi communale. Cette disposition constituait, initialement, l'article 3 de la loi du 9 août 1988 de pacification communautaire.

(34) Voy., d'ailleurs, l'article L4151-3 du même Code, tel qu'il a été modifié par le décret du 1^{er} juin 2006, et qui prévoit un régime spécifique pour la désignation des échevins de Comines-Warneton.

(35) Art. 13, alinéa 3, de la Nouvelle loi communale.

(36) Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Doc. Parl.*, P.W., sess. ord. 2004-2005, n° 204/1, p. 4. Voy. encore l'article L5111-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ainsi que la circulaire du 7 juillet 2006 relative aux élections des membres du conseil communal et des membres du conseil de l'aide sociale de la commune de Comines-Warneton, *M.B.*, 27 juillet 2006.

(37) En réalité, et conformément à l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, c'est le ministre des affaires intérieures qui procédera à une telle nomination.



La régionalisation des pouvoirs locaux a produit les effets escomptés. Seul un bourgmestre — celui de Comines-Warneton — sera encore nommé selon la procédure traditionnelle, héritée de l'article 13 de la Nouvelle loi communale. Les 588 autres communes qui composent le Royaume verront leur premier édile désigné au moyen de procédures distinctes, selon la région concernée, mais qui, toutes, visent à accroître la légitimité démocratique du bourgmestre.

Une idée semble s'être perdue en chemin. C'est celle de l'élection *directe* du bourgmestre par les citoyens. Censée revitaliser l'institution communale et la légitimité du premier magistrat de la ville, ce processus de désignation avait été recommandé par une partie du monde politique.

L'idée paraît généreuse. Il faut pourtant se garder d'un enthousiasme trop béat (38). L'élection directe du chef de l'exécutif s'accompagne presque naturellement d'une personnalisation outrancière du débat politique. Par ailleurs, le système électoral proportionnel s'accommode mal d'une élection directe où le vainqueur emporte toute la mise.

Il est peut-être encore une autre raison — plus inconsciente, celle-là — à l'abandon de l'élection directe du bourgmestre. On sait que, spécialement en matière de citoyenneté, l'échelon communal est souvent regardé comme un «laboratoire pour idées neuves». Imaginerait-on cependant que les ministres-présidents des régions et des communautés soient, un jour, désignés de la sorte? Plus encore, est-il concevable que la population élise son Premier ministre? Mais, sans doute, est-on déjà là dans le registre de la «politique-fiction» ou, à tout le moins, de la révolution constitutionnelle...!

(38) Voy., à cet égard, F. DELPÉRIE et M. JOASSART, «Observations générales», in F. DELPÉRIE et M. JOASSART, *o.c.*, pp. 269 et s.

