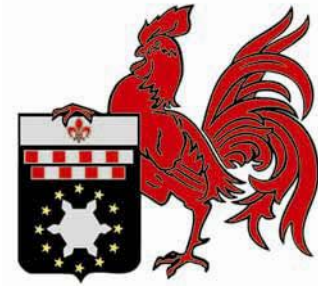


VILLE DE CHARLEROI



## *Une Nouvelle Gouvernance pour Charleroi*

### *LIVRE BLANC*

*rédigé par le groupe de travail « Nouvelle Gouvernance » mis en place par  
décision du Conseil communal du 29 juin 2006.*

*septembre 2006*

**LIVRE BLANC  
UNE NOUVELLE GOUVERNANCE POUR CHARLEROI**

**TABLE DES MATIERES**

---

<b>PREAMBULE</b>	<b>3</b>
1. Qu'est-ce que la « Gouvernance » d'une ville ?	3
2. Pourquoi Charleroi a-t-elle besoin de faire maintenant le point en matière de gouvernance ?	4
3. Une mobilisation commune des partis démocratiques	5
<b>CHAPITRE I - LES 11 PRINCIPES GENERAUX DE LA BONNE GOUVERNANCE</b>	<b>7</b>
I. La transparence	7
II. La pratique démocratique locale	7
III. Le partenariat	8
IV. La responsabilisation	8
V. L'éthique et la déontologie	9
VI. La cohérence	9
VII. L'efficacité, l'économie et l'efficience	10
VIII. L'égalité de traitement	10
IX. L'intérêt communal	11
X. Le long terme	11
XI. La supra-communalité	11
<b>CHAPITRE II - LES DOMAINES D'ACTION ET LES MESURES A PRENDRE</b>	<b>13</b>
I. L'exercice des mandats communaux	13
1. La limitation du cumul des mandats	13
2. La perte des mandats dérivés	14
3. La déclaration et la limitation des revenus provenant de l'exercice de mandats publics communaux	14
4. La fixation d'un barème des rémunérations et avantages en nature	15
5. La diminution du nombre d'échevins	15
II. La qualité des élus locaux	15
1. L'accroissement du niveau de compétence	15
2. L'augmentation du savoir-faire grâce à la formation	16
3. Les incitants à la formation	16
III. Le respect de la déontologie et de l'éthique	16
1. La rédaction d'un code de déontologie pour les élus	16
2. La création d'un bureau de déontologie et d'éthique	17
3. La réglementation de la communication des membres du Collège communal	18

<b>IV.</b>	<b>Les relations entre élus et administration</b>	<b>18</b>
1.	La note d'accord entre le secrétaire communal et le Collège communal	18
2.	L'information sur les travaux du comité de direction	18
<b>V.</b>	<b>Le contrôle et l'évaluation de l'action communale</b>	<b>19</b>
1.	La synthèse analytique à annexer au compte communal	19
2.	Une analyse de l'organisation communale	19
3.	L'évaluation à mi-mandat	19
4.	La création d'un service d'audit interne	20
5.	La mise en place d'un comité de pilotage de l'audit interne	20
6.	La création d'une fonction d'inspection générale des services	20
7.	Le respect de principes généraux en matière de recrutement du personnel communal	20
8.	Le contrôle des activités accessoires du personnel communal	21
9.	La publication annuelle de la liste des adjudicataires des marchés publics	21
<b>VI.</b>	<b>Le recours à de nouveaux modes de fonctionnement de l'administration et des organes communaux</b>	<b>21</b>
1.	La fusion des services complémentaires ville/CPAS	21
2.	L'adoption d'un contrat d'avenir local	21
3.	La tenue d'une séance spéciale du Conseil pour l'examen du compte	22
4.	La revalorisation de la fonction de conseiller communal	22
5.	L'organisation d'une consultation populaire sur la décentralisation	22
<b>VII.</b>	<b>La maîtrise des services para-communaux</b>	<b>23</b>
1.	L'établissement d'une liste exhaustive des para-communaux	23
2.	La signature de contrats de gestion et de partenariat	23
3.	Le contrôle interne	23
4.	Le contrôle externe	24
5.	La réalisation d'un audit général des ASBL para-communales	24
6.	La limitation du nombre des ASBL para-communales	24
7.	La diminution du nombre d'administrateurs	24
8.	La fixation des rémunérations et avantages en nature	25
9.	La rationalisation du secteur du logement social	25
10.	L'organisation de Collèges spéciaux sur les para-communaux	25
11.	La représentation de la ville dans les comités de gestion	25
12.	L'adoption d'une Charte de l'administrateur public	26
13.	La formation des administrateurs publics	26
14.	Le respect des règles de bonne gouvernance	26
15.	Le droit de regard des conseillers communaux sur la gestion financière	26
<b>VIII.</b>	<b>L'information publique et l'implication de la société civile</b>	<b>26</b>
1.	L'information financière à destination du citoyen	27
2.	L'extension du budget participatif	27
3.	Le pacte associatif	27
4.	Valorisation du règlement communal sur la participation	27
5.	L'obligation de débattre du résultat d'une consultation populaire	28
6.	Le bulletin communal, support d'information pluraliste	28
	<b>CHAPITRE III – LA MISE EN ŒUVRE DU LIVRE BLANC</b>	<b>29</b>

# PREAMBULE

---

## 1. Qu'est-ce que la « Gouvernance » d'une ville ?

---

Le gouvernement d'une ville est exercé par le pouvoir politique qui la dirige et qui exerce ce mandat sur base d'une élection démocratique.

L'autorité locale partage avec les autres niveaux de pouvoir (l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Communauté française, la Province) le droit légitime de conduire, de contrôler et de gérer la société locale.

Les devoirs et les responsabilités qui lui incombent sont ceux de tous les gouvernements. Il lui appartient à ce titre de résoudre efficacement les problèmes qui se présentent et de répondre aux demandes de la société civile.

L'autorité locale est aujourd'hui confrontée à la difficulté d'agréger les multiples demandes émanant d'une société toujours plus pluraliste et plus organisée qui manifeste des intérêts de plus en plus diversifiés et qui formule des demandes multiples, parfois contradictoires et souvent difficiles à concilier.

De plus,

- l'autorité locale doit mener son action dans un contexte de ressources rares, notamment en matière financière, alors que les autres niveaux de pouvoir délèguent davantage de missions aux pouvoirs locaux sans en assurer le financement. La crise économique augmente par ailleurs les demandes des citoyens quant au soutien qu'ils attendent du pouvoir public le plus proche d'eux.  
La simple rationalisation de l'action publique et la maîtrise des dépenses ne permettent pas de compenser le manque de moyens publics nécessaires pour faire face aux besoins ;
- l'autorité locale doit également faire face à une crise de confiance, les citoyens ne comprenant pas toujours les enjeux des politiques menées, la pertinence des choix effectués, les contraintes auxquelles les responsables politiques sont soumis et surtout la limitation des moyens disponibles.

Pour faire face à ces situations, l'autorité locale est tenue d'innover et de substituer au mode ancien de gouvernement de la ville le nouveau mode d'action : **la gouvernance locale**.

Elle implique l'établissement de nouvelles règles, la mise en place de nouveaux processus, l'adoption de nouveaux comportements et la définition de nouveaux rôles.

L'enjeu est triple :

- il s'agit d'abord de créer une véritable solidarité entre les acteurs publics et locaux et les acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs et associatifs au terme de laquelle les citoyens sont associés à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui leur permet de mieux les comprendre et les ressentir comme justes et utiles ;
- il s'agit ensuite de recréer un lien de confiance entre les institutions locales, les responsables politiques, l'administration communale et la société civile qui est hétérogène

et composée d'individus mais aussi et surtout d'institutions diverses, d'associations, de mouvements, de clubs, etc. Ceux-ci ont un rôle de relais entre les citoyens et l'autorité communale et vice-versa. C'est le rôle du pacte associatif et son application permanente ;

- il s'agit enfin d'assurer une meilleure cohérence d'action entre les différents niveaux de pouvoirs publics et de mobiliser (grâce à la constitution de partenariats publics/privés) de nouvelles ressources qui ne soient pas exclusivement publiques pour assurer le développement plus rapide de la ville et mieux rencontrer les demandes des citoyens et les besoins objectifs de la ville.

En passant de l'action publique locale « classique », basée sur un rapport d'autorité, à la gouvernance locale, on adopte donc de nouvelles modalités d'action et de prises de décision plus participatives, plus partenariales, plus transparentes et plus interactives, susceptibles de créer la conscience locale d'intérêts collectifs ainsi que la compréhension et l'estime réciproques entre le monde politique et la société civile, et on se donne en plus de nouveaux moyens concrets de les gérer.

Enfin, et ce n'est pas la moindre de ses vertus, la pratique de la gouvernance s'inscrit dans la perspective d'un approfondissement de la démocratie locale puisqu'elle améliore le contrôle démocratique des élus et qu'elle associe les citoyens de manière effective à la conception et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent et puisqu'elle génère un dialogue permanent entre les élus et ceux qui les ont mandatés pour présider aux destinées de la ville. Elle constitue dès lors un plus pour la démocratie, une réhabilitation de l'action publique et un moyen efficace de combattre l'extrême droite.

## **2. Pourquoi Charleroi a-t-elle besoin de faire maintenant le point en matière de gouvernance ?**

---

Les quatre partis démocratiques représentés au Conseil communal (cdH, Ecolo, M.R et P.S) ont estimé ensemble qu'il était indispensable de susciter un débat sur la pertinence de doter Charleroi d'un nouveau système de gouvernance s'appuyant sur des mesures concrètes à mettre en œuvre dès le lendemain des élections communales du 8 octobre 2006.

Cette réflexion est rendue nécessaire par la conjugaison de plusieurs éléments :

1. les dysfonctionnements constatés durant l'année qui vient de s'écouler exigent que des mesures soient prises pour éviter qu'à l'avenir pareille situation ne puisse se reproduire ;
2. il est urgent que l'autorité communale prenne de nouvelles initiatives afin de renouer les liens de confiance devant exister entre les citoyens et l'institution communale. Le relâchement des liens se traduit par un risque de renforcement de l'influence des partis extrémistes mettant gravement en péril la démocratie locale ;
3. la pratique de la gouvernance des organisations progresse sensiblement et prend le pas sur la simple gestion. C'est vrai dans le monde des entreprises et des organisations non gouvernementales mais aussi dans celui du secteur public. La Région wallonne a pris de nombreuses initiatives en la matière, notamment en ce qui concerne les intercommunales et les sociétés d'habitations sociales. Le monde communal, et plus particulièrement Charleroi, doit s'inscrire dans ce courant innovateur de nature à contribuer à un meilleur exercice de l'action publique ;

4. pour tenter de compenser l'insuffisance de ses finances publiques, Charleroi doit imaginer de nouveaux modes de fonctionnement de nature à accroître l'efficacité de son administration communale, à réduire le coût du service public local et à susciter des partenariats avec les secteurs privé et associatif;
5. Charleroi a besoin d'améliorer son image auprès de l'opinion publique. L'adoption d'un nouveau mode de fonctionnement de l'institution communale pourrait y contribuer. Un véritable contrat de confiance doit ainsi s'établir entre le citoyen et ses mandataires publics. L'ambition commune est de faire de Charleroi un modèle de bonne gouvernance pour l'ensemble des villes et communes wallonnes et ce, tant parce que Charleroi est la plus grande ville de Wallonie que parce que la bonne gouvernance publique est un important facteur d'attractivité pour les investisseurs privés ;
6. l'installation du Conseil communal et du Collège communal issus des élections du 8 octobre sera l'occasion de mettre en place de nouveaux modes de fonctionnement de l'institution communale.  
Pour pouvoir le faire dans les meilleurs délais, il est nécessaire d'anticiper la réflexion et d'arrêter dès à présent de manière consensuelle entre partis démocratiques le programme de travail à mettre en œuvre au lendemain des élections et ce, quel qu'en soit le résultat.  
L'engagement unanime et solennel des partis démocratiques d'appliquer cette nouvelle gouvernance est un geste fort attendu par les citoyens.

### **3. Une mobilisation commune des partis démocratiques**

---

Durant le premier semestre de 2006, les partis démocratiques représentés au Conseil communal ont réfléchi à la mise en place d'un nouveau système de gouvernance pour Charleroi. Ils ont été unanimes à reconnaître la nécessité de s'engager dans cette voie et ils ont formulé des propositions d'actions concrètes.

Lors du Conseil communal du 29 juin 2006, il a été décidé à l'unanimité de constituer un groupe de travail commun composé de représentants des quatre partis démocratiques.

Le groupe de travail « Nouvelle Gouvernance » s'est fixé pour objectifs :

1. de définir les principes généraux de gouvernance de l'institution communale dans un souci :
  - d'efficacité accrue ;
  - d'augmentation de la transparence ;
  - de respect de la légalité, de la déontologie et de l'éthique ;
  - de renforcement de la démocratie représentative et participative ;
  - d'évaluation de l'action publique locale.
2. d'identifier des mesures concrètes à mettre en œuvre durant la prochaine législature communale.

Le groupe « Nouvelle Gouvernance » (mis en place le 17 juillet 2006) a estimé qu'il était nécessaire d'associer à ses réflexions le Bourgmestre, des représentants des organisations syndicales et des fonctionnaires communaux dirigeants.

Il a également organisé une rencontre citoyenne (13 septembre 2006) avec la société civile, afin de recueillir sa sensibilité sur le contenu du livre blanc.

Il a choisi de consigner le résultat de ses travaux dans un « livre blanc » devant servir de base à un dialogue avec la société civile au terme duquel les partis démocratiques feront une déclaration politique commune dont ils s'engagent à assurer par leurs élus la mise en œuvre qui sera réalisée durant la prochaine législature communale (de décembre 2006 à décembre 2012).

Le contenu de ce livre blanc fait l'objet d'un consensus entre les partis démocratiques qui l'ont élaboré dans le souci d'œuvrer en commun en faveur du bien de Charleroi et de ses habitants.

**Membres du groupe de travail « Nouvelle Gouvernance »**

Le Bourgmestre	Jacques Van Gompel
Administration communale	Eric Lecomte, Secrétaire communal Bernard Bermils, Secrétaire communal adjoint Pierre Oversteyns, Receveur communal
CDH	Véronique Salvi et Jean-Jacques Viseur
Ecolo	Luc Parmentier et Xavier Desgain
MR	Olivier Chastel et Philippe Sonnet
PS	Jean-Claude Van Cauwenberghe et Marc Parmentier
C.G.S.P	Alain Laforêt et Philippe Barbion
C.S.C	Dominique Cabiaux
S.L.F.P	Monique Maron et Dominique Rombaux

# CHAPITRE I - LES 11 PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA BONNE GOUVERNANCE POUR CHARLEROI

---

Le nouveau système de gouvernance à mettre en place à Charleroi devrait reposer sur 11 principes généraux qui vont influencer la gestion de la ville et qui vont permettre d'identifier les domaines dans lesquels de nouvelles initiatives doivent être prises.

Ces principes seront aussi à prendre en considération par les autorités communales chaque fois qu'il s'agira pour elles de définir une politique, de prendre une décision et d'en assurer la bonne exécution.

## I. La transparence

---

La transparence est fondamentale pour la démocratie ; c'est une des conditions de la responsabilité du pouvoir local envers le citoyen et de sa participation à la vie publique. Dans toute société moderne, elle est le gage de l'honnêteté et de l'efficacité de l'action publique.

Une action publique transparente est celle qui permet au citoyen de comprendre ce que font les autorités publiques, avec quels moyens, pourquoi elles le font et ce qu'elles prévoient de faire dans le futur.

La transparence impose également à l'intérieur des structures communales d'effectuer un contrôle et une évaluation de l'action politique et administrative, tant par les élus que par la population.

La pratique de la transparence doit s'appuyer largement sur l'information. Elle exige une information publique de qualité et objective, rédigée dans un langage accessible au grand public. En interne, l'information doit être structurée, synthétique, pertinente et accessible afin de permettre aux conseillers communaux de jouer pleinement leur rôle. En cela, la transparence est essentielle pour la qualité et la régularité d'un débat constructif entre la majorité et l'opposition. A l'égard des fonctionnaires, elle doit leur permettre, par leur participation, de mieux mesurer les objectifs de leur action et les méthodes les plus efficaces pour les atteindre. En cela, elle revalorise la fonction publique et augmente ses responsabilités.

## II. La pratique démocratique locale

---

Elle doit guider en permanence l'action de l'autorité locale. Elle implique l'observance de principes de base tels que la liberté de parole, le respect des opinions d'autrui, le droit à la différence, le respect des minorités, le droit à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances et plus généralement la protection de tous les droits reconnus par la Constitution.

Plus spécifiquement, le respect de la démocratie locale exige la revalorisation du Conseil communal comme étant le lieu où se déroulent les débats concernant l'élaboration des politiques communales et le contrôle de leur mise en œuvre par l'organe exécutif qu'est le Collège communal.



Le Conseil communal est aussi un lieu auquel le citoyen doit avoir accès, moyennant le respect de certaines conditions, pour faire valoir son point de vue, manifester ses préoccupations et être associé à la gestion des affaires de la ville dans le cadre de la démocratie participative. Cette dernière doit également trouver à s'appliquer dans la mise en œuvre des politiques communales à laquelle le citoyen doit être associé.

### **III. Le partenariat**

---

L'action des autorités locales doit être envisagée dans une logique de partenariat avec la société civile et non suivant un modèle autoritaire patriarcal et pyramidal.

La « contractualisation » des rapports entre les autorités communales et les autres acteurs locaux doit être généralisée. Elle doit clairement définir les droits et obligations de chacun et s'inscrire dans une logique de projet commun à mener dans l'intérêt et le respect des différentes parties prenantes et avant tout en conformité avec l'intérêt général de la ville.

Cette nouvelle logique doit être appliquée dans les rapports entre les services communaux et les structures dont elle fait partie et auxquelles elle délègue l'exercice de certaines missions de service public (les régies communales, les ASBL para-communales, les intercommunales) mais également dans les relations avec le monde de l'entreprise, les forces sociales, le monde culturel, le monde des soins de santé, le monde éducatif et le monde associatif.

La « contractualisation » qui, dans le respect de l'autonomie, définit les objectifs, les missions de service public ainsi décentralisées, les moyens d'actions notamment par les subsides octroyés et leur mise en œuvre doit prendre la forme de contrats de gestion ou de partenariat selon la nature des rapports entre la ville et les structures partenaires. Elle assure le contrôle par la ville de l'utilisation des subsides communaux.

### **IV. La responsabilisation**

---

Elle doit être appliquée à l'intérieur des structures tant communales que para-communales et doit concerner à la fois les élus et les fonctionnaires.

Elle concerne aussi ceux qui sont engagés dans un rapport de partenariat avec l'autorité communale.

La responsabilisation nécessite la définition claire et préalable des rôles et des droits et devoirs de chacun.

Elle permet en outre une meilleure prévention des risques de dysfonctionnements, la prise de mesures correctrices rapides, l'évaluation des responsabilités et la juste reconnaissance des apports individuels dans le bon fonctionnement de l'organisation ou de la mise en œuvre de projets.

Elle renforce la crédibilité de l'institution communale auprès de l'opinion publique en évitant la dilution des responsabilités et la trop facile mise en cause de l'ensemble de la structure communale en cas de dysfonctionnement d'un de ses éléments.

## V. L'éthique et la déontologie

---

Si l'action communale doit être conforme à la légalité et aux principes de bonne gestion que l'on qualifierait de « techniques », elle doit aussi veiller au respect de l'éthique (principes moraux généraux tels que l'honnêteté, le respect de l'autre, la vérité, l'équité, l'intégrité...); elle doit aussi se conformer à des règles déontologiques du type de celles applicables à ceux qui exercent des professions d'intérêt général (les avocats, les médecins, les notaires, les architectes...).

Les règles de déontologie ont un double but : d'une part protéger ceux qui ont recours à des spécialistes d'une matière (et qui, partant, sont vis-à-vis d'eux dans une situation de dépendance telle qu'ils pourraient être victimes d'abus de pouvoir de leur part) et d'autre part assurer une « police interne » de la profession ou de la fonction, garantissant la qualité et la sécurité du service offert au public.

Il faut considérer que ceux qui exercent la puissance publique au sein d'une commune (les élus et les fonctionnaires) et disposent ainsi du monopole de l'action publique sont dans une position dominante par rapport au citoyen et qu'il s'indique en conséquence de leur imposer le respect strict d'une déontologie qui doit faire l'objet d'une codification et d'un réel contrôle.

## VI. La cohérence

---

La grande variété des matières qui sont de la compétence communale, la taille importante de l'administration communale et du territoire communal, la spécialisation et l'éparpillement des services communaux sur l'ensemble de son territoire, la spécialisation des fonctions scabinales et la diversité des acteurs locaux ne doivent pas être un obstacle à la cohérence de l'action communale.

La cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique conforme à une stratégie globale préétablie de manière concertée. Elle repose sur un organigramme des services communaux privilégiant la transversalité ainsi que sur une bonne circulation de l'information interne. Elle dépend de la ligne politique précise donnée par le pouvoir communal. Elle est tributaire du souci permanent des décideurs locaux de prendre en compte la transversalité des problématiques et la complémentarité possible des actions. A cet égard, chaque mandataire, bourgmestre, échevin, président de CPAS, conseiller communal ou de CPAS, s'il est très légitimement l'élu du parti et s'il a de légitimes attaches avec son ancienne commune ou son quartier, assume une fonction à la dimension de la ville. Son action doit donc toujours s'inscrire dans le cadre de l'intérêt général de la ville au service de l'ensemble de ses concitoyens.

La cohérence doit aussi être recherchée par rapport aux initiatives des secteurs privé, culturel, éducatif et associatif ainsi que par rapport aux politiques menées par les autres niveaux de pouvoir (Europe, Etat, Région, Province) dont les effets se font sentir sur le territoire de la ville.

## **VII. L'efficacité, l'économie et l'efficience**

---

Ces trois exigences sont bien sûr liées à la recherche de cohérence évoquée plus haut.

L'efficacité se manifeste par le fait que les mesures prises produisent les résultats escomptés, que les « double emploi » sont évités et que la solution des problèmes fait l'objet d'une anticipation (gestion pro-active).

L'économie exige que les mesures mises en œuvre le soient au meilleur coût pour les pouvoirs publics.

L'efficience est atteinte lorsque les mesures prises de façon économe et efficace atteignent l'objectif fixé par la décision politique.

La recherche de l'efficacité, de l'économie et de l'efficience, doit permettre d'aboutir à une amélioration du service public accompagnée d'une diminution du coût du service public, ce qui doit être une des priorités durant la législature communale prochaine.

L'efficacité est conditionnée par la mise en place d'un dispositif participatif d'évaluation prudentiel, a priori destiné à prévenir et gérer les risques et de contrôle, a posteriori portant à la fois sur la qualité des décisions prises sur la réalisation des objectifs et sur leur mise en œuvre par les services communaux.

La recherche de l'efficacité requiert enfin une transversalité renforcée dans la conception des politiques communales, dans les actions du Collège communal et dans l'organisation des services communaux.

## **VIII. L'égalité de traitement**

---

Elle concerne en premier lieu la manière dont les dispositions légales et réglementaires sont appliquées au citoyen mais elle couvre aussi des domaines dans lesquels l'autorité communale dispose d'un pouvoir discrétionnaire (tel que par exemple celui de l'octroi de subsides).

En second lieu, elle pose le problème de l'accès facile et rapide aux services communaux et aux élus, quel que soit l'endroit du territoire communal où l'on habite. Les politiques de proximité et de participation (facilitées par la dispersion des bâtiments communaux issue de la fusion des communes de 1977) ont entraîné la mise en place d'une organisation décentralisée des services communaux accessibles au public et l'apparition de pratiques participatives décentralisées qualifiées par certains de « sous-localisme » qui serait nuisible à la cohérence des politiques communales et à leur efficacité.

Sans préjuger de la pertinence ou non de ces analyses, il faudra approfondir le problème en procédant de manière participative à une analyse coûts/bénéfices du système actuel et en examiner les alternatives possibles.

L'égalité de traitement doit enfin s'appliquer en matière d'accès aux emplois communaux et de développement de la carrière des agents de la ville et ce, suivant les principes énoncés par la Constitution, les lois et les décrets mais aussi les principes de bonnes pratiques énoncés par l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

## **IX. L'intérêt communal**

---

En vertu de la Constitution, il appartient aux responsables politiques locaux, élus démocratiquement, d'apprécier ce qui est de l'intérêt de la commune qu'ils dirigent. Ils doivent le faire en tenant compte de deux réalités nouvelles :

- Nombreux sont les cas où l'intérêt communal ne se heurte pas à des intérêts particuliers mais il y a parfois conflit entre eux. La tendance actuelle est à l'augmentation des antagonismes qu'il faut gérer (phénomène « Nimby » stigmatisant le comportement du citoyen qui est d'accord sur tout à condition « que cela ne se fasse pas au fond de son jardin », faisant ainsi prévaloir à chaque occasion son intérêt propre au détriment de l'intérêt général).
- A l'heure de la mondialisation, la définition de l'intérêt communal doit dans certains cas se faire par référence à des problématiques ayant une dimension européenne, voire mondiale. C'est le cas par exemple en matière de libéralisation des services publics prônée par l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C) au travers de l'Accord Général sur le Commerce des Services (A.G.C.S).  
Le Conseil communal a déjà déclaré Charleroi ville hors A.G.C.S.  
Il conviendrait de poursuivre dans cette voie afin de garantir aux citoyens de Charleroi la fourniture d'un service public communal de qualité.

La bonne gouvernance est donc celle qui prend en compte l'intérêt communal de manière élargie, réfléchie et bien documentée, en s'entourant de tous avis techniques utiles, en s'inspirant d'expériences vécues par d'autres et des bonnes pratiques régionales, nationales et étrangères, en s'appuyant sur des données fiables, en écoutant ceux qui se prévalent d'intérêts particuliers et surtout en expliquant clairement le pourquoi des décisions prises.

## **X. Le long terme**

---

Pour bien diriger une ville, il faut le faire dans une perspective de développement durable (équilibre entre l'économique, le social, le culturel et l'environnemental), ce qui signifie que l'impact de toute décision prise aujourd'hui sera mesuré non seulement en fonction de son apport à court ou moyen terme mais aussi par rapport aux avantages qu'elle procurera aux générations futures ou au poids des charges que ladite décision pourrait faire peser sur elles. L'établissement, pour la durée de la législature, d'un plan d'avenir communal et sa régulière évaluation traduiront cette volonté de travail à long terme dans une perspective de développement durable.

## **XI. La supra-communalité**

---

La définition des politiques communales et leur mise en œuvre doit se faire en prenant en compte le territoire le plus pertinent. Il peut coïncider avec les frontières administratives de la ville mais aussi avec celles d'autres territoires plus larges tels que par exemple la Communauté urbaine. Il faut alors raisonner à l'échelle intercommunale et à celle de la communauté urbaine, en rapprochant les structures mises en place à ces deux niveaux. Celles-ci constituent tantôt un lieu d'action (le recours à une intercommunale pour assurer le service public sur le territoire de la

ville, le développement d'un projet en partenariat avec les communes voisines, ...), tantôt un lieu de concertation et de solidarité entre les autorités politiques de Charleroi et celles de sa périphérie, permettant la définition d'une stratégie et d'une politique communes dans des domaines tels que par exemple la sécurité, la mobilité, l'implantation de grandes surfaces ...

D'autre part, le décret sur la coopération entre communes adopté par le Parlement wallon le 19 juillet 2006 met à disposition des communes de nouveaux outils tels que les conventions entre communes et les associations de projet (dont le secteur privé peut faire partie); ils sont de nature à favoriser la supra-communalité en lui donnant une base juridique nouvelle qui constitue une alternative à l'intercommunalité telle qu'elle existait jusqu'à présent et qui se limitait au recours à des structures intercommunales permanentes.

Les possibilités offertes par le décret ouvrent de nouvelles perspectives qu'il faudra prendre en compte dans la gestion de la ville.

## CHAPITRE II - LES DOMAINES D'ACTION ET LES MESURES A PRENDRE

---

Il est dès à présent possible d'identifier des domaines dans lesquels des mesures devraient être prises en priorité afin de respecter au mieux les principes généraux de bonne gouvernance de Charleroi. L'exercice est difficile car il doit se limiter aux domaines dans lesquels la ville dispose de compétences propres et d'une marge de manœuvre suffisante, celles-ci pouvant être limitées de fait par des réglementations déjà existantes ou en cours d'élaboration, notamment au niveau de la Région wallonne qui exerce la compétence normative en matière d'organisation locale et la tutelle sur les institutions locales.

Les domaines dans lesquels l'institution communale pourrait prendre **48 mesures nouvelles** concernent l'exercice des mandats électifs et des fonctions administratives, le fonctionnement du Collège communal, du Conseil communal et des services communaux au sens large (c'est-à-dire en ce compris les structures para-communales, les intercommunales et sociétés d'habitations sociales).

Sont également concernés les domaines de l'information publique et de l'implication des citoyens dans la gestion de la ville.

### I. L'exercice des mandats communaux

---

Les cinq mesures proposées s'inscrivent dans une logique de renforcement de la disponibilité des élus et d'exercice effectif des mandats publics qui leur sont confiés.

Elles sont également justifiées par le souci d'assurer une meilleure répartition de la charge de travail et une juste rémunération de celui-ci.

Elles garantissent un meilleur équilibre dans l'exercice des responsabilités et sont ainsi de nature à prévenir les excès de pouvoir.

#### 1. La limitation du cumul des mandats

Le consensus est général sur la nécessité de limiter le cumul des mandats au niveau communal.

La Région wallonne en fixera les limites légales applicables à partir de la prochaine législature communale. Elle précisera aussi les modalités de contrôle du respect des règles établies (déclaration des mandats). Pour le surplus, il appartiendra à chaque parti de voir s'il est opportun d'imposer à ses membres des limitations supplémentaires au travers de directives applicables à l'ensemble des communes wallonnes.

Dans le cas plus particulier de Charleroi, il est important d'aborder la problématique de la limitation du cumul des mandats en tenant compte des circonstances suivantes :

- le décumul ne doit pas aboutir pour Charleroi à une perte d'influence au sein des structures satellites dont elle fait partie avec d'autres communes de la périphérie et dans lesquelles elle est en général majoritaire (ex : Igretec, ISPPC) ;

- il faut faire une distinction nette entre les para-communaux dont l'activité est en lien direct avec celle des services communaux (ex : Palais des Beaux-Arts, Maison du Tourisme) ou qui concerne une matière stratégique pour Charleroi (ex : Igretec, TEC) et ceux ayant une activité plus parallèle comme par exemple le Centre Social de Délassement (CSD) ;
- sans préjudice des règles limitant le cumul de rémunérations liées aux mandats publics, l'opportunité du cumul devra être examinée au cas par cas en début de législature en se basant sur le critère suivant : la liaison fonctionnelle entre les fonctions de bourgmestre ou celles d'échevin et la prolongation naturelle de leurs compétences fonctionnelles au sein de structures intercommunales et para-communales. Dans ce cas, le cumul devrait être admis car il est indispensable qu'ils puissent exercer leurs fonctions en application du principe de cohérence défini ci-dessus.

## **2. La perte des mandats dérivés**

Il s'agit des mandats donnés à des conseillers communaux en début de législature afin de représenter la ville dans les organes des associations para-communales ou autres dont elle fait partie.

Ces mandats sont répartis proportionnellement au nombre de sièges au Conseil communal attribués à chaque groupe politique sur base du résultat des élections communales. Les conseillers communaux détiennent donc leurs mandats dérivés en raison de leur appartenance à un groupe politique et sur base d'un quota attribué à chacun de ceux-ci.

Lorsqu'en cours de législature un conseiller communal quitte son groupe politique d'origine, il est anormal qu'il continue d'exercer les mandats dérivés qu'il détient. Dans pareil cas, en vertu des principes de démocratie représentative, ces mandats doivent être remis à disposition du groupe politique concerné qui pourvoira à leur réattribution en son sein.

Cette manière de procéder (conforme aux dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation) devrait être précisée dans le règlement d'ordre d'intérieur du Conseil communal et dans la Charte de l'administrateur public auquel tout conseiller communal serait tenu d'adhérer en début de législature communale.

## **3. La déclaration et la limitation des revenus provenant de l'exercice de mandats publics communaux**

Par son décret du 8 décembre 2005, la Région wallonne a limité les sommes et avantages en nature qui peuvent être perçus par un mandataire communal à 1,5 fois l'indemnité perçue par un parlementaire. Le contrôle du respect de cette mesure devrait être effectué par l'Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux et para-locaux à mettre en place par la Région wallonne.

Pour rendre le contrôle possible, chaque conseiller communal devra, dans les six mois de sa prestation de serment, déclarer au secrétaire communal (qui transmettra au Gouvernement wallon) les mandats, fonctions, mandats dérivés ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de son mandat, ainsi que les indemnités, traitements, jetons de présence et autres avantages perçus y afférents.

En outre, le conseiller communal devra déclarer annuellement les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'il a exercés l'année précédente dans le secteur public ou privé. La déclaration précisera la rémunération perçue effectivement pour chaque mandat public.

La pertinence de ces mesures est réaffirmée.

La publicité des rémunérations provenant d'activités autres que publiques ne devrait cependant être envisagée que si elle s'appliquait à l'ensemble des niveaux de pouvoir (Etat, Région, Communauté, Province) et pas uniquement au niveau communal.

#### **4. La fixation d'un barème des rémunérations et avantages en nature**

Cette mesure, dès sa finalisation par la Région wallonne pour les mandats dérivés, sera appliquée par la Ville de Charleroi. Elle permettra de limiter d'éventuels abus et d'assurer une uniformité dans les rémunérations et avantages octroyés.

#### **5. La diminution du nombre d'échevins**

Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation a rendu obligatoire l'intégration du Président du CPAS dans le Collège et ce dès le 4 décembre 2006. Le Code prévoit également la suppression d'un poste d'échevin et ce, à partir de 2012.

Il paraît opportun d'appliquer volontairement cette disposition à Charleroi dès la prochaine législature en limitant à 9 le nombre des échevins, le Président du CPAS en tant que membre effectif du Collège pouvant exercer des responsabilités en matière d'affaires sociales et de santé publique et ce, dans une optique de complémentarité renforcée avec les services du CPAS.

## **II. La qualité des élus locaux**

---

L'application des principes généraux permettant d'exercer une bonne gouvernance est liée aux aptitudes de ceux qui en assurent la responsabilité politique.

Pareille option ne doit pas déboucher sur un système politique élitiste reposant sur un système de vote de type capacitaire (c'est-à-dire en fonction des capacités intellectuelles des candidats).

### **1. L'accroissement du niveau de compétence**

Tout en réaffirmant avec force la nécessité d'appliquer le principe démocratique d'accès pour tous à des fonctions électives au niveau communal (conseiller communal, conseiller CPAS, administrateurs de para-communales et d'intercommunales), il est important que les partis politiques soient soucieux de veiller à la compétence des personnes proposées par eux aux différentes fonctions et qu'ils veillent en tous cas à leur procurer le bagage technique nécessaire à l'exercice correct de leurs fonctions.



## **2. L'augmentation du savoir-faire grâce à la formation**

L'offre de formation en matière de gestion communale est large et diversifiée. Elle émane des partis politiques eux-mêmes ou d'organismes de formation ou de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Le choix de la voie la mieux appropriée devrait appartenir à chaque conseiller communal, en fonction de ses centres d'intérêt, des responsabilités qu'il exerce, des mises à niveau qui lui paraissent nécessaires et du temps qu'il souhaite consacrer à sa formation.

La ville devrait organiser elle-même des formations dans des domaines spécifiques ou non couverts par l'offre de formations existantes. Une formation initiale en matière budgétaire s'avérerait en tous cas de première utilité.

## **3. Les incitants à la formation**

La formation doit être fortement encouragée sans pour autant devenir obligatoire pour les mandataires communaux.

Des initiatives devraient être prises dans ce sens durant la prochaine législature :

- mise en place par la ville d'un système de financement des efforts de formation des conseillers ou échevins (suivant des modalités ne créant pas de disparités avec les règles applicables au personnel communal) ;
- diffusion d'une information sur les formations existantes notamment celles qui seraient certifiées par le Conseil Régional de la Formation (CRF) ;
- reconnaissance des efforts de formation fournis, grâce à la publication annuelle de la liste des formations suivies par les membres du Conseil communal.

## **III. Le respect de la déontologie et de l'éthique**

---

C'est un domaine vis-à-vis duquel la société civile et l'opinion publique nourrissent de nombreuses attentes et dans lequel il convient d'opérer une clarification, tant en matière de contenu que dans celui des mécanismes nouveaux à mettre en œuvre pour en promouvoir la pratique.

Il faut en tous cas considérer l'éthique et la déontologie non pas comme une fin en soi mais plutôt comme des moyens de nature à garantir l'exercice d'une bonne gouvernance.

### **1. La rédaction d'un code de déontologie pour les élus**

La codification des règles de déontologie à respecter par les élus est dès à présent rendue obligatoire par la Région wallonne.

Dans son décret du 8 décembre 2005, elle a prévu que les nouvelles instances locales issues des élections d'octobre 2006 devront l'intégrer dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal.

Un règlement type fera l'objet d'une circulaire ministérielle.

Le code de déontologie devrait à tout le moins consacrer le respect des principes suivants par les élus locaux :

- un devoir d'engagement, de loyauté et de probité ;
- un devoir de disponibilité ;
- un devoir de transparence ;
- un devoir de prévention des conflits d'intérêts ;
- le refus d'accepter un mandat qui ne pourrait être assumé pleinement ;
- la participation régulière aux séances du Conseil, du Collège et des commissions ;
- les relations entre les élus et l'administration locale ;
- l'écoute et l'information du citoyen ;
- l'exercice des mandats dans le but exclusif de servir l'intérêt général ;
- le compte rendu régulier de la manière dont l'élu exerce le mandat devant l'instance qui l'a désigné ;
- le respect des décisions prises démocratiquement et conformément aux statuts par l'instance qui a confié le mandat ;
- une attitude et des prises de position publiques excluant toute forme de propagande personnelle ;
- le respect de la vie privée et de la dignité humaine ;
- le respect de la confidentialité des données informatiques communales.

Pour rappel, le personnel communal est quant à lui soumis à des règles déontologiques déjà précisées dans son statut administratif.

## **2. La création d'un bureau de déontologie et d'éthique**

Cette structure pourrait être mise en place pour encadrer le respect des principes contenus dans le code de déontologie applicable aux élus et de ceux figurant dans le statut du personnel communal.

Le bureau devrait être une structure indépendante composée majoritairement de représentants de la société civile et présidée par un de ceux-ci.

Il se prononcerait sur la problématique sous-tendue par des cas particuliers ou sur des principes généraux, par voie d'avis ou de recommandations dont le contenu serait communiqué au secrétaire communal et au Bourgmestre en respectant l'anonymat.

Il serait soumis au respect des règles de confidentialité strictes et rédigerait un rapport annuel au Conseil.

Le bureau agirait sur demande d'un citoyen, d'une association, d'une entreprise, d'un élu, d'un membre du personnel communal, du Collège ou du Conseil et ne disposerait pas d'un pouvoir d'enquête.

A la demande des autorités communales, le bureau aurait aussi pour mission de rédiger des projets de notes de services, instructions, règlements, ... en rapport avec la déontologie et l'éthique. Il pourrait aussi donner des conseils en matière d'information et de formation dans ces domaines.

Si le consensus existe dès à présent sur l'utilité de la mise en place de pareille structure, sur ses principes généraux de fonctionnement et sur les limites de son action, il conviendrait pour le surplus de mettre en place un groupe de travail chargé d'affiner la réflexion et de finaliser la mise en place du bureau durant l'année 2007.

### **3. La réglementation de la communication des membres du Collège communal**

A l'instar de ce qui se pratique déjà pour les exécutifs fédéraux, régionaux et communautaires, le Conseil communal devrait fixer des règles à respecter par les membres du Collège communal en matière de communication avec le public.

Cette mesure permettrait de prévenir les utilisations abusives des supports de communication publique à des fins de propagande personnelle.

## **IV. Les relations entre élus et administration**

---

Il paraît nécessaire de clarifier les rapports entre le Collège communal et l'administration et de définir de façon précise le rôle et les responsabilités de chacun dans le fonctionnement des services communaux et dans l'engagement de la ville à l'égard des tiers (problème de l'étendue des délégations de pouvoir accordées aux élus et aux fonctionnaires).

D'autre part, une définition claire des objectifs à atteindre par l'administration permettrait à celle-ci de mieux jouer son rôle en tant qu'acteur du développement de la ville et serait de nature à renforcer l'implication des services communaux dans la mise en œuvre des politiques communales.

Deux mesures sont envisageables :

### **1. La note d'accord entre le secrétaire communal et le Collège communal**

Conclue en début de législature, cette note préciserait la manière dont le secrétaire communal et le comité de direction collaboreront avec le collège afin de réaliser les objectifs politiques définis par l'autorité communale.

Elle fixerait aussi les convenances à respecter dans les rapports entre les membres du Collège et le comité de direction.

### **2. L'information sur les travaux du comité de direction**

Le comité de direction est composé du secrétaire communal, du secrétaire adjoint et des directeurs. Il assure la coordination des services communaux, veille à la qualité de l'organisation et de la communication interne.

Les travaux du comité de direction devraient faire l'objet d'une information systématique du Collège. Celui-ci en informera annuellement le Conseil.

## **V. Le contrôle et l'évaluation de l'action communale**

---

Si la bonne gouvernance est tributaire de la qualité des élus et des décisions qu'ils prennent, elle est aussi liée à la manière dont ces dernières sont mises en œuvre par l'administration communale sous la surveillance du Collège communal.

Cela pose le problème du contrôle et de l'évaluation de l'action communale, domaines dans lesquels neuf mesures prioritaires devraient être prises.

### **1. La synthèse analytique à annexer au compte communal**

Ce document, accessible en ligne, sera imposé par la Région wallonne dès 2008 (reddition des comptes de 2007).

Il fournira aux citoyens et aux mandataires des informations financières standardisées et claires.

Il contiendra :

- une carte d'identité financière de leur commune, de leur CPAS et de leurs services ;
- un état des finances de la commune et du CPAS : les avoirs, les dettes, les créances, la situation de trésorerie, ... ;
- les flux financiers significatifs à destination d'entités tierces (intercommunales, CPAS, clubs sportifs, ...) ;
- les investissements et leurs financements ;
- des ratios pertinents d'analyse.

Il serait du plus haut intérêt que la Région wallonne retienne la candidature posée par Charleroi en qualité de commune pilote, ce qui lui permettrait de disposer de cet outil dès 2007 (compte 2006).

### **2. Une analyse de l'organisation communale**

Pour permettre une réflexion sur la stratégie d'organisation des services communaux et para-communaux, il serait indispensable de procéder à une analyse de la situation existante portant sur l'organigramme des services communaux, sur les flux décisionnels et financiers, sur les fonctions déléguées à des para-communaux, sur les activités concédées.

Cette analyse (à effectuer durant le 1<sup>er</sup> semestre de 2007) devrait permettre de déterminer « le périmètre consolidé de la ville », reprenant l'ensemble des structures contribuant à la fourniture du service public communal.

### **3. L'évaluation à mi-mandat**

Une évaluation de l'action communale, avec débat au Conseil communal, devrait être effectuée fin 2009.

Elle porterait sur la mise en œuvre du contrat d'avenir local à établir en début de législature communale. Ses modalités, en ce compris le recours éventuel à un évaluateur externe, seront précisées.

#### **4. La création d'un service d'audit interne**

Ce nouveau service communal serait placé sous la responsabilité du secrétaire communal qui présenterait un rapport au Conseil communal deux fois par an.

Les analyses effectuées devraient porter sur des services spécifiques identifiés préalablement dans un plan d'audit pluriannuel qui définirait le programme de travail et fixerait les priorités.

Il effectuerait des missions d'audit des para-communales (ASBL, régies) dans les limites prévues dans les contrats de gestion et de partenariat.

#### **5. La mise en place d'un comité de pilotage de l'audit interne**

Il serait composé du Bourgmestre, d'un membre du Collège, de deux experts indépendants désignés par consensus entre les membres de la majorité et de l'opposition démocratique, du secrétaire communal, du responsable du service d'audit interne (qui en assurerait le secrétariat), du receveur communal et d'un représentant par groupe démocratique.

Ce comité se réunirait au moins trois fois par an.

Il ferait rapport annuellement au Collège et au Conseil.

Il apprécierait la publicité à donner aux rapports réalisés par le service d'audit interne.

Ses missions consisteraient à :

- établir un plan d'audit pluriannuel ;
- prendre connaissance des rapports du service de contrôle interne ;
- prendre connaissance des rapports du contrôle externe (à mettre en place par la Région wallonne - Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux et para-locaux) et pouvoir poser toute question utile au contrôle externe ;
- formuler des avis au Conseil communal.

#### **6. La création d'une fonction d'inspection générale des services**

Selon les circonstances, le Bourgmestre pourrait désigner, sur proposition et responsabilité du secrétaire communal, un agent chargé de mener une enquête ponctuelle dans les services communaux et externes. Les résultats de l'enquête devraient être communiqués au Collège communal.

#### **7. Le respect de principes généraux en matière de recrutement du personnel communal**

L'égalité des chances en matière d'accès à l'emploi local est un principe général qu'il faut sauvegarder. Il serait garanti par une application stricte des directives édictées en la matière par la Région wallonne (circulaire du 19 juillet 2001) et par le respect du guide des bonnes pratiques en matière de recrutement établi par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (avril 2006).

## **8. Le contrôle des activités accessoires du personnel communal**

Le contrôle du respect par les agents communaux des règles statutaires en matière d'exercice d'activités complémentaires devrait être renforcé et faire l'objet d'un examen plus approfondi.

## **9. La publication annuelle de la liste des adjudicataires des marchés publics**

Annexée au compte, cette liste devrait renforcer la transparence des marchés publics. Elle devrait aussi être obligatoire pour les para-communaux.

# **VI. Le recours à de nouveaux modes de fonctionnement de l'administration et des organes communaux**

---

Le mode de fonctionnement de l'administration et des organes communaux est un domaine dans lequel des avancées significatives devraient être réalisées.

Les innovations à mener devraient concerner à la fois la philosophie d'action, la définition d'objectifs stratégiques, la redéfinition des rôles, l'organisation du travail, le recours à de nouveaux moyens d'information et de communication.

### **1. La fusion des services complémentaires ville/CPAS**

Elle permettrait de réaliser des économies d'échelle, d'accroître l'efficacité et de maîtriser les coûts.

Elle sera facilitée par l'intégration du Président du CPAS dans le Collège.

Le plan de synergie et de rationalisation devra figurer dans le plan d'avenir local.

### **2. L'adoption d'un contrat d'avenir local**

Dans la logique de développer une vision pluriannuelle de la gestion locale, le contrat d'avenir local, décidé par le Gouvernement wallon le 4 mai 2006, est un outil stratégique de développement local.

Il peut être défini comme un document reprenant les options de développements et les objectifs prioritaires que la commune se fixe à court, moyen et long terme dans les domaines économique, social, culturel et environnemental.

Il mettra en avant les liens avec les politiques régionales développées dans le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons.

La population et les forces vives communales interviendront dans les choix et débats du programme stratégique.

Ce contrat sera arrêté par le Conseil communal. Son adoption devrait intervenir dans les six mois de l'année suivant le renouvellement du Conseil communal.

Il remplacera la Déclaration de Politique communale et sera accompagné d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle pour la législature 2007-2012 qui devra être jointe au budget transmis à l'autorité de tutelle.

Le contrat d'avenir local de Charleroi devrait s'inspirer des travaux menés en 2004-2005 dans le cadre de Charleroi 2020. « L'itinéraire pour le futur », établi de manière participative, contient des orientations et des propositions d'actions qui devraient servir de base à la rédaction du contrat d'avenir local.

### **3. La tenue d'une séance spéciale du Conseil pour l'examen du compte**

Conformément au décret wallon, le compte fera l'objet d'une séance spéciale du Conseil communal, ce qui permettra un examen approfondi et facilitera le débat contradictoire.

### **4. La revalorisation de la fonction de conseiller communal**

Des initiatives nouvelles devraient être prises pour donner aux conseillers communaux les moyens de jouer pleinement leur rôle et pour faciliter l'exercice de leurs missions.

Les mesures à prendre concerneraient l'accès plus facile aux décisions du Collège communal et du Conseil communal (ordres du jour, procès-verbaux) via Internet et la possibilité pour les groupes du Conseil communal d'obtenir des copies électroniques de documents ou des copies gratuites de documents non digitalisés, suivant un règlement à adopter par le Conseil communal.

Le rôle des commissions du Conseil communal devrait être reconsidéré dans l'optique d'en faire de véritables groupes de travail ne se limitant pas à l'examen des points portés à l'ordre du jour du Conseil.

Les commissions devraient aussi être un lieu de réflexion sur le contenu des politiques communales et sur les problèmes stratégiques concernant la ville.

Les présidences de commissions devraient être confiées à des conseillers communaux.

### **5. L'organisation d'une consultation populaire sur la décentralisation**

La répartition des missions publiques entre la centralisation et la décentralisation est un débat politique important au sein d'une ville comme Charleroi. Trente ans après les fusions de communes, ce débat doit être mené de la façon la plus participative et démocratique possible. A l'issue d'une période d'information, de consultations et de débats, l'organisation d'une consultation populaire à ce sujet apparaît indispensable.

Elle permettrait de recueillir l'avis des citoyens dans le cadre de la réflexion à mener en début de législature sur le mode d'organisation de la ville : création de districts ? suppression ou limitation du rôle exercé par les échevins en qualité de représentants politiques du Collège au sein des anciennes communes ? décentralisation par quartier ou par ancienne entité ? types de services en contact avec la population à maintenir en de multiples lieux ?...

## **VII. La maîtrise des services para-communaux**

---

Il ne faudrait pas commettre l'erreur de réfléchir aux pratiques de bonne gouvernance en se limitant à la seule sphère communale proprement dite (le Collège, le Conseil, l'administration communale).

Le domaine para-communal est également à considérer avec le plus grand soin, ainsi que l'histoire récente l'a démontré. Un ensemble de mesures devrait être pris. L'objectif des mesures à prendre serait d'assurer une meilleure maîtrise de ce secteur et une meilleure utilisation du potentiel qu'il représente pour l'action communale.

### **1. L'établissement d'une liste exhaustive des para-communaux**

Cette mesure permettrait d'avoir une vision claire du secteur public communal au sens large. Elle est indispensable à la prise de décision, au contrôle et à l'utilisation rationnelle des moyens dont l'institution communale peut disposer pour remplir ses missions.

Seront à considérer comme para-communales, les personnes morales dotées ou non de la personnalité juridique répondant aux critères en voie de fixation par la Région wallonne. Ces critères, non cumulatifs, sont les suivants :

- pouvoir de droit ou de fait de la commune d'exercer une influence décisive sur la désignation de la majorité des administrateurs ou gérants d'une entité ou sur l'orientation de sa gestion ;
- les entités dont les organes d'administration sont composés en majorité au moins de mandataires communaux ou de personnes désignées par eux ;
- les entités qui perçoivent un subside communal au sens de la loi du 14 novembre 1983 d'un montant minimum de 25.000 €.

### **2. La signature de contrats de gestion et de partenariat**

Le but de cette mesure est de clarifier les rapports entre la ville et les organismes qu'elle subsidie, sans préjudice du respect de leur autonomie.

Elle permet aussi de renforcer la responsabilisation des structures disposant de fonds communaux et permet une évaluation des actions menées par elles.

Les contrats de gestion et de partenariat devraient contenir un volet précisant les objectifs de l'aide publique, les pouvoirs de contrôle de la ville, inclure l'obligation de respecter des principes de bonne gouvernance et de fournir à la ville des informations financières.

### **3. Le contrôle interne**

Les modalités du contrôle interne seront fixées par la Région wallonne d'ici le début de la prochaine législature communale.



La Région wallonne a précisé en juin 2006 les orientations de la réglementation en préparation :

- dans les communes d'au moins 20.000 habitants, un comité d'audit interne devra être créé. Il sera composé du receveur, d'un membre du Collège, d'un expert extérieur au choix de la commune et des représentants des entités concernées. Il fera rapport quant à l'exercice de sa mission au Collège. Le rapport sera joint au projet de budget et adressé à l'Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux et para-locaux.
- Le contrôle interne portera sur les para-locaux suivants :
  - les régies autonomes communales ;
  - les fabriques d'églises, les établissements du culte et de la laïcité ;
  - les CPAS ;
  - les ASBL para-communales.

#### **4. Le contrôle externe**

Il devrait consister dans le contrôle par la ville du respect des clauses contenues dans les contrats de gestion.

La Région wallonne annonce en outre la mise en place d'un dispositif régional de contrôle qui devrait être exercé par l'Office d'inspection des pouvoirs locaux et para-locaux en préparation, dont la création est annoncée.

Dans son mémorandum du 23 juin 2006, l'Union des Villes et Communes de Wallonie attire l'attention du Ministre wallon des Pouvoirs locaux sur le fait qu'il revient naturellement aux autorités communales d'effectuer le premier contrôle sur les organismes qu'elles ont créés dans le but de leur confier des tâches d'intérêt communal.

Il faut abonder dans ce sens et souhaiter que la Région wallonne tienne compte de ces remarques pertinentes.

#### **5. La réalisation d'un audit général des ASBL para-communales**

Cette mesure devrait s'inscrire dans l'analyse organisationnelle évoquée plus haut. Elle est la condition préalable à la concrétisation des trois mesures suivantes.

#### **6. La limitation du nombre des ASBL para-communales**

Il faudrait limiter ce mode de gestion aux cas dans lesquels il permet d'assurer une souplesse, une efficacité et une maîtrise des coûts supérieures à celles que peut procurer la gestion par un service intégré dans l'administration communale proprement dite.

La réflexion à laquelle il faudra procéder sans tabou pourrait aboutir à l'intégration dans les services communaux de missions actuellement confiées à des ASBL para-communales ou à la fusion de certaines d'entre elles.

#### **7. La diminution du nombre d'administrateurs**

Seules les ASBL para-communales pourraient faire l'objet de mesures imposées par l'autorité communale.

Pour les intercommunales et sociétés de logement, la Région wallonne est seule compétente.

La mesure devrait s'envisager dans une optique d'adéquation de la taille des organes de décision par rapport à celle de l'ASBL.

Il faudrait aussi rechercher une harmonisation de la taille des organes de décision au sein de l'ensemble du secteur.

## **8. La fixation des rémunérations et avantages en nature**

Une barémisation dans le secteur des ASBL para-communales paraîtrait souhaitable, à l'instar de ce qui est en cours pour les sociétés de logement et pour les intercommunales.

## **9. La rationalisation du secteur du logement social**

Il est trop tôt pour présumer du contenu des nécessaires mesures que la Région wallonne est en train d'élaborer en la matière.

A ce stade, il est uniquement possible de réaffirmer le besoin de rechercher une plus grande maîtrise des coûts dans ce secteur (notamment par la recherche de complémentarités renforcées entre les différentes sociétés), un renforcement de l'homogénéisation des règles de fonctionnement et une augmentation de la transparence notamment à l'égard des institutions communales.

Il s'agira de conjuguer rationalisation souhaitable et maintien d'une humanisation des rapports avec les locataires.

## **10. L'organisation de Collèges spéciaux sur les para-communales**

Cette mesure apparaît comme étant un passage obligé pour finaliser les nombreuses initiatives nouvelles à prendre et pour assurer la continuité de la démarche entreprise afin d'assurer une gestion intégrée de la ville et de ses différents satellites (sociétés de logement, intercommunales et ASBL).

## **11. La représentation de la ville dans les comités de gestion**

La mesure proposée concerne à la fois les ASBL, le logement social et les intercommunales.

Les mandats dont la ville dispose à l'intérieur des structures de gestion devraient être répartis proportionnellement à la répartition des sièges dont chaque groupe politique démocratique dispose à l'intérieur du Conseil communal. Il sera fait application par transposition de l'article 7 du décret de la Communauté française du 19.12.2002 organisant la RTBF et excluant des structures de gestion les partis non démocratiques.

L'application des clefs de répartition (clef d'Hondt et règles du Pacte culturel) sera recherchée en tenant compte du nombre de mandats revenant à la ville dans chaque comité de gestion et non pas sur base du total des représentants politiques (Commune, Province, Région) appelés à siéger dans l'ensemble des structures.

## **12. L'adoption d'une Charte de l'administrateur public**

Les personnes représentant la ville dans les structures dont elle est membre devront adhérer à une Charte fixant leurs droits et obligations.

## **13. La formation des administrateurs publics**

Les administrateurs publics devraient être encouragés à suivre des formations leur permettant d'exercer avec discernement les mandats qui leur sont confiés.

Les structures dans lesquelles ces administrateurs siègent devraient, en début de mandat, fournir des informations de base spécifiques au secteur d'activité.

## **14. Le respect des règles de bonne gouvernance**

Il est rendu obligatoire par la Région wallonne dans les sociétés de logement et dans le secteur intercommunal. Ce n'est pas le cas dans celui des ASBL.

Le contrat de gestion qui sera négocié avec les ASBL devrait reprendre certains principes s'inspirant des règles prévues pour les administrations publiques.

## **15. Le droit de regard des conseillers communaux sur la gestion financière**

Le Gouvernement wallon a adopté le 4 mai 2006 les orientations de la réforme de la démocratie participative.

Parmi les mesures envisagées figure la reconnaissance au profit des conseillers communaux d'un droit de regard sur les comptes, bilans et décisions des organes de gestion des associations dans lesquelles une commune est majoritaire.

Il faut se féliciter de cette initiative dont les modalités d'application devraient être précisées en tenant compte des pouvoirs d'investigation qui seront reconnus à l'Office d'inspection et de contrôle des pouvoirs locaux et para-locaux.

Il faudrait en tout cas éviter qu'une multiplication des contrôles n'aboutisse à une mise sous tutelle excessive des ASBL qui doivent rester des structures juridiques indépendantes, disposant d'une autonomie de gestion définie et garantie par le contrat de gestion.

## **VIII. L'information publique et l'implication de la société civile**

---

La bonne gouvernance étant conditionnée par le renforcement du dialogue avec le citoyen et par une plus grande implication de celui-ci dans le développement de la ville, il serait indispensable de prendre de nouvelles initiatives en amont dans le domaine de l'information publique et de la participation.

Il serait aussi opportun dans ce domaine de recourir de façon plus intensive aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

## **1. L'information financière à destination du citoyen**

Elle devrait être renforcée par la mise en ligne à destination du public de la synthèse analytique annexée au compte communal.

Une information « papier » synthétique devrait aussi être publiée dans le bulletin communal.

## **2. L'extension du budget participatif**

Il serait utile de procéder à l'évaluation de l'expérience menée dans ce domaine depuis plusieurs années.

Une extension de l'enveloppe consacrée à cette initiative (actuellement 40.000 €/an) paraît nécessaire.

Une réflexion devrait être menée sur la nature des projets finançables, sur le caractère récurrent ou non des financements accordés aux projets, sur l'encadrement des porteurs de projets, sur le mode de sélection, ...

## **3. Le pacte associatif**

Son objectif est de contractualiser les rapports entre le secteur associatif et l'autorité locale, tout en renforçant le partenariat entre eux dans la poursuite d'objectifs et la réalisation de projets communs.

Par ce pacte, l'autorité locale s'engage à respecter l'indépendance du secteur associatif et à garantir plus de transparence et d'efficacité dans le financement du secteur.

De son côté, le secteur associatif s'engage à adopter des modes de fonctionnement garantissant l'information et la consultation de ses membres et des bénéficiaires de ses actions.

Le pacte associatif devrait contenir un volet relatif au développement de la démocratie participative au travers des associations.

Il pourrait déboucher sur la mise en place d'une plate-forme de la citoyenneté active qui évaluerait les dispositifs participatifs existants et ferait des propositions d'innovation en la matière.

La mise en place d'un pacte associatif carolo devrait en tout cas se faire non pas de manière isolée mais en symbiose avec le pacte régional et communautaire.

## **4. Valorisation du règlement communal sur la participation**

Charleroi a été la première ville wallonne à se doter en 1987 d'un règlement sur la participation. Depuis lors, la Région wallonne a rendu cette pratique obligatoire.

Il conviendrait de s'interroger sur le peu de succès rencontré auprès du citoyen par ce règlement et de voir si une meilleure information et un assouplissement de ses conditions d'application seraient de nature à modifier cette situation sans aller pour autant au-delà des normes obligatoires qui devraient être prochainement fixées par la Région wallonne.

Il apparaît dès à présent qu'une mesure simple pourrait être prise : elle consisterait à traiter, en début de conseil communal, les demandes d'interpellation et les points inscrits à l'ordre du jour à la requête de citoyens.

## **5. L'obligation de débattre du résultat d'une consultation populaire**

Il devrait être rendu obligatoire et avoir lieu au Conseil communal.

Il serait l'occasion de rendre public le résultat de la consultation et de débattre des suites à réserver au dossier ayant fait l'objet du référendum.

## **6. Le bulletin communal, support d'information pluraliste**

Le bulletin communal doit être avant tout un outil d'information reflétant les actions menées et contenant des renseignements pratiques d'intérêt local.

Il est essentiel que le bulletin communal soit ouvert à toutes les tendances idéologiques au sein du Conseil communal (à l'exclusion des partis non démocratiques) et qu'il ne se transforme pas en outil de propagande .

Il appartiendrait au Conseil communal d'apprécier s'il convient de fixer des règles en la matière.

## **CHAPITRE III - LA MISE EN ŒUVRE DU LIVRE BLANC**

---

Le présent livre blanc, présenté au Conseil communal du 21 septembre 2006, traduit une volonté politique claire commune aux partis politiques démocratiques, énoncée avant les élections communales du 8 octobre 2006. Cette volonté engage les partis politiques et leurs élus mais la mise en œuvre de la réforme proposée incombera aux nouvelles instances communales (Collège et Conseil communal) mises en place le 4 décembre 2006.

Elle nécessitera de nombreuses interventions de nature réglementaire, organisationnelle et comportementale.

Les partis politiques démocratiques actuellement représentés au Conseil communal et qui présentent des candidats aux élections du 8 octobre 2006 ont adopté le 19 septembre 2006 une déclaration commune qui constitue déjà un premier pas significatif dans la mise en œuvre du livre blanc sur la Nouvelle Gouvernance pour Charleroi.

### **DECLARATION COMMUNE DES PARTIS DEMOCRATIQUES DE CHARLEROI A PROPOS DU LIVRE BLANC « UNE NOUVELLE GOUVERNANCE POUR CHARLEROI »**

---

Par la présente déclaration rédigée en commun, le cdH, Ecolo, le M.R et le P.S entendent confirmer leur adhésion aux orientations proposées dans le livre blanc rédigé par le groupe de travail « Nouvelle gouvernance » mis en place par le Conseil communal de Charleroi le 29 juin 2006.

Ils partagent l'intime conviction que le respect des 11 principes généraux de bonne gouvernance proposés et que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement suggérées permettront la mise en place à brève échéance d'un nouveau mode de gouvernement de la ville susceptible de produire les effets positifs suivants :

- le renforcement de la crédibilité et de la légitimité de l'institution communale ;
- la moralisation et la rigueur de l'action publique ;
- l'intensification du dialogue entre la société civile et la sphère publique ;
- la meilleure prise en compte des attentes des citoyens, notamment par des évaluations régulières ;
- la sauvegarde et la promotion des valeurs démocratiques ;
- la définition constructive des rapports majorité/opposition ;
- l'utilisation plus rationnelle des ressources existantes et l'acquisition de ressources nouvelles ;
- la prise en compte d'une perspective de développement durable et d'une indispensable participation de la ville à une stratégie de communauté urbaine.

En outre, les partis démocratiques signataires de la présente déclaration :

1. Se réjouissent de la qualité du travail fourni par le groupe « Nouvelle gouvernance » tout en soulignant l'esprit constructif de ses membres ayant permis la détermination de positions communes sur l'ensemble des sujets traités et une finalisation rapide du livre blanc.
2. Réaffirment leur volonté commune de mettre tout en œuvre dès après l'installation du Conseil communal issu des élections du 8 octobre 2006, pour que les mandataires communaux appartenant à leurs groupes politiques respectifs prennent dans les meilleurs délais les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des mesures contenues dans le livre blanc.

Ce travail s'effectuera sur base d'un programme de travail réaliste, tenant compte de priorités à définir en commun, des ressources humaines et financières mobilisables, de l'agenda communal et de celui imposé par la Région wallonne en vertu de ses pouvoirs normatifs.

3. Entendent assumer ensemble la responsabilité politique de la mise en œuvre de la réforme à réaliser.
4. S'accordent dès à présent sur les mesures suivantes de nature à garantir la bonne fin du projet :
  - dans la répartition des compétences scabinales, le Bourgmestre, en sa qualité de Président du Collège et du Conseil, se verra attribuer la matière de la Nouvelle gouvernance et devra, à ce titre, veiller au respect du programme de travail défini en commun ;
  - un groupe de travail permanent présidé par le Bourgmestre sera constitué. Il sera composé de membres du Collège communal et du comité de direction des services communaux. Des experts extérieurs pourront y être associés ou invités. Chaque groupe démocratique du Conseil communal y déléguera un de ses membres. Un dialogue sera instauré à ce sujet avec les organisations syndicales.
  - un rapport semestriel sur la mise en œuvre du projet sera présenté au Conseil communal durant l'année 2007. Son contenu fera l'objet d'une rubrique dans le bulletin d'information communal ;
  - un rapport annuel d'évaluation sera présenté au Conseil communal. Il sera soumis à la même publicité que les rapports semestriels.
5. Sont unanimes à considérer que le livre blanc doit faire l'objet d'une large diffusion à destination du citoyen afin qu'il prenne conscience de la portée de la réforme qui sera mise en œuvre, qu'il puisse s'y associer et en contrôler la réalisation.
6. Considèrent que la présente déclaration est une manifestation sans équivoque de la volonté des partis démocratiques de Charleroi d'œuvrer en commun à la mise en place d'un nouveau système de gouvernance reposant sur des valeurs partagées et sur une défense des intérêts supérieurs de Charleroi et de sa population.

Charleroi, le 19 septembre 2006.

Pour le cdH,

Pour Ecolo,

Pour le M.R,

Pour le P.S,

V. Salvi  
J.J. Viseur

X. Desgain  
L. Parmentier

O.Chastel  
P. Sonnet

M. Parmentier  
J-C. Van Cauwenberghe