



L'enregistrement des séances du conseil communal

(avec le corollaire de l'expulsion d'un conseiller communal)



Il arrive que le droit communal progresse en certains points au terme de tragi-comédies locales. La question de l'enregistrement des séances du conseil communal à Dalhem a engendré une rixe qui a elle-même généré un contentieux clarificateur au Conseil d'État.

CHARLES HAVARD

Directeur général de la Ville de Visé

Les faits

Un conseiller de l'opposition, le 30 juin 2016, prépare l'enregistrement audio et vidéo d'une séance du conseil communal par une caméra numérique placée sur son ordinateur portable et diffuse en direct la séance. Le bourgmestre lui demande d'éteindre sa caméra, ce qu'il refuse. Après quelques discussions, le bourgmestre clôt la séance sans examiner les points de l'ordre du jour. L'administration s'informe auprès de l'autorité de tutelle. Le 20 juillet 2016,

le conseil communal adopte un article du ROI pour réglementer ces prises de sons et d'images lors des séances publiques du conseil communal et pour faire procéder à un enregistrement par l'administration communale. Le conseiller de l'opposition, nonobstant le vote dans le ROI, refuse de couper sa caméra personnelle malgré l'enregistrement par les services communaux. Après quelques discussions, le bourgmestre appelle la police qui procède à l'expulsion du conseiller récalcitrant.

L'expulsion est un acte attaqué au Conseil d'État.

Cet article du ROI sera ensuite annulé par l'autorité de tutelle et revoté par

le conseil communal le 28 septembre 2016, avec des modifications qui tiennent compte des remarques de tutelle. Cette deuxième version du ROI est acceptée par l'autorité de tutelle, nonobstant le recours gracieux du conseiller en question.

Le conseiller est allé au conseil d'État pour contester la nouvelle version du ROI (arrêt n° 240.055 du 1^{er} décembre 2017) et pour attaquer l'acte qui l'expulsait du conseil communal (arrêt n° 240.056 du 1^{er} décembre 2017).

Nous tenterons de dégager les lignes directrices de la jurisprudence du Conseil d'État et des positions ministérielles sur cette matière afin de l'uniformiser.



Les articles de droit

Différents textes concernant le droit communal sont ici en jeu.

L'article 162 de la Constitution d'abord qui stipule : « 4° la publicité des séances des conseils... communaux dans les limites établies par la loi ».

La question consiste donc à savoir quelles sont ces limites acceptables :

- L'article L1122-18 du CDLD qui postule que le conseil communal adopte un règlement d'ordre intérieur qui peut comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.
- L'article L1122-20 du CDLD qui rappelle le principe constitutionnel : « Les séances du conseil communal sont publiques » en l'adoucissant avec les possibilités du huis clos aux articles L1122-21 et -22.

L'enregistrement par l'administration communale elle-même

L'enregistrement des séances du conseil, par l'administration, est unanimement admis, sous réserve de modalités et restrictions possibles à prévoir dans le règlement d'ordre intérieur. L'enregistrement ne peut se substituer au procès-verbal et n'est qu'un moyen de renforcer la publicité des séances du conseil communal et la démocratie participative.

Ajoutons toutefois que, pour parfaire la publicité des séances, la commune de Dalhem a dû revoir dans son ROI la manière dont intervenait l'administration communale pour l'enregistrement. Dans un premier temps, il était prévu que ces enregistrements pouvaient être consultés par toute personne intéressée sur rendez-vous. La tutelle a estimé que les moyens techniques actuels permettaient la diffusion moyennant des contraintes administratives moins lourdes et assurant une publicité des débats plus large. Si donc l'administration enregistre les séances, elle doit en assurer une large diffusion.

L'enregistrement par les personnes extérieures au conseil communal

Dans un premier temps, le conseil communal de Dalhem, dans son ROI, avait limité les possibilités d'enregistrement aux seuls professionnels (journalistes accrédités). L'autorité wallonne de tutelle, en date du 13 septembre 2016, a annulé cette disposition du ROI en ce qu'elle réduit la liberté d'expression. La commune de Dalhem a ensuite permis, via son ROI, l'enregistrement par toutes les tierces personnes au conseil communal et ce fut admis par la tutelle le 26 octobre 2016. La modification du ROI était pleinement exécutoire.

La jurisprudence administrative¹ estime que les personnes politiques ont donné une autorisation tacite en ce qui concerne l'utilisation de leur image.

Les ministres successifs ont toutefois apporté deux bémols à ces prises de vues :

- Les photos et/ou images ne peuvent, en aucun cas, être dénigrantes ou difamatoires et doivent avoir un rapport avec la fonction ou le métier exercé par la personne photographiée et/ou filmée. C'est une question de fait.
- Ces prises de sons ou de vues ne peuvent nuire à la bonne tenue du conseil. Des mesures de police pourraient dès lors être prises par le président du conseil. C'est encore une question de fait.

L'enregistrement par les conseillers eux-mêmes

La commune de Dalhem a prévu dans son ROI désormais exécutoire que « Pour la bonne tenue de la séance, pour permettre aux conseillers communaux de participer aux débats sereinement et avec toute la concentration nécessaire, la prise de sons et/ou d'images n'est pas autorisée aux membres du conseil communal ». Sur le recours du conseiller en cause, le Conseil d'État a validé la disposition.

La juridiction administrative rappelle les règles de droit en cause et constate que le règlement communal n'étend pas les hypothèses dans lesquelles les séances du conseil communal peuvent se tenir à huis clos et n'apportent donc pas de restriction illégale au principe de la publicité de ces séances, et qu'il concerne l'enregistrement des débats, c'est-à-dire une **modalité** de cette publicité à propos de laquelle le législateur ne s'est pas exprimé. Il s'agit de garantir la sérénité des débats et il n'y a pas d'erreur manifeste à considérer que le déroulement des débats, lors d'une réunion politique, peut être troublé si chacune des personnes appelées à participer activement à cette réunion peut procéder elle-même à l'enregistrement audio et vidéo des débats. Il ne s'agit pas là d'une restriction à la publicité des séances, mais bien d'une mesure complémentaire relative au fonctionnement du conseil, entrant dans les limites de l'article L1122-18 du CDLD.

Un ROI peut donc interdire la prise de vues ou de sons par les conseillers eux-mêmes.

Corollaire : expulsion du conseiller qui ne respecte pas l'interdiction

Si un conseiller communal continue de filmer la séance, nonobstant le rappel de l'interdiction, le président est autorisé à ordonner son expulsion, ce qui le prive temporairement de l'exercice de ses prérogatives de conseiller communal. Aucune audition n'est requise car ce n'est pas une sanction mais une mesure de police de l'assemblée. L'avertissement préalable suffit. Il s'agit d'assurer le déroulement normal de la réunion du conseil. Le Conseil d'État ne pourrait censurer l'appréciation du bourgmestre ou du président qu'en présence d'éléments établissant qu'il aurait commis une erreur de fait ou une erreur manifeste d'appréciation, *quod non* en l'occurrence. La juridiction se repose notamment sur l'arrêt n° 83.601 du 24 novembre 1999 qui reconnaît au bourgmestre/président d'exclure de la séance *'tout individu'*, en ce compris un membre du conseil.

¹ Question orale HAZEE du 16.4.2013 (PW, CRIC n° 110 (2012-2013), pp. 63-65., et question écrite, DESTREBECK, n° 3 du 21.9.2017, PW.