

## *Le fonctionnement du conseil communal*

### **1. Le règlement d'ordre intérieur (ROI)**

Le conseil communal est tenu d'adopter un règlement d'ordre intérieur (CDLD, art. L1122-18).

Certaines dispositions doivent y être consignées, en vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il s'agit notamment :

- des conditions dans lesquelles copie des actes et pièces (relatifs à l'administration de la commune) peut être obtenue par les membres du conseil communal, ainsi que des conditions d'exercice du droit de visite des établissements et services communaux ;
- des conditions d'exercice du droit, pour les membres du conseil communal, de poser des questions écrites et orales d'actualité au collège communal ;
- des modalités suivant lesquelles le directeur général ou le fonctionnaire désigné par lui, ainsi que le directeur financier ou le fonctionnaire désigné par lui, se tiennent à la disposition des conseillers afin de leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, et cela pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures : il s'agit là d'une nouveauté en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013<sup>1</sup>, liée à la volonté du législateur wallon de renforcer l'information des conseillers communaux. Jusque-là en effet, le ROI *pouvait* préciser ces modalités si le conseil communal le décidait ; c'est désormais obligatoire ;
- des modalités de mise en œuvre de la mise à disposition des conseillers d'une adresse électronique personnelle par le collège, l'envoi électronique des convocations du conseil étant devenu la règle, l'envoi par écrit et à domicile n'ayant plus lieu que si le mandataire en fait la demande, ou si l'envoi électronique se révèle techniquement impossible<sup>2</sup> ;
- des modalités de composition et de fonctionnement des commissions qui ont pour mission de préparer les discussions lors des réunions du conseil communal (dans l'hypothèse où le règlement d'ordre intérieur prévoit la constitution de semblables commissions) ;
- des modalités d'application du droit d'interpellation des citoyens, introduit dans le Code lors de la réforme du 26 avril 2012 (cf. infra) ;
- des modalités selon lesquelles les conseillers, administrateurs dans des structures paralocales, rédigent annuellement un rapport écrit sur les activités de la structure et sur la manière dont ils ont exercé leur mandat ainsi que sur la manière dont ils ont pu développer et mettre à jour leurs compétences<sup>3</sup>.

Le règlement d'ordre intérieur a pris une importance accrue depuis la réforme communale wallonne du 8 décembre 2005.

L'article L1122-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précise en effet qu'à partir du 8 octobre 2006, le règlement d'ordre intérieur du conseil communal :

- fixe les conditions dans lesquelles est établi un tableau de préséance des conseillers communaux ;
- fixe les conditions dans lesquelles sont organisées les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale ;
- détermine les règles de déontologie et d'éthique du conseil communal. Ces règles consacrent notamment 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.

<sup>1</sup> Cf. décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions du CDLD (*M.B.*, 14.2.2013).

<sup>2</sup> Cf. CDLD, art. L1122-13, par. 1<sup>er</sup>, décret 24.5.2018 (*M.B.*, 4.6.2018), en vigueur le 14.6.2018.

<sup>3</sup> Voir décr. 29.3.2018 (*M.B.*, 14.5.2018).

Le règlement d'ordre intérieur peut en outre comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.

Bien évidemment, le règlement d'ordre intérieur ne peut ni déroger ni contrevenir à aucune disposition légale.

En outre, depuis la réforme de la tutelle ordinaire, opérée par le décret du 22 novembre 2007, les délibérations relatives au règlement d'ordre intérieur du conseil communal notamment, ainsi qu'à ses modifications, sont soumises à tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire (CDLD, art. L3122-2, 1°).

Un nouveau modèle de ROI du conseil communal, intégrant les réformes récentes, a été mis à disposition de nos membres au lendemain des élections d'octobre 2018.

## **2. La fréquence des réunions du conseil communal**

Le conseil communal est tenu de s'assembler toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation précisant toutefois qu'il doit se réunir au moins dix fois par an (CDLD, art. L1122-11). À défaut, lorsqu'au cours d'une année, le conseil se sera réuni moins de dix fois, durant l'année suivante, le nombre de conseillers requis pour permettre la convocation du conseil est réduit au quart des membres du conseil communal en fonction (au lieu de l'exigence normale du tiers).

Il n'y a pas de date précise pour les séances. Le collège communal étant en principe compétent pour convoquer le conseil, il lui appartiendra de veiller au respect de l'exigence du nombre minimal des réunions.

## **3. Les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale**

Nouveauté issue de la réforme du 8 décembre 2005, il est désormais prévu une série de synergies entre la commune et son CPAS.

L'une de ces synergies consiste en la possibilité, pour le conseil communal, de tenir des séances communes avec le conseil de l'action sociale (CDLD, art. L1122-11). La tenue obligatoire d'une séance par an est prévue par l'article 26*bis* de la loi organique des CPAS, pour l'examen du rapport des synergies réalisées entre la commune et le CPAS.

L'on relèvera que par décret du 19 juillet 2018 intégrant le renforcement des synergies dans le CDLD<sup>4</sup>, le législateur wallon a établi le cadre juridique du développement des synergies entre la commune et son CPAS (rédaction annuelle et conjointe d'un projet de rapport sur l'ensemble des synergies par les directeurs généraux des deux institutions, établissement d'une convention réglant les modalités juridiques et organisationnelles des synergies, ...). Le Gouvernement a en outre établi le canevas (grilles, tableaux) que doit comporter ledit rapport annuel<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> M.B. 6.9.2018. Un décret de la même date visant le même objet dans la L.O. CPAS.

<sup>5</sup> Cf. AGW 28.3.2019 fixant le canevas du rapport annuel sur les synergies en exécution de l'article L1122-11, al. 7 CDLD (M.B. 5.6.2019).

## 4. La convocation du conseil communal : formalités et modalités

### A. Le principe : c'est le collège qui décide de la nécessité de réunir le conseil communal

Ainsi que nous venons de le signaler, c'est le collège communal qui est normalement compétent pour décider de la réunion du conseil communal. Il est généralement admis que le droit de convoquer le conseil communal implique celui de le décommander.

Les modalités de convocation sont fixées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-13). Certaines d'entre elles ont été modifiées récemment.

La convocation adressée aux membres du conseil, les avisant de ce que le conseil se réunira à telle date, à telle heure n'est régulière que si elle constitue l'exécution d'une décision du collège communal de réunir le conseil communal.

Hormis les cas d'urgence, cette convocation doit en outre désormais<sup>6</sup> :

- être transmise par voie électronique : alors que jusqu'il y a peu<sup>7</sup>, il était prévu que la convocation, ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour, pouvaient être transmises par voie électronique si le mandataire en avait fait la demande par écrit, les collègues communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle, c'est désormais la transmission par voie électronique de la convocation, ainsi que des pièces relatives à l'ordre du jour, qui devient le principe, l'écrit remis ou envoyé à domicile ne valant plus que si le mandataire en fait la demande ou lorsque la transmission électronique est matériellement impossible<sup>8</sup> ;
- être réalisée au moins 7 jours francs avant le jour fixé pour la réunion (ce qui implique que le jour de réception de la convocation et le jour fixé pour la réunion ne sont pas comptés) ;
- contenir l'ordre du jour, avec suffisamment de clarté, afin que les conseillers sachent à propos de quoi ils vont être appelés à délibérer (cf. infra).

En cas d'urgence ?

Dans les cas d'urgence - où à tout le moins dans ceux que le collège estimera provisoirement tels, car la réalité de l'urgence sera en définitive appréciée par le conseil lui-même -, la convocation peut être faite :

- verbalement,
- en n'importe quel lieu,
- sans délai.

À relever encore : si le conseil n'a pu délibérer lors d'une première réunion parce que le quorum de présence n'était pas atteint, le délai pour procéder aux deuxième et troisième convocations est ramené à deux jours francs - entre le jour de la convocation et le jour fixé pour la réunion - (CDLD, art. L1122-13, par. 1<sup>er</sup>). Dans cette hypothèse, la convocation devra expressément stipuler qu'elle constitue la deuxième ou la troisième convocation. Lors de la troisième convocation, l'article L1122-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation devra être repris textuellement.

<sup>6</sup> C'est-à-dire depuis le 14.6.2018.

<sup>7</sup> Cf. précédente réforme de cette disposition, entrée en vigueur le 1.6.2013.

<sup>8</sup> Voir décr. 24.5.2018 mod. les art. L1122-13 et L2212-2 CDLD en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal et du conseil provincial (M.B., 4.6.2018), entré en vigueur le 14.6.2018.

## **B. Les exceptions**

### **1. Les convocations obligatoires en vertu de la loi**

Certaines dispositions légales exigent que le conseil communal s'assemble à telle date ou dans le courant de telle période (ces délais ne sont toutefois pas prescrits à peine de nullité).

Ainsi en va-t-il notamment :

- du règlement des comptes annuels de l'exercice précédent, prescrit chaque année au cours du premier trimestre (CDLD, art. L1312-1, al. 3) (pour rappel, la liste des adjudicataires de marchés de travaux, de fournitures ou de services pour lesquels le conseil communal a choisi le mode de passation et a fixé les conditions, notamment, doit être jointe aux pièces) ;
- du budget de l'exercice suivant, qui est prévu chaque année, le premier lundi du mois d'octobre (CDLD, art. L1312-2).

### **2. La convocation du conseil communal à la demande d'un tiers des conseillers communaux en fonction<sup>9</sup>**

Pour pallier d'éventuelles carences du collège communal, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation a prévu qu'un tiers des membres du conseil en fonction peut demander au collège de convoquer le conseil aux jour et heure qu'ils ont fixés.

Le texte ne spécifie pas que cette demande doit être formulée par écrit, mais cette précaution s'avère prudente, notamment au niveau de la preuve. La demande pourrait ainsi être exprimée verbalement lors d'une séance du conseil et être mentionnée au procès-verbal de ladite réunion.

Pour les mêmes motifs de preuve, et notamment pour permettre au collège d'établir si la demande émane bien du tiers des conseillers en fonction, il nous semble qu'il convient que la demande soit signée par tous les demandeurs.

La demande doit être effectuée en temps voulu pour permettre l'écoulement du délai de 7 jours francs entre la convocation et la date fixée pour la réunion (sauf les cas d'urgence).

La convocation du conseil communal est obligatoire pour le collège, même s'il estime que les points inscrits à l'ordre du jour ne relèvent pas de la compétence du conseil : il appartiendra à ce dernier de se prononcer sur sa compétence. En fait, dans l'application de cette disposition, le collège ne pose qu'un acte matériel, à savoir l'envoi de la convocation, l'acte juridique de décision de réunir le conseil ayant été pris par le tiers des conseillers. Le collège ne sera toutefois pas tenu de déférer à semblable demande si elle présente un caractère manifestement vexatoire.

Dans sa réponse du 3 juin 2010, pour donner suite à la question posée le 18 mai 2010<sup>10</sup>, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a rappelé ces éléments, précisant que : « ... *Ainsi qu'il ressort d'auteurs de doctrine et de la jurisprudence du Conseil d'État*<sup>11</sup> : "la convocation du conseil est obligatoire. Le collège a compétence liée. Il n'a pas à débattre de l'opportunité ni à délibérer au sens strict du mot, ni prendre de résolution à ce sujet. La décision de convoquer, acte juridique, appartient au tiers des conseillers". (...) ».

Le collège pourrait décider d'ajouter des points à ceux inscrits à l'ordre du jour par les conseillers demandeurs.

<sup>9</sup> CDLD, art. L1122-12, al. 2.

<sup>10</sup> Cf. Q. PW n° 319, P.W., 2009-2010, 1.

<sup>11</sup> Arrêt Bachmann n° 10.331 du 12.12.1963 et arrêt Lepaffe n° 24.603 du 3.8.1984.

À noter que cette demande n'emporte que convocation du conseil communal aux jour et heure fixés, sans garantir de quelconque délibération sur les points portés à l'ordre du jour (l'on pourrait ainsi imaginer que le quorum de présence requis des conseillers ne soit pas atteint lors de cette réunion).

Relevons enfin que, si au cours d'une année civile, le conseil communal ne s'est pas réuni dix fois, l'année suivante, seulement un quart des conseillers communaux en fonction seront "nécessaires" pour provoquer la convocation du conseil (CDLD, art. L1122-11).

## 5. L'ordre du jour

La fixation de l'ordre du jour des réunions du conseil communal appartient au collège communal (compétence générée par sa compétence de décider de la nécessité de réunir le conseil).

Cette règle souffre deux dérogations :

- lorsqu'un tiers des conseillers communaux demande la convocation du conseil communal, c'est lui qui fixe l'ordre du jour de sa réunion - même si le collège peut ajouter certains points à cet ordre du jour - (cf. supra) ;
- ainsi que nous l'avons évoqué dans la section relative aux droits des conseillers communaux, le droit communal autorise chaque conseiller communal à faire ajouter, préalablement à la réunion du conseil, un ou plusieurs points à l'ordre du jour de celle-ci (cf. supra).

Normalement, aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger. L'urgence sera déclarée par les deux tiers au moins des membres présents, leurs noms seront insérés au procès-verbal (CDLD, art. L1122-24).

Pour rappel également, pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le dossier complet s'y rapportant (càd un dossier comprenant tous les éléments permettant aux conseillers de délibérer en connaissance de cause) est mis à la disposition des membres du conseil communal - sans déplacement des pièces - dès l'envoi de l'ordre du jour.

Chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit, dans les conditions établies par le règlement d'ordre intérieur, être accompagné par un projet de délibération.

Pour rappel, deux nouveautés importantes sont entrées en vigueur à ce sujet le 1<sup>er</sup> juin 2013 :

1. les points à l'ordre du jour doivent être accompagnés d'une note de synthèse explicative (CDLD, art. L1122-13, par. 1<sup>er</sup>) ;
2. le directeur général ou le fonctionnaire désigné par lui, ainsi que le directeur financier ou le fonctionnaire désigné par lui, **doivent** désormais se tenir à la disposition des conseillers afin de leur donner des explications techniques nécessaires à la compréhension des dossiers, et cela pendant au moins deux périodes précédant la séance du conseil communal, dont une période durant les heures normales d'ouverture des bureaux et une période en dehors de ces heures (le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités d'application de cette disposition).

Rappelons en outre que, désormais<sup>12</sup>, l'ordre du jour est, avec la convocation, transmis par voie électronique : alors que jusqu'il y a peu<sup>13</sup>, il était prévu que la convocation ainsi que les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour pouvaient être transmises par voie électronique si le mandataire en avait fait la demande par écrit, les collèges communaux mettant à disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle, c'est désormais la transmission par voie électronique de la convocation ainsi que des pièces relatives à l'ordre du jour

<sup>12</sup> C'est-à-dire depuis le 14.6.2018.

<sup>13</sup> Cf. précédente réforme de cette disposition, entrée en vigueur le 1.6.2013.

qui devient le principe, l'écrit remis ou envoyé à domicile ne valant plus que si le mandataire en fait la demande ou lorsque la transmission électronique est matériellement impossible<sup>14</sup>.

Une fois que le conseil communal s'est saisi de l'ordre du jour, il en devient le maître. Cela implique notamment qu'il n'est pas tenu de voter sur tous les points inscrits, pouvant, notamment, décider de reporter l'examen de l'un d'eux. Cette compétence est bien celle du conseil communal, et non celle de son président<sup>15</sup>.

## **6. L'information du public quant aux séances du conseil communal – La publicité des séances/le huis clos**

### **A. L'information du public**

En vertu de l'article L1122-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les lieu, jour et heure, ainsi que l'ordre du jour des réunions du conseil sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la convocation du conseil communal :

*« La presse et les habitants intéressés de la commune sont, à leur demande et dans un délai utile, informés de l'ordre du jour du conseil communal, moyennant éventuellement paiement d'une redevance... Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modes de publication ».*

### **B. La publicité des séances - Le huis clos**

#### **1. Le principe**

Les réunions du conseil communal sont publiques (CDLD, art. L1122-20, al. 1<sup>er</sup>).

Il s'agit là d'une condition substantielle de validité des réunions du conseil, qui doit être consignée au procès-verbal.

#### **2. Les exceptions**

Le principe de la publicité des réunions du conseil communal n'est pas absolu. Il connaît deux exceptions :

1. Sauf si le conseil est appelé à délibérer du budget, d'une modification budgétaire ou des comptes (cf. les termes « *Sous réserve de l'article 1122-23, (...)* » utilisés à l'art. L1122-20 du CDLD), le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents, peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que sa réunion ne sera pas publique.
2. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit expressément que "La séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes. Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos" (CDLD, art. L1122-21).

La notion de « *question de personnes* » - que le législateur n'a pas définie - a connu une évolution sensible dans son interprétation. Initialement interprétée très restrictivement (visant la seule mise en cause), il semble désormais admis qu'elle soit interprétée de manière très large, la discussion prenant une tournure personnelle quand la personne est facilement identifiable<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Voir décr. 24.5.2018 mod. les art. L1122-13 et L2212-2 CDLD en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour du conseil communal et du conseil provincial (M.B., 4.6.2018), entré en vigueur le 14.6.2018.

<sup>15</sup> Cf. Question orale de Monsieur De Lamotte sur le Centre hospitalier hutois, PW – CRAC 5 (2008-2009), Commission des Affaires intérieures, 30.9.2008, p. 10.

<sup>16</sup> Pour une analyse de l'évolution de l'interprétation des « questions de personnes », lire S. Bollen, Vos questions - *Fonctionnement des organes* (Comment comprendre les termes « lorsqu'il s'agit de questions de personnes » de l'article 94 NLC), *Mouv. comm.*, 1/1999, p. 44.

À relever enfin que, lorsque les réunions du conseil communal ne sont pas publiques, seuls peuvent être présents : les conseillers communaux, le président du centre public d'action sociale, le bourgmestre (s'il n'est pas nommé parmi le conseil communal) et, le cas échéant, les personnes appelées pour exercer une tâche professionnelle.

## 7. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions - La police des réunions

### A. La présidence, l'ouverture et la clôture des réunions

#### 1. La présidence

Le conseil communal est présidé par le bourgmestre ou celui qui le remplace, sauf si le conseil communal a désigné un président d'assemblée (CDLD, art. L1122-15), ce qui n'est pas obligatoire.

La possibilité de désigner un président d'assemblée a été introduite lors de la réforme du 26 avril 2012, entrée en vigueur le 24 mai 2012.

C'est le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article L1122-34 (par. 3 à 5), qui précise les modalités de désignation (et de fin à ses fonctions) d'un tel président (la procédure est similaire à celle qui est prévue pour les motions de méfiance - voir infra) :

- il peut être élu parmi les conseillers communaux, de nationalité belge, des groupes politiques démocratiques, autres que les membres du collège communal en fonction, cette fonction n'étant plus accessible non plus aux bourgmestres et échevins empêchés<sup>17</sup>;
- introduite par la réforme dite de la gouvernance<sup>18</sup>, le président de séance se voit opposer les mêmes incompatibilités de fonction<sup>19</sup> que les membres du collège, et ce après le renouvellement des conseils communaux du 3 décembre 2018 ;
- l'acte de présentation de sa candidature doit être signé par le conseiller-candidat, par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique appartenant au pacte de majorité, et par la moitié au moins des conseillers du groupe politique auquel appartient le candidat (chaque personne ne pouvant signer qu'un acte de présentation) ;
- le débat et le vote sont inscrits à l'ordre du jour du prochain conseil communal suivant le dépôt de l'acte de présentation entre les mains du directeur général, pour autant qu'un délai minimum de sept jours se soit écoulé à la suite de ce dépôt ;
- l'élection a lieu en séance publique et à haute voix.

Il pourra être mis fin aux fonctions de ce président d'assemblée par le dépôt d'un acte de présentation d'un successeur (mêmes conditions que pour le dépôt de candidature initiale). Le texte prend soin de préciser dans cette hypothèse que « ... *Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent. ...* ».

Les missions du président d'assemblée sont :

- présidence du conseil communal (CDLD, art. L1122-15) ;
- police de l'assemblée (CDLD, art. L1122-25) ;
- prestation de serment des conseillers communaux, personnes de confiance visées par l'article L1122-8, et des membres du collège (CDLD, art. L1126-1, par. 2).

<sup>17</sup> Cf. décr. 12.10.2017 mod. certaines dispositions du CDLD en vue d'encadrer la notion d'empêchement du bourgmestre et de l'échevin (M.B., 23.10.2017) – modifications des art. L1122-34, L1123-5 et L1123-10 CDLD.

<sup>18</sup> Cf. décr. 29.3.2018 (M.B., 14.5.2018), art. 7.

<sup>19</sup> À savoir notamment être titulaire d'une fonction dirigeante ou d'une fonction de direction au sein, entre autres, d'une intercommunale, d'une RCA, d'une asbl communale, ...

## **2. L'ouverture et la clôture de la séance**

La séance est ouverte et close par le président, bourgmestre ou président d'assemblée (CDLD, art. L1122-15, al. 1<sup>er</sup>).

Relevons, à ce sujet, que :

- la compétence de clore la réunion du conseil inclut la compétence de la suspendre ;
- le président ne peut pas ouvrir la réunion du conseil avant l'heure fixée et ce, même si tous les conseillers sont présents, car il faut tenir compte du public ;
- le président doit ouvrir la séance à l'heure fixée pour ce faire, à moins que le règlement d'ordre intérieur n'ait institué le principe du « quart d'heure académique » ;
- si le conseil communal n'est pas en nombre compétent pour délibérer valablement (cf. infra), le président, après avoir ouvert la séance, doit la clore immédiatement ;
- si, à un moment quelconque, pendant la réunion du conseil, celui-ci vient à ne plus être en nombre suffisant pour délibérer valablement, le président doit clore immédiatement la séance ;
- lorsque, pour un motif quelconque, le président a clos ou suspendu la réunion du conseil, celui-ci ne peut plus délibérer valablement ; la personne qui aurait illégalement présidé la séance pourrait être poursuivie pour usurpation de fonctions (C. pén., art. 227) ;
- le président a le droit de lever la séance à tout moment ; cela pourrait, au besoin, lui permettre de mettre un terme à des débats irritants ou d'éviter des résolutions irrégulières ; il ne doit toutefois user de ce droit qu'avec la plus grande réserve ;
- lorsque le président a clos la réunion du conseil communal, elle ne peut pas être rouverte.

### ***B. La police des réunions du conseil communal***

Le président (bourgmestre ou président d'assemblée) exerce la police des réunions du conseil ; celle-ci a un double rôle : à l'égard du public et à l'égard des conseillers.

#### **1. À l'égard du public**

Les pouvoirs du président du conseil à l'égard du public sont très étendus (CDLD, art. 1122-25). Il dispose là, en outre, d'une compétence exclusive.

Après un avertissement clair et univoque (lequel peut être dirigé contre plusieurs personnes de l'assemblée), il peut :

- faire expulser à l'instant du lieu de l'auditoire tout individu qui donnera des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitera le tumulte de quelque manière que ce soit ;
- dresser procès-verbal à charge du contrevenant et le renvoyer devant le tribunal de police qui pourra le condamner à une amende d'un à quinze euros ou à un emprisonnement d'un à trois jours, sans préjudice d'autres poursuites, si le fait y donne lieu (CDLD, art. L1122-25).

#### **2. À l'égard des conseillers communaux**

Le président dirige les débats et veille à ce que les travaux se déroulent dans la sérénité. Il accorde la parole, clôt la discussion, met aux voix les points inscrits à l'ordre du jour, prononce le huis clos chaque fois qu'il s'agit de questions de personnes, ...

Lui et lui seul peut rappeler les conseillers à l'ordre et demander que mention en soit faite au procès-verbal.



Il peut même aller jusqu'à suspendre la réunion ou décider de la clore. Il pourrait même décider d'exclure un conseiller: cette solution (à n'utiliser, selon nous, qu'en dernier recours et avec la plus grande circonspection) est admise depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 1982<sup>20</sup>, la Haute Juridiction administrative ayant estimé que « (...) si un membre d'une assemblée élue démocratiquement et dès lors destinée au dialogue n'observe manifestement pas, à l'estime du président de cette assemblée, les formes du dialogue démocratique - opinion dont la valeur est déterminée par le degré d'objectivité et de tolérance qui s'en dégage -, une mesure d'ordre peut être prise à l'encontre de ce membre, qui peut aller jusqu'à l'exclure de la participation au dialogue, c'est-à-dire de la réunion où l'incident se produit »<sup>21</sup>.

## 8. Le quorum de présence

### A. Le principe

En principe, le conseil communal ne peut pas délibérer valablement si la majorité de ses membres en fonction n'est pas présente (CDLD, art. L1122-17, al. 1<sup>er</sup>).

Par membres en fonction, il y a lieu d'entendre les conseillers en exercice, même sortants ou démissionnaires tant que leurs successeurs ne sont pas installés. De la même manière, les membres du conseil qui s'abstiennent entrent en ligne de compte pour la détermination de la majorité des membres en fonction.

Ne sont pas pris en considération, les conseillers décédés, les conseillers déçus, ceux qui n'ont pas encore prêté serment, ceux qui ne peuvent siéger en vertu d'une interdiction.

Il faudra donc, au cas par cas, déterminer la majorité requise.

Quant à cette dernière, elle sera constituée par :

- la moitié des membres en fonction + 1, si le nombre total des conseillers en fonction est pair ;
- la moitié des membres en fonction + ½, si ce nombre est impair.

### B. La dérogation

Afin d'éviter d'entraver la marche de l'administration, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que, si le conseil communal a été convoqué deux fois sans s'être trouvé en nombre suffisant au moment où l'objet inscrit puis réinscrit à l'ordre du jour a été mis en discussion, l'assemblée pourra, pour ledit objet mis ainsi pour la troisième fois à l'ordre du jour, délibérer valablement quel que soit le nombre de conseillers présents (CDLD, art. L1122-17, al. 2).

Ce n'est donc que sur les seuls objets inscrits pour la troisième fois que la délibération pourra valablement avoir lieu indépendamment du nombre de conseillers présents et pas, par exemple, sur les points éventuellement inscrits en supplément pour la première fois lors de cette troisième convocation.

Les deuxième et troisième convocations se font donc conformément aux autres convocations du conseil par le collège (CDLD, art. 1122-17, al. 3, renvoyant à CDLD, art. L1122-13), si ce n'est que :

- le délai de convocation est ramené à deux jours francs ;
- les convocations devront préciser qu'il s'agit de la deuxième ou de la troisième convocation ;
- la troisième convocation doit reproduire intégralement les premier et deuxième alinéas de l'article L1122-17 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

<sup>20</sup> C.E. n° 22.068. Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée par C.E., 24.11.1999, n° 83.601.

<sup>21</sup> Sur une appréciation nuancée de cette prérogative, J. Bouvier, *Une démocratie en bâillon*, *Mouv. comm.*, 4/1996, p. 211, et *Une démocratie en bâillon, le retour*, *Mouv. comm.*, 2/2000, pp. 143 et 144.

## **9. Le vote au conseil communal**

### *A. La forme du vote*

#### **1. Le principe : vote à haute voix**

En principe, les membres du conseil votent à haute voix (CDLD, art. L1122-27).

La loi admet que des modes de scrutin équivalents soient prévus par le règlement d'ordre intérieur. Sont considérés comme tels, le vote nominatif exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée. Toutefois, le principe du vote à haute voix est tellement établi que, nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fait à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demandent (CDLD, art. L1122-27, al. 3).

Sauf en cas de scrutin secret, quand le président est membre du conseil, il vote en dernier lieu.

#### **2. L'exception : vote au scrutin secret**

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD, art. L1122-27, al. 4), seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages.

Afin d'assurer le caractère secret du vote, il faut que les conseillers puissent émettre sur leur bulletin un vote positif ou négatif, sans quoi les bulletins blancs (qui constituent des abstentions) pourraient être considérés soit comme des votes négatifs, soit comme des abstentions. La jurisprudence considère qu'un tel vote n'est pas valable<sup>22</sup>.

### *B. Le quorum de vote*

Quel est le nombre de conseillers communaux qui doivent voter en faveur d'une proposition pour que celle-ci soit adoptée ?

#### **1. La règle générale**

Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages ; en cas de partage, la proposition est rejetée (CDLD, art. L1122-26, par. 1<sup>er</sup>).

La majorité absolue signifie plus de la moitié des votes (soit la moitié + 1, si le chiffre total des votes est pair, et la moitié + ½, si ledit chiffre est impair).

N'entrent pas en ligne de compte pour la détermination du nombre de votes :

- les abstentions,
- les bulletins de vote nuls.

Pour rappel, si les membres qui s'abstiennent n'entrent pas en ligne de compte pour la détermination de la majorité des voix, ils sont toutefois pris en considération pour la détermination de la majorité des membres en fonction devant être présents pour que le conseil puisse valablement délibérer: dans de

---

<sup>22</sup> C.E., 20.9.1989, n° 33.041.

telles conditions, il pourrait arriver que la minorité, voire même un seul conseiller en cas de vote unique positif ou négatif, puisse décider valablement du sort à réserver à l'objet débattu.

## 2. Les nominations et présentations de candidats

Lorsqu'il s'agit de présenter des candidats, le scrutin doit avoir lieu pour une présentation à la fois.

Lorsqu'il s'agit de nommer à des emplois, le scrutin doit avoir lieu pour une nomination à la fois.

Lorsqu'il s'agit de sanctionner disciplinairement, le scrutin doit avoir lieu pour une sanction à la fois.

Lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et ***qu'une seule personne est proposée*** au conseil communal, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes :

- voter pour la personne proposée ;
- voter contre la personne proposée ;
- s'abstenir.

Lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et que plusieurs personnes sont proposées au conseil communal, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes (le vote devant être univoque et mener à un choix) :

- voter pour une des personnes proposées ;
- voter contre toutes ces personnes ;
- s'abstenir.

Lorsqu'il s'agit de prononcer une mise en disponibilité, une suspension préventive dans l'intérêt du service ou une sanction disciplinaire, les membres du conseil doivent pouvoir se comporter des trois manières suivantes :

- voter pour la mesure proposée ;
- voter contre cette mesure ;
- s'abstenir.

En cas de nomination et de présentation de candidats, la règle de rejet de la proposition en cas de partage des voix ne trouve pas à s'appliquer. En effet, il faut ici un vote décisif pour que le cours de l'administration ne soit pas interrompu. Le droit communal a prévu un scrutin de ballottage pour assurer ce vote décisif. L'article L1122-28 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation stipule en effet que : « *En cas de nomination ou de présentation de candidats, si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. À cet effet, le président dresse une liste contenant deux fois autant de noms qu'il y a de nominations ou de présentations à faire. Les suffrages ne peuvent être donnés qu'aux candidats portés sur cette liste. La nomination ou la présentation a lieu à la pluralité des voix. En cas de parité des voix, le plus âgé des candidats est préféré* ».

Plusieurs précisions s'imposent :

- le ballottage est obligatoire dès après le premier tour de scrutin : il ne pourrait d'abord être procédé à un second scrutin « *normal* » avant de procéder au ballottage ;
- lorsque le premier tour de scrutin a été régulier, il demeure acquis : ainsi, si une présentation ou une nomination est annulée pour irrégularité lors du ballottage, le premier tour de scrutin n'a pas à être recommencé, puisque l'irrégularité est intervenue plus tard, lors du scrutin de ballottage ;
- le ballottage ne peut avoir lieu qu'entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix lors du premier tour (on exclut donc la possibilité de ballottage entre trois candidats qui auraient obtenu le

même nombre de voix au premier tour) : la liste, dressée par le président « (...) contenant deux fois autant de noms qu'il y a de nominations ou de présentations à faire (...) » (CDLD, art. L1122-28, al. 2) est donc un bulletin de vote sur lequel apparaissent uniquement les noms de ces deux personnes.

## 10. Le procès-verbal des réunions du conseil communal

### A. Le contenu du procès-verbal

Comme dans toute assemblée, il est dressé procès-verbal des délibérations du conseil communal, afin d'en conserver acte. Le procès-verbal ne porte que sur la preuve des délibérations du conseil, il n'est pas un élément constitutif de l'existence et de la validité juridique des décisions prises.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe le contenu minimal (le conseil communal, pouvant, par le biais de son règlement d'ordre intérieur, prescrire un contenu plus large) du procès-verbal des réunions du conseil communal. Le procès-verbal reprend ainsi, dans l'ordre chronologique :

- tous les objets mis en discussion ;
- la suite réservée à tous les points pour lesquels le conseil communal n'a pas pris de décision.

Il reproduit clairement toutes les décisions (CDLD, art. L1132-2).

Il importe de relever que le procès-verbal du conseil communal n'est pas un « *compte rendu analytique* », de manière telle que le conseil ne peut pas obliger le directeur général à reproduire toutes les discussions dans leur intégralité.

C'est le directeur général qui rédige le procès-verbal (CDLD, art. L1132-1). S'il lui est interdit d'être présent (dans le cas où il aurait un intérêt personnel ou direct), il est remplacé par le secrétaire adjoint, s'il y en a un, ou par le secrétaire faisant fonction désigné par le conseil ou, en cas d'urgence, par le collègue avec confirmation de cette désignation par le conseil communal lors de sa plus prochaine séance (CDLD, art. 1124-19).

On ne peut imposer au directeur général de relater des faits qu'il n'a pu constater par lui-même ou qui sont inexacts<sup>23</sup>.

### B. L'approbation du procès-verbal

Il est normalement donné lecture du procès-verbal de la précédente séance à l'ouverture de chaque séance (CDLD, art. L1122-16, al. 1<sup>er</sup>) et ce, à moins que le règlement d'ordre intérieur en dispose autrement (il semblerait que bon nombre de règlements d'ordre intérieur prévoient une stipulation contraire).

Dans tous les cas, le procès-verbal de la réunion précédente du conseil communal est mis à la disposition des conseillers communaux 7 jours francs au moins avant le jour de la séance (CDLD, art. L1122-16, al. 2 - parallélisme avec le délai de convocation aux réunions du conseil communal).

**Durant toute la réunion** suivant celle à laquelle le procès-verbal se rapporte, les conseillers communaux peuvent formuler des observations quant à la rédaction de celui-ci ; lesdites observations doivent faire l'objet d'un vote ; si elles sont adoptées, le directeur général présente séance tenante ou, au plus tard lors de la prochaine réunion, un nouveau texte conforme à la décision du conseil communal.

<sup>23</sup> Sur le faux en écritures publiques, v. S. Bollen, M. Boverie et S. Smoos, *Vade-mecum de la responsabilité pénale des mandataires locaux*, 2006, www.uvcw.be.

Si cette réunion se déroule sans observations, le procès-verbal est considéré comme approuvé.

À noter enfin que, chaque fois que le conseil communal le juge convenable, le procès-verbal est rédigé séance tenante, en tout ou en partie, et signé par les conseillers communaux présents (CDLD, art. L1122-16, al. 5).

Le procès-verbal signé constitue un acte authentique qui fait pleine foi de son contenu (même si des membres ayant assisté à la séance affirment le contraire). Il ne peut être mis en cause que par une procédure spécifique, appelée "procédure en inscription de faux"<sup>24</sup>

### *C. La transcription du procès-verbal et la signature*

Après son approbation, le procès-verbal des réunions du conseil communal est transcrit dans un registre par le directeur général (CDLD, art. L1132-1).

Le procès-verbal transcrit des réunions du conseil communal est signé par le bourgmestre et par le directeur général ; cette signature doit intervenir dans le mois qui suit la réunion du conseil communal à l'issue de laquelle le procès-verbal a été considéré comme approuvé (CDLD, art. L1132-1, al. 3 et 4).

### *D. La notification du procès-verbal au directeur financier*

En vertu de l'article 4 du Règlement général de la comptabilité communale, tous les procès-verbaux du conseil et du collègue sont immédiatement notifiés au directeur financier.

Par lettre circulaire du 22 juin 2010, la Direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé a rappelé cette obligation aux autorités communales.

## **11. La création de commissions au sein du conseil communal - L'institution de conseils consultatifs**

### *A. La création de commissions au sein du conseil communal*

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal *peut* créer en son sein des commissions chargées de *préparer* les discussions lors de ses réunions (CDLD, art. L1122-34, par. 1<sup>er</sup>).

Ces commissions ne sont donc pas obligatoires ; leur mise en place dépendra de la nécessité du moment ; elles ne peuvent que préparer les réunions du conseil et ne peuvent en aucun cas se substituer à celui-ci (c'est le conseil communal qui garde le pouvoir de décision).

Elles sont composées de conseillers communaux, dans le respect de l'équilibre politique<sup>25</sup>, c'est-à-dire suivant une répartition proportionnelle entre les groupes qui composent le conseil communal.

C'est au règlement d'ordre intérieur qu'il appartient de préciser les modalités de composition et de fonctionnement de ces commissions et il ne peut déroger à cette règle de proportionnalité.

<sup>24</sup> Cf. Ch. Havard, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, La Chartre, Bruxelles, 2006, p. 140.

<sup>25</sup> CDLD, art. L1122-34, al. 2, stipule en effet que "Les mandats de membre de chaque commission sont répartis proportionnellement entre les groupes qui composent le conseil communal ; sont considérés comme formant un groupe, les membres du conseil qui sont élus sur une même liste ou qui sont élus sur des listes affiliées en vue de former un groupe ; (...)".

C'est la raison pour laquelle par arrêté du 23 avril 2007, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a annulé l'article d'un règlement d'ordre intérieur relatif à la composition de ces commissions, parce qu'il y était prévu qu'un membre du collège était d'office membre des commissions, le solde des postes à pourvoir étant réparti proportionnellement entre les groupes du conseil communal<sup>26</sup>.

Le cas échéant, le concours d'experts extérieurs ou de personnes intéressées pourra être requis.

### ***B. L'institution de conseils consultatifs***

Le conseil communal peut instituer des conseils consultatifs (CDLD, art. L1122-35). Certains, comme les commissions consultatives communales d'aménagement du territoire ou les commissions locales de développement rural, sont organisés par des législations particulières.

## **12. Les organes intracommunaux**

Le livre IV, première partie, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, est consacré aux organes territoriaux intracommunaux, en ses articles L1411-1 à L1451-3, a été abrogé par le décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et de leurs filiales<sup>27</sup>.

La loi organique wallonne ne prévoit dès lors plus la création de tels organes<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Pour plus de développements, lire: K. Rinaldi, Institutions, *Annulation d'un article de ROI relatif à la composition de commissions communales*, Réponses n° 23, 4/2007, p. 10.

<sup>27</sup> M.B., 14.5.2018.

<sup>28</sup> Pour une découverte "historique", lire S. Bollen, *Les organes intracommunaux*, *Mouv. comm.*, 10/1999, pp. 472 et ss.