

Fonctionnement institutionnel et crise Covid-19

1. Introduction – rappel

Même si le présent ouvrage n'a pas vocation à relater des éléments circonscrits à l'une ou l'autre de ses éditions, il nous a paru indispensable d'évoquer dans ces pages, ne fût-ce que sommairement et seulement sur certains de ces aspects la pandémie du coronavirus apparue au début de l'année 2020 et certaines de ses conséquences (pas les plus terribles, ni les plus dramatiques) sur le fonctionnement des pouvoirs locaux.

Notre vœu est bien entendu que notre édition 2021 n'ait plus aucune raison d'évoquer cet horrible fléau.

Nous avons choisi d'évoquer cette période dramatique au travers du fonctionnement des organes communaux (principalement) depuis le 18 mars 2020, date du début du confinement.

Bien évidemment, d'autres domaines juridiques ont été également largement impactés et l'Union n'a pas manqué de vous en informer au jour le jour au travers de la rubrique « *Covid-19 – information consolidée et en continu pour les communes de Wallonie* »¹.

Nous nous permettons d'y renvoyer nos lecteurs pour une vue d'ensemble des mesures intervenues.

2. Les mesures jusqu'au 30 septembre 2020

Afin de faire face à l'ampleur de la crise sanitaire liée à la Covid-19, le Parlement wallon a promulgué, le 17 mars 2020, deux décrets octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon, lui permettant de prendre dans l'urgence, quasi en temps réel, toutes les mesures nécessitant une réaction aux effets de cette crise. Ces décrets habilitaient le Gouvernement wallon à adopter des arrêtés de pouvoirs spéciaux visant à abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante.

Le délai de cette habilitation était de trois mois prolongeable une fois. Cette possibilité de prolongation n'ayant pas été activée, les pouvoirs spéciaux ont pris fin le 18 juin.

Pour autant, certaines mesures prises par le Gouvernement wallon avant cette date sont restées d'application jusqu'au 30 septembre 2020, et ce même depuis les nouvelles mesures prononcées par le Conseil national de sécurité le 27 juillet dernier. Nous y reviendrons plus loin.

A. Les « pouvoirs spéciaux » octroyés aux collèges communaux

Afin de permettre aux communes notamment de pouvoir continuer, durant le confinement, à fonctionner et à exercer leurs missions de service public, combien indispensables en ces périodes troublées, c'est dès le 18 mars que le Ministre des Pouvoirs locaux avait pris une circulaire prévoyant, sous certaines conditions, que le collège communal exerce les compétences du conseil.

L'AGW de pouvoirs spéciaux n° 5 du 18.3.2020² a en quelque sorte bétonné ces mesures, stipulant que pour une durée de 30 jours à dater du 19 mars (soit jusqu'au 17 avril), les attributions du conseil communal, visées par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, étaient exercées par le collège communal aux seules fins d'assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19 et dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité étaient motivées.

¹ Une rubrique équivalente étant dédiée aux CPAS de Wallonie.

² M.B. 20.3.2020.

Cet arrêté prévoyait donc que pendant cette période, les attributions du conseil communal visées par l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation - « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* » - seraient exercées par le collège communal, uniquement pour assurer la continuité du service public malgré la pandémie de Covid-19, et dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité étaient motivées.

Il précisait en outre que les décisions ainsi adoptées par le collège devraient être confirmées par le conseil communal dans un délai de trois mois à partir de leur entrée en vigueur. À défaut, elles seraient réputées n'avoir jamais produit leurs effets.

Au besoin et en cas d'allongement ou d'aggravation des circonstances sanitaires exceptionnelles ayant conduit à l'adoption de cet AGW, cette mesure exceptionnelle serait revue ou prolongée.

Ces mesures ont ensuite été prolongées jusqu'au 3 mai 2020 inclus par l'AGW de pouvoirs spéciaux du 17 avril 2020, modifiant l'AGW initial n° 5 notamment.

Elles n'ont plus été prolongées par la suite.

B. La tenue des réunions des organes

Par circulaire du 16 mars, le Ministre Dermagne précisait déjà que « *Dans la mesure où une réunion présente un caractère indispensable, il sera admis que des collèges ou des organes de gestion puissent se réunir sous la forme de vidéoconférence. Si aucun moyen technologique semblable ne peut être mis en œuvre, l'accord des membres de ces organes pourra être émis via courriel. Il appartiendra au Président de l'organe et au fonctionnaire dirigeant local de s'assurer que le quorum soit réuni pour décider valablement ou que l'auteur du courriel est bien le titulaire du mandat dérivé (par toute voie de droit et au moment le plus opportun). S'il échet, l'organe de gestion appréciera l'opportunité de confirmer sa décision en réunion « physique » lorsque les circonstances le permettront* ».

C'est par l'AGW de pouvoirs spéciaux n° 6 du 24.3.2020³ que le Gouvernement wallon est allé un pas plus loin, rendant obligatoire ce qui jusque là semblait une simple possibilité, s'agissant désormais « *Pour une durée de 30 jours à dater du jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, les réunions des collèges communaux, provinciaux, des conseils d'administration et des bureaux exécutifs des régies communales et provinciales autonomes, des comités de gestion des associations de projet, des conseils d'administration, des bureaux exécutifs et d'autres organes restreints de gestion des intercommunales se tiennent par vidéoconférence ou téléconférence, sauf motifs impérieux de se réunir physiquement* ».

Cet AGW a également fait l'objet d'une prolongation.

Par AGW n° 30, adopté le 30 avril 2020, organisant la tenue des organes communaux et provinciaux (il s'agissait d'organiser le déconfinement et la reprise des activités des organes délibérants des communes notamment), le Gouvernement wallon a rappelé qu'il était nécessaire d'organiser les réunions des conseils en cohérence avec la stratégie de déconfinement établie par le Conseil national de Sécurité, et que les réunions physiques avec distanciation sociale restaient la règle pour peu qu'elles puissent être organisées dans le strict respect des normes de distanciations sociale recommandées par le Conseil national de Sécurité, et ce, tant pour les membres de l'assemblée que pour le public qui pourrait assister à la séance.

Il était donc permis de déroger à la tenue des séances en leur lieu habituel si celui-ci s'avérait trop exigu, pour un lieu permettant la distanciation sociale.

³ M.B. 26.3.2020

Si les communes n'avaient pas la possibilité d'assurer cette distanciation lors de réunions physiques, elles pouvaient temporairement organiser des réunions virtuelles, c'est-à-dire par télé ou vidéo-conférence, étant entendu que les recours à ces technologies ne pouvaient entraver les principes de publicité des débats, d'expression démocratique de votes ou d'opinions ou encore le respect des règles liées à la vie privée.

Le texte prévoyait également une soupape de sécurité (sollicitée par notre association) si pour une raison impérieuse, aucune réunion - physique ou virtuelle - du conseil ne pouvait être organisée : dans ce cas, le collège pouvait, après avoir dûment constaté ladite impossibilité et ses motifs et obtenu l'autorisation préalable du Gouvernement, exercer l'ensemble des compétences attribuées au conseil communal par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en vue d'assurer la continuité du service public, et ce uniquement dans la mesure où l'urgence de son action et l'impérieuse nécessité seraient motivées au regard de la crise sanitaire du Covid-19. Cette autorisation trouvait à s'appliquer pour une durée de 30 jours et pouvait être renouvelée.

Relevons que des mesures similaires ont été adoptées par le Gouvernement wallon à l'égard des paraloaux. C'est ainsi que le 30 avril 2020, le Gouvernement wallon avait adopté l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 32 relatif à la tenue des réunions des organes des intercommunales, sociétés à participation publique locale significative, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement de service public, ASBL communale ou provinciale, régies communale ou provinciale autonome, association de projet ou tout autre organisme supralocal ayant pris la forme d'une société ou d'une association.

Cet AGW n° 32 donnait la possibilité aux entités paraloales :

- de reporter leur assemblée générale
- de modifier les modalités de sa tenue, en respectant les mesures liées à la lutte contre la Covid-19
- de modifier les modalités de la tenue de leurs organes de gestion pour les mêmes raisons
- de transmettre le rapport annuel de rémunérations dans un délai élargi.

Ces derniers AGW ont été explicités dans un vade-mecum « *Stratégie de déconfinement progressif* », du 3 mai 2020, s'agissant d'assurer le fonctionnement des institutions et un contrôle démocratique effectif mais encadré par diverses dispositions permettant de s'inscrire en cohérence avec la stratégie de déconfinement menées par l'État fédéral.

Il y allait notamment du changement de lieu des séances du conseil communal pour permettre une rencontre physique dans un autre lieu, des modalités de ces séances, si elles avaient lieu par télé ou vidéo conférence (publicité de la séance, modes de scrutin, ...), mais également des règles pour la tenue des A.G. des paraloaux, ou encore de la réunion de leurs organes de gestion.

Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, l'habilitation des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon qui lui avaient été conférés par les décrets du 17 mars 2020 a pris fin le 18 avril dernier.

Toutefois, certaines mesures prises par le Gouvernement wallon avant cette date sont restées d'application jusqu'au 30 septembre dernier.

Il en fut ainsi notamment des arrêtés du Gouvernement wallon n^{os} 30, 31 et 32, du 30 avril 2020, relatifs à la tenue des réunions des organes des pouvoirs locaux.

3. Du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021

Qu'en a-t-il été à partir du 1^{er} octobre 2020 ?

Le Parlement wallon a pris le relais puisque, en date du 30 septembre 2020, trois décrets⁴ ont été adoptés en séance plénière, qui organisent respectivement la prolongation de la possibilité de la tenue *virtuelle* des réunions des CPAS, des organes communaux et des organes des paraloaux⁵, et ce de manière temporaire, *jusqu'au 30 septembre 2021*.

Le législateur wallon, selon nous, a agi prudemment en instaurant ces mécanismes temporaires et supplétifs, afin d'éviter tout vide juridique et partant l'absence pure et simple de réunion des organes communaux, si les réunions virtuelles n'étaient plus autorisées et les réunions physiques impossibles.

Il a d'ailleurs ainsi répondu à l'une des craintes que nous avons formulées à l'occasion de la fin des arrêtés de pouvoirs spéciaux.

4. A partir du 1^{er} octobre 2021

Dans notre précédente édition (septembre 2020), nous signalions qu'une réflexion était alors en cours quant à la pérennisation, sous conditions, de la possibilité de tenir des réunions virtuelles, et ce via une modification des législations organiques.

Cette réflexion a désormais abouti, puisqu'en date du 15 juillet 2021⁶, deux décrets ont été promulgués :

- Modifiant certaines dispositions du CDLD en vue de permettre la réunion à distance des instances,
- Modifiant certaines dispositions de la LO CPAS en vue de permettre les réunions à distance des instances,

Lesquels organisent, à partir du 1^{er} octobre 2021, la possibilité, pour les organes locaux, de se réunir à distance, dans certaines conditions.

Voyons brièvement ce qu'il en est pour les organes communaux et para-locaux.

A. Rappel du principe

Le décret rappelle tout d'abord que les *conseils communaux* et les assemblées générales d'intercommunale se réunissent en principe *physiquement*, que la situation soit *ordinaire ou extraordinaire*.

Il en va de même pour les réunions du *collège communal*, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, des organes de gestion de l'intercommunale.

Est considérée comme situation *extraordinaire*: "la situation dans laquelle la phase communale, provinciale ou fédérale est respectivement déclenchée par l'autorité compétente, conformément à l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas

⁴ Décret organisant jusqu'au 31.3.2021 la tenue des réunions des organes des centres publics d'action sociale ; décret , organisant jusqu'au 31.3.2021 la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux ; et décret organisant jusqu'au 31.12.2020 la tenue des réunions des organes des intercommunales, des sociétés à participation publique locale significative, des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8.7.1976 organique des centres publics d'action sociale, des sociétés de logement de service public, des ASBL communales ou provinciales, des régies communales ou provinciales autonomes, d'associations de projet ou de tout autre organisme supra-local ayant pris la forme d'une société ou d'une association (voir doc PW n° 280, 281, et 282 du 29.9.2020). Ces trois décrets, promulgués le 1.10.2020, ont été publiés au Moniteur belge du 16.10.2020.

⁵ Voir nos actualités : <https://www.uvcw.be/espaces/cpas/actions/33,80,38,38,3781.htm>; <http://www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,9115.htm>; <http://uvcw.be/actualites/2,129,1,0,9113.htm>.

⁶ Tous deux publiés au M.B. 28.7.2021.

d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national", la situation ordinaire recouvrant tous les autres cas⁷.

B. Les réunions à distance du conseil communal et de l'assemblée générale d'intercommunale en situation extraordinaire

Pour ces organes, ce n'est ***qu'en cas de situation extraordinaire*** que des séances à distance peuvent être organisées. Est définie comme ***réunion à distance*** : « la réunion qui se tient à l'aide de moyens techniques de visioconférence, c'est-à-dire la conférence permettant, en plus de la transmission en direct de la parole et de documents graphiques, la transmission d'images animées des participants éloignés. »⁸.

Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités, et le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

Attention toutefois, ***tous*** les points ***ne pourront être abordés*** lors de telles séances. Le texte prévoit en effet que ***sauf*** si l'autorité est tenue de respecter un ***délai de rigueur***, les points relatifs à la situation ***disciplinaire*** d'un ou plusieurs membres du personnel et les dossiers nécessitant l'***audition*** de personnes extérieures dans le cadre d'un ***contentieux ne peuvent faire l'objet*** d'une discussion ou d'un vote⁹.

Pour ce qui est des AG d'intercommunales, s'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, alinéa 1er, est obligatoire. Si le conseil communal ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote (art. L6511-2, par. 2 CDLD – art. 17 décr. 15.7.2021).

Cette possibilité de réunion à distance en cas de situation extraordinaire est également applicable aux séances conjointes commune / cpas, ainsi qu'aux réunions des commissions communales (L1122-34 CDLD) et des conseils consultatifs (L1122-35)¹⁰.

C. Les réunions à distance du collège communal, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, des organes de gestion de l'intercommunale en situation extraordinaire

En cas ***de situation extraordinaire***, les réunions de ces organes peuvent se tenir à distance. Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités.

D. Dans 20% des cas maximum, les réunions à distance du collège communal, de l'organe de gestion des régies communales autonomes, du comité de gestion de l'association de projet, du bureau exécutif de l'intercommunale, du comité de rémunération de l'intercommunale, d'un organe restreint de gestion de l'intercommunale, du comité d'audit de l'intercommunale en situation ordinaire

⁷ Cf art. L6511-1, par. 1 CDLD (art. 16. Décr. 15.7.2021).

⁸ Cf. Art. L6511-1, par. er, 1° CDLD (art. 16 décr. 15.7.2021).

⁹ Cf. Art. L6511-2 CDLD (art. 17 décr. 15.7.2021). Cette même disposition précise que pour ce qui est des AG d'intercommunales, « *s'il est recouru à une réunion à distance, une délibération du conseil communal, provincial ou de CPAS sur chaque point à l'ordre du jour conformément à ce qui est prévu à l'article L1523-12, § 1er, alinéa 1er, est obligatoire. Si le conseil communal, provincial ou de CPAS ne souhaite pas être physiquement représenté, il transmet ses délibérations sans délai à la structure, laquelle en tient compte pour ce qui est de l'expression des votes mais également pour ce qui est du calcul des différents quorums de présence et de vote* ».

¹⁰ Cf. Art. L6511-2, par. 3 CDLD – art. 17. Décr. 15.7.2021).

En cas de situation *ordinaire*, si le principe reste bien la réunion physique, les organes visés ici bénéficient d'une certaine souplesse, puisque le texte prévoit que leurs réunions peuvent se tenir à distance, dans **20 pour cent des cas maximum**.

Le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités.

Le procès-verbal mentionne si la réunion s'est tenue à distance.

E. Exclusion de certains points pour les réunions à distance du collège communal et des organes de gestion, que ce soit en situation ordinaire ou en situation extraordinaire

Attention, en effet ! Que ce soit en situation *ordinaire* ou en situation *extraordinaire*, certains points **ne pourront pas** faire l'objet d'une discussion ou d'un vote – à savoir : les points relatifs à la situation disciplinaire d'un ou plusieurs membres du personnel, les dossiers nécessitant l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux, le plan stratégique, les décisions relatives à la stratégie financière, les dispositions générales en matière de personnel que ce soit les conditions d'accès aux emplois ou les conditions rémunératoires, les règles particulières applicables à la fonction dirigeante locale et les budgets et comptes – **à moins** qu'il s'agisse pour le collège e.a., pour les dossiers **disciplinaires et les dossiers contentieux nécessitant l'audition de personnes extérieures**, - de devoir **respecter un délai de rigueur**.^{11,12}

¹¹ Cf. art. 18 décr. 15.7.2021, insérant un article L6511-3 CDLD.

¹² Cette disposition est également rendue applicable aux réunions de concertation commune / cpas visées à l'article L1122-11 CDLD, et 26, par. 2 LO CPAS.