

Le fonctionnement du conseil communal

Commentaire de la loi du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale

Patrick Thiel

Assistant de recherches à l'U.C.L. (C.D.G.E.P.)* et avocat

Plan

Introduction

Chapitre 1. Les préalables à la séance

Section 1. La convocation et l'ordre du jour

Section 2. Le droit d'information

Chapitre 2. La tenue des séances

Section 1. Le respect de l'ordre du jour

Section 2. La publicité et le huis clos

Section 3. La police des séances et le règlement d'ordre intérieur

Section 4. Le vote

Section 5. Le procès-verbal

Chapitre 3. De quelques autres dispositions novatrices

Section 1. Les changements relatifs aux personnes

Section 2. La création de commissions et de conseils consultatifs

Conclusions

Introduction

La loi du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale¹ a apporté quelques modifications au fonctionnement du conseil communal. Il s'agit tantôt de véritables innovations, tantôt de dispositions qui consacrent explicitement les évolutions que la matière a connues au fil de la jurisprudence.

Le présent article n'a nullement l'ambition de procéder à une étude exhaustive de la matière. Pour un examen plus approfondi, l'on renverra le lecteur à

* C.D.G.E.P.: Centre du Droit de la Gestion et de l'Economie Publiques.

1. L. du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale, *M.B.*, 20 décembre 1994, pp. 31.241 à 31.244.

différents auteurs². Les lignes qui suivent ont pour seul objectif d'éclairer les principaux changements apportés par la loi du 11 juillet 1994 et de faire écho à quelques jurisprudences récentes.

L'on examinera dans le chapitre premier les évolutions concernant les préalables à la séance. En effet, plusieurs changements ont été introduits en ce qui concerne la convocation et l'ordre du jour. On examinera ensuite quels sont les pouvoirs d'investigation et de contrôle dont disposent les conseillers communaux, qu'il s'agisse de prendre connaissance de documents ou encore d'avoir accès à certains établissements communaux.

Le chapitre 2 traitera du déroulement de la séance proprement dite. Le conseil communal est-il lié par l'ordre du jour? Quand doit-il ou peut-il délibérer à huis clos? Que faire pour éviter des troubles au cours de la séance? Telles sont quelques-unes des questions qui seront traitées.

Le troisième chapitre examinera plusieurs innovations relatives aux personnes. Les nouveautés en matière d'incompatibilité, d'interdiction et les facilités accordées aux conseillers handicapés seront exposées. Enfin, quelques mots éclairciront la faculté d'organiser des commissions particulières au sein du conseil communal et la possibilité d'organiser des conseils consultatifs communaux.

Chapitre 1. Les préalables à la séance

SECTION 1. LA CONVOCATION ET L'ORDRE DU JOUR

En vertu de l'article 85 de la N.L.C.³, le conseil s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions. Il est maintenant tenu de se réunir au moins dix fois par an.

Le conseil communal est convoqué par le collège des bourgmestre et échevins.

Ce droit n'appartient pas aux agents de la commune qui n'ont pas la faculté de convoquer ou de faire convoquer un conseil⁴.

Par contre, le collège doit convoquer le conseil lorsqu'un tiers de ses membres en fonction en fait la demande. Le collège ne doit alors pas adopter de

2. Références bibliographiques: F. DEBAEDTS, *Droit communal – Commentaire permanent*, spéc. «Les organes – Fonctionnement – Le conseil communal», t. I, U.G.A., Namur-Bruxelles, s.d.; J. DUJARDIN et crts, *Praktische handboek voor gemeenterecht*, Bruges, Die Keure, 1991, 373 p.; P. LAMBERT (sous la dir. de), *Manuel de droit communal*, Bruxelles, Nemesis, 1992, 630 p.; J.-M. LEBOUTTE, «La loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale», *Mouv. comm.*, 1994/12, pp. 565 à 568; J.-M. LEBOUTTE, «Modèle de règlement d'ordre intérieur du conseil communal», *Mouv. comm.*, 1995/1, pp. 9 à 15; L. MARICQ, *Droit communal*, spéc. titre II, section 1^{re}: «Fonctionnement du conseil communal», Bruxelles-Louvain, Oyez, 1978, pp. 85 à 107; H. VAN LUNTER, *De nieuwe gemeentewet in de praktijk*, spéc. «De gemeenteraad – 2. De werking», t. II, Bruges, Vanden Broele, 1991, 197 p.

3. N.L.C.: Nouvelle loi communale.

4. C.E., CHARLIER, n^{os} 21.372 et 21.373 du 16 juillet 1981, *R.A.C.E.*, 1981, p. 1180.

résolution prévue à l'article 106 de la N.L.C. quant à la convocation du conseil⁵. Seules les mesures matérielles nécessaires à la convocation doivent être arrêtées soit par le collège, soit par le bourgmestre seul⁶. L'article 86, alinéa 2, de la N.L.C. précise que ce n'est même pas le collège qui fixe le jour et l'heure de la réunion, puisque ceux-ci sont normalement déjà précisés dans la demande formulée par les membres du conseil. Le collège est alors tenu de convoquer le conseil au jour et à l'heure indiqués⁷.

Les formalités de convocation ont été modifiées par la loi du 11 juillet 1994. La convocation se fait toujours par écrit et est remise au domicile des conseillers, mais le délai de convocation a été allongé. Alors que l'article 87 ancien prévoyait que cinq jours francs s'écoulaient entre la convocation et la tenue du conseil, il faut désormais au moins sept jours francs.

On observera que le non-respect du délai minimum de convocation n'entraîne pas nécessairement un vice de procédure entachant la délibération de nullité. Il faut que cette tardiveté ait porté préjudice au requérant ou ait entravé l'exercice de son mandat de conseiller communal⁸.

La convocation contient l'ordre du jour. L'article 87, § 1^{er}, alinéa 2, précise désormais que:

«Les points de l'ordre du jour doivent être indiqués avec suffisamment de clarté.»

La mention de l'ordre du jour a pour but d'éviter toute surprise lors de l'examen des points sur lesquels les conseillers communaux sont amenés à voter. Ainsi, le vote de deux règlements est irrégulier si l'ordre du jour n'en mentionnait qu'un. Le fait que le dossier mis à la consultation des conseillers les reprenne tous les deux est indifférent⁹.

On verra ci-après qu'outre la convocation, le conseiller communal doit pouvoir consulter un dossier contenant les principales pièces intéressant les points portés à l'ordre du jour.

L'ordre du jour est fixé, tantôt par le collège, tantôt par le conseil, selon que l'initiative de la convocation émane de l'un ou de l'autre. Il est cependant loisible de porter un point complémentaire à l'ordre du jour dans certains cas. L'article 97, alinéa 3, dispose en effet que:

«Toute proposition étrangère à l'ordre du jour doit être remise au bourgmestre ou à celui qui le remplace, au moins cinq jours francs avant l'assemblée; (...)»

La proposition doit émaner d'un membre du conseil communal. Un échevin ne peut faire usage de cette technique pour porter à l'ordre du jour une question qui n'a pas été retenue par le collège.

Les formalités entourant cette faculté ont été modifiées et complétées. Le délai a d'abord été allongé. De trois jours au départ, la proposition complé-

5. C.E., LEPAFFE, n° 24.603 du 3 août 1984, R.A.C.E., 1984, p. 1368.

6. C.E., LEPAFFE, n° 24.603 du 3 août 1984, R.A.C.E., 1984, p. 1368.

7. C.E., BACHMANN, n° 10.331 du 12 décembre 1963, R.A.C.E., 1963, pp. 911 à 913.

8. C.E., ÉLECTION DES MEMBRES DU CONSEIL DE L'AIDE SOCIALE DE WOMMELGEM, n° 32.711 du 6 juin 1989, R.A.C.E.; C.E., OLIVIER et crts, n° 29.468 du 2 mars 1988, R.A.C.E., 1988.

9. C.E., OLIVIER et crts, n° 29.468 du 2 mars 1988, R.A.C.E., 1988.

mentaire doit parvenir au bourgmestre au moins cinq jours francs avant l'assemblée. Par ailleurs, il faut que cette proposition se fasse de manière utile. Elle doit donc être accompagnée soit d'une note explicative, un exposé des motifs en quelque sorte, soit des documents susceptibles d'éclairer le conseil.

Recevant la proposition de complément d'ordre du jour,

«le bourgmestre ou celui qui le remplace transmet sans délai les points complémentaires de l'ordre du jour aux membres du conseil»¹⁰.

Cette disposition ne semble laisser aucun pouvoir d'appréciation au bourgmestre. Ce dernier ne peut alors exercer aucun contrôle sur les points complémentaires ainsi portés à l'ordre du jour.

La loi du 11 juillet 1994 introduit une innovation importante, inscrite à l'article 87bis de la N.L.C. Simultanément à la convocation des conseillers communaux, la tenue du conseil communal et son ordre du jour doivent être publiés par voie d'affiches à la maison communale. La presse et les habitants qui le souhaitent peuvent même être prévenus personnellement, dès lors qu'ils en font la demande et moyennant paiement d'une redevance¹¹, le cas échéant.

SECTION 2. LE DROIT D'INFORMATION

Le droit d'information des conseillers communaux a fait l'objet d'une réforme autour de trois axes. Le premier inscrit dans la loi communale le droit de visite des établissements communaux; le deuxième donne un fondement légal au droit de poser des questions, tant orales qu'écrites, à l'adresse du collège des bourgmestre et échevins; le troisième précise les conditions et modalités du droit de regard des conseillers sur les pièces et documents de la commune.

L'article 84 de la N.L.C. s'est donc vu complété de paragraphes nouveaux. Il dispose aujourd'hui que:

«§ 1^{er}. Aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil.

§ 2. Les conseillers communaux peuvent obtenir copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune dans les conditions arrêtées par le règlement d'ordre intérieur établi par le conseil. Ce règlement précise également les conditions de visite des établissements et services communaux.

La redevance éventuellement réclamée pour la copie ne peut en aucun cas excéder le prix de revient.

§ 3. Les conseillers communaux ont le droit de poser au collège des bourgmestre et échevins des questions écrites et orales. Le règlement d'ordre intérieur détermine les conditions d'exercice de ce droit.»

Pièce-clef des conditions d'exercice du droit à l'information, le conseil communal doit arrêter un règlement d'ordre intérieur. Le législateur a donc clairement restreint la mainmise que pourrait avoir le collège sur l'information en lui ôtant expressément tout pouvoir d'arrêter un règlement portant sur l'accès aux pièces et documents administratifs et aux établissements communaux.

10. N.L.C., art. 97, al. 4.

11. L'article 87bis précise que cette redevance ne peut excéder le prix de revient.

C'est au conseil communal qu'il appartient désormais de régler la matière. Qui plus est, le législateur a entendu ne pas lui laisser simplement la faculté de le faire. L'article 91, alinéa 1^{er}, nouveau précise en effet que:

«Le conseil communal adopte un règlement d'ordre intérieur (...).»

De la volonté du Ministre, il s'agit là d'une réelle obligation¹². Ce règlement d'ordre intérieur aura un contenu varié:

«Outre les dispositions que la présente loi prescrit d'y consigner, ce règlement peut comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil»¹³.

Il va sans dire que ce règlement vient compléter les prescriptions légales. Il ne peut, en aucun cas, déroger à la loi ou porter atteinte aux prérogatives qui seraient reconnues aux conseillers en vertu de celle-ci. Les règles fondamentales du fonctionnement des conseils communaux sont en effet réglées par le législateur¹⁴.

Le droit de visite des établissements communaux, modalisé dans le règlement d'ordre intérieur, est en fait un prolongement du droit de regard. Il est limité:

«aux établissements et services créés et gérés par la commune, comme par exemple les écoles communales, les régies communales, la bibliothèque communale, les centres culturels et musées communaux, les centres sportifs, etc.»¹⁵,

mais ne concerne pas les institutions ayant une personnalité juridique et un patrimoine propre, tels que les C.P.A.S. et les A.S.B.L. para-communales¹⁶.

Le droit de poser des questions est par contre plus qu'un simple prolongement du droit de regard. On verra en effet ci-après que le droit de regard est limité à certains documents et pièces, à l'exclusion de ceux ayant trait aux activités du collège ou du bourgmestre dans l'exercice de fonctions exclusivement déconcentrées.

Au contraire, le droit de poser des questions porte sur tout objet que la commune est appelée à connaître. Il ne se limite donc pas aux questions d'intérêt exclusivement communal ou d'intérêt mixte. L'exposé des motifs précise à ce sujet que:

«Les conseillers communaux ont le droit notamment d'être informés par le bourgmestre sur la manière dont celui-ci exerce son pouvoir spécifique en tant que chef de la police administrative ou de la façon dont le fonctionnaire délégué de l'état civil accomplit ses tâches. La politique en matière d'ordre public est en effet extrêmement importante pour le bon fonctionnement de la société communale. Il n'y a dès lors aucune raison de priver le conseiller communal de toute information utile concernant ces attributions spécifiques

12. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1992-1993, n° 851/1, p. 7.

13. Pour un détail du contenu et un projet-type de règlement d'ordre intérieur, voy. J.-M. LEBOUTTE, *op. cit.*

14. Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1992-1993, n° 851/1, p. 33.

15. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 7.

16. *Idem*, p. 7.

du bourgmestre ou d'autres membres du collège des bourgmestre et échevins individuellement. Il en va de même pour les compétences du collège en matière de permis de bâtir ou d'environnement»¹⁷.

Il appartient à chaque conseiller communal, pris individuellement, de poser des questions. Celles-ci ne doivent donc faire l'objet d'aucune concertation ou vote préalable¹⁸.

Ces questions peuvent être tantôt orales, auquel cas il y est répondu au cours de la séance du conseil, tantôt écrites. Dans ce dernier cas, elles sont communiquées au conseil ainsi que la réponse écrite qui y est fournie¹⁹.

Le droit à l'information comporte un aspect essentiel: le droit de regard des conseillers sur les pièces et documents administratifs. Les difficultés et contestations apparaissent souvent lorsque, prenant connaissance de l'ordre du jour du prochain conseil, un membre de l'assemblée souhaite consulter les pièces utiles à la prise de décision. Le Conseil d'Etat a jugé à cet égard que:

*«Pour qu'une décision soit prise régulièrement par l'autorité compétente, il faut que cette autorité soit complètement informée quant aux éléments importants susceptibles d'influencer cette décision; que, dans un conseil communal, chacun des conseillers a droit à cette information»*²⁰.

Préalablement au vote, les conseillers doivent donc pouvoir prendre connaissance d'un dossier contenant les pièces utiles à l'examen de ce qui est soumis à délibération. Le contenu du dossier variera selon les cas d'espèce. Ainsi, lorsque le conseil doit se prononcer sur la vente d'un bien communal dont, par ailleurs, la propriété de la commune est sérieusement mise en doute, il importe que le dossier comprenne tous les documents relatifs à cette contestation²¹.

Il faut cependant observer que le droit de regard ne se limite pas aux seuls objets repris à l'ordre du jour du prochain conseil. C'est ainsi que, faisant exercice de son droit de regard, le conseiller souhaitera éventuellement faire ajouter un point à l'ordre du jour ou poser une question au collège. Quelles sont, dans ce cas, les matières soumises au droit de regard? La loi du 11 juillet 1994 a consacré à ce sujet l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat depuis 1976²².

Dans un arrêt COMMUNE DE GEEL²³, la Haute juridiction administrative avait eu à connaître d'un refus de consultation des dossiers de permis de bâtir, déjà délivrés ou encore à l'instruction. Le collège des bourgmestre et échevins ayant refusé à un conseiller l'accès à pareil dossier, le Gouverneur a d'abord suspendu cette décision; celle-ci a ensuite été annulée par le Ministre de l'Intérieur.

17. *Idem*, p. 8.

18. *Idem*, p. 9.

19. *Idem*, p. 8.

20. C.E., ROBERTI DE WINGHE et crts, n^{os} 21.892 et 21.893 du 13 janvier 1982.

21. C.E., ROBERTI DE WINGHE et crts, n^{os} 21.892 et 21.893 du 13 janvier 1982; voy. également en matière de nomination: C.E., GROYNÉ, n^o 32.753 du 14 juin 1989.

22. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 6.

23. C.E., COMMUNE DE GEEL, n^o 18.008 du 21 décembre 1976.

Le Conseil d'Etat a alors distingué plusieurs types de missions que doivent assurer les communes: les intérêts purement locaux, les intérêts purement généraux et enfin les intérêts mixtes. En quelque sorte, revoilà sur le tapis le dilemme au travers duquel la commune agit tantôt comme autorité décentralisée, tantôt comme autorité déconcentrée. Mais entre ces deux rives se trouve le gué: les intérêts mixtes. Il s'agit d'intérêts qui participent à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt communal.

Exerçant ses prérogatives, le conseil communal a un droit de regard sur des pièces qui ne relèvent pas uniquement de l'intérêt communal, et ce afin d'exercer une surveillance de la politique générale du collège. Cette surveillance permet au conseil de mettre en œuvre, au besoin, ses propres compétences.

Ainsi, en matière d'urbanisme, c'est assurément au collège qu'appartient la compétence de délivrer les permis. Cependant, le conseil communal peut, le cas échéant, adopter des règlements complémentaires. S'il n'a pas le loisir d'annuler ou de réformer les décisions du collège en matière de permis, le conseil dispose néanmoins d'un droit de regard dès lors que l'urbanisme relève de l'intérêt mixte²⁴.

Le droit de regard comprend la faculté de consulter le registre des pièces entrantes et sortantes du collège, dont l'existence et la tenue peuvent être modalisés dans le règlement d'ordre intérieur²⁵.

On aurait pu s'attendre à trouver, en reflet du droit d'être averti de manière générale ou personnelle de la tenue d'un conseil, le droit de la population de pouvoir consulter ne fût-ce que les projets de règlements ou de décision soumis à la prochaine délibération. Il n'en a rien été. Et pour cause. L'idée est d'informer la population, pas de transférer le pouvoir décisionnel des conseillers vers la population. Le législateur ne s'est donc pas engagé dans cette voie.

Chapitre 2. La tenue des séances

SECTION 1. LE RESPECT DE L'ORDRE DU JOUR

L'assemblée ne peut en principe pas délibérer sur des questions étrangères à l'ordre du jour tel qu'il a été préalablement fixé. La loi du 11 juillet 1994 n'a pas fondamentalement modifié cette situation. Nous avons vu qu'elle l'a aménagée un peu différemment quant aux délais et a prévu l'obligation de rendre la proposition intelligible.

Tout comme par le passé, le conseil communal peut cependant être amené à discuter d'un point non repris à l'ordre du jour. Il faut alors qu'il y ait une urgence telle que:

«le moindre retard pourrait occasionner du danger»²⁶.

24. C.E., COMMUNE DE GEEL, n° 18.008 du 21 décembre 1976.

25. Discussion, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1992-1993, n° 851/2, pp. 23 et s.

26. N.L.C., art. 97, al. 1^{er}.

Si cette urgence ne doit pas nécessairement être spécialement motivée, du moins formellement, son contrôle échappe au collège qui ne peut prendre le conseil en complète surprise. En effet, l'article 97, alinéa 2, de la N.L.C. prévoit que si urgence il y a, elle doit être déclarée par les deux tiers des membres présents de l'assemblée.

L'urgence est donc appréciée par le conseil communal lui-même.

SECTION 2. LA PUBLICITÉ ET LE HUIS CLOS

Le principe de la publicité des séances est aujourd'hui consacré: la nouvelle loi communale ne contient plus de liste de cas où la publicité est obligatoire. L'article 93, alinéa 1^{er} dispose désormais que:

«Les séances du conseil communal sont publiques.»

Ce principe n'est toutefois pas absolu puisque l'alinéa 2 du même article poursuit de la sorte:

«Sous réserve de l'article 96, 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 graves inconvénients qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique.»

C'est donc le conseil lui-même qui a la maîtrise de la publicité des débats. Le conseil communal peut décider que la discussion sera ou non publique. La loi du 11 juillet 1994 a cependant fort limité cette faculté. S'il faut, comme par le passé, que le huis clos soit prononcé par un vote aux deux tiers, celui-ci doit être justifié aujourd'hui par le maintien de l'ordre public. Seuls des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité peuvent désormais justifier le huis clos.

Il convient de rappeler que l'article 96, alinéa 4, de la N.L.C. prévoit la publicité obligatoire des séances où sont débattus le budget et les comptes, sans aucune possibilité de dérogation.

Une exception grève le principe de la publicité. Elle concerne les cas où, au contraire, la publicité ne peut pas être admise. Il s'agit des questions relatives aux personnes²⁷. Cela vise non seulement les poursuites disciplinaires, telle que la révocation²⁸, mais également les procédures de licenciement à défaut desquelles l'intéressé aurait été nommé²⁹. C'est également dans le cadre des questions de personnes que l'on considérerait, avant la modification de l'article 12 de la loi organique des centres publics d'aide sociale, que l'élection des membres du conseil de l'aide sociale devait être faite à huis clos³⁰. Cette jurisprudence semble pouvoir être transposée, par exemple, à la procédure de

27. C.E., DEMESMAECKER, n° 21.906 du 19 janvier 1982, R.A.C.E., 1982, pp. 76 à 80.

28. C.E., ADAM, n° 17.551 du 1^{er} août 1976, R.A.C.E., 1976, pp. 361 à 367. Notons que, dans cette espèce, le Conseil d'Etat a imposé le huis clos et le scrutin secret pour une délibération sur un recours contre un arrêté royal n'annulant pas l'improbation de la Députation permanente d'une révocation.

29. C.E., DE BRUYNE, n° 33.910 du 31 janvier 1990, R.A.C.E., 1990.

30. C.E., ELECTION DES MEMBRES DU CONSEIL DE L'AIDE SOCIALE DE GAVERE, n° 18.376 du 12 juillet 1977, R.A.C.E., 1977, pp. 908 à 910.

choix des membres d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire par le conseil communal, conformément à l'article 150, alinéa 4, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Le huis clos vise, d'une part, à garantir l'indépendance des membres du conseil communal³¹ qui doivent pouvoir s'exprimer librement en évitant une quelconque pression étrangère et tout désordre dans la salle de réunion³². Elle garantit la respectabilité des personnes en question, d'autre part³³. Il s'agit d'une règle d'ordre public³⁴.

L'article 94 de la N.L.C., tel que modifié par la loi du 11 juillet 1994, dispose 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»³⁵.

Les points à débattre à huis clos doivent désormais être regroupés pour en discuter en une fois, à la fin de la séance.

Deux hypothèses permettent cependant au président du conseil communal de prononcer le huis clos en cours de séance. Il s'agit en premier lieu des questions disciplinaires. Ces poursuites peuvent être traitées en début de séance, pour ne pas faire languir l'intéressé. Par ailleurs, le huis clos peut être prononcé au cours même de la séance s'il apparaît que les discussions mettent en cause des questions de personnes³⁶.

Le huis clos signifie que le public n'est pas admis à la séance du conseil communal³⁷. Il ne fait cependant pas obstacle à ce que l'ensemble des agents poursuivis disciplinairement pour des faits connexes soient tous présents simultanément³⁸. De même, la présence d'agents communaux assistant à la séance pour en assurer le secrétariat n'énervé pas le huis clos, ces agents étant tenus au secret professionnel³⁹.

On observera enfin qu'en vertu de l'article 102, alinéa 2, de la N.L.C., inchangé, le conseil communal peut décider de garder temporairement secrètes les résolutions adoptées à huis clos. Cette règle est bien entendu une exception très importante au principe de la publicité puisque non seulement les débats sont secrets, mais qu'en plus, la décision l'est également, du moins temporairement. L'article 102, alinéa 2, ne peut donc être appliqué qu'à des cas d'espèce. Par conséquent, le conseil communal ne peut adopter une mesure générale au terme de laquelle toute délibération prise à huis clos serait tenue secrète pendant un certain temps⁴⁰.

31. C.E., COURA, n° 21.511 du 28 octobre 1981, R.A.C.E., 1981, p. 1.448.

32. C.E., DASCOTTE, n° 23.339 du 8 juin 1983, R.A.C.E., 1983, p. 1.270.

33. C.E., COURA, n° 21.511 du 28 octobre 1981, R.A.C.E., 1981, p. 1.448.

34. C.E., DASCOTTE, n° 23.339 du 8 juin 1983, R.A.C.E., 1983, p. 1.270.

35. Voy., par exemple, C.E., DEMESMAECKER, n° 21.906 du 19 janvier 1982, R.A.C.E., 1982, p. 76.

36. N.L.C., art. 94, al. 2.

37. C.E., COURA, n° 21.511 du 28 octobre 1981, Rev. comm., 1982, p. 121, R.A.C.E., 1981, p. 1.448.

38. C.E., COURA, n° 21.511 du 28 octobre 1981, Rev. comm., 1982, p. 121, R.A.C.E., 1981, p. 1.448.

39. C.E., FAYS, n° 19.590 du 24 avril 1979, R.A.C.E., 1979, p. 436.

40. C.E., DUTRY, n° 22.214 du 28 avril 1982, Pas., 1984, IV, p. 12, R.A.C.E., 1982, p. 737.

La police des séances n'a pas été modifiée ou complétée par la loi du 11 juillet 1994. Nous ne nous étendrons donc pas longuement sur cette question.

Elle est assurée par le bourgmestre ou son remplaçant⁴¹. La présidence du conseil implique le droit de clore la séance. Il ne peut toutefois faire usage de ce droit de manière abusive⁴².

Il peut également suspendre la séance. On notera toutefois qu'une suspension n'a d'effet que limité dans le temps. Ne répond pas à cette notion le fait d'interrompre les débats pour ne les reprendre que plusieurs jours après. Il s'agit alors non d'une suspension mais bien de la tenue d'un nouveau conseil communal qui exige l'envoi de convocations régulières, etc.⁴³.

Le fait d'être convoqué pour un jour précis n'implique évidemment pas que tous les points à l'ordre du jour doivent être débattus et épuisés avant minuit. La séance peut bien entendu se poursuivre après l'heure du crime, et ce sans devoir requérir l'accord exprès ou tacite de l'assemblée⁴⁴.

Le bon déroulement des séances peut être organisé par le conseil communal lui-même, par l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur. Il peut y être prévu, sans porter atteinte aux compétences de police du président, qu'une mesure d'ordre sera prise dans des circonstances déterminées⁴⁵. L'article 91 de la N.L.C., dispose que:

«Le conseil communal adopte un règlement d'ordre intérieur. Outre les dispositions que la présente loi prescrit d'y consigner, ce règlement peut comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil.»

Le règlement d'ordre intérieur adopté par le conseil communal peut donc porter sur de multiples questions. Les unes sont relatives aux prérogatives des conseillers communaux en matière de droit d'information (accès et copie des documents, accès aux services et établissements communaux, etc.), les autres détermineront les modalités à suivre pour le vote, qu'il soit ordinaire ou au scrutin secret (voy. ci-après) ou encore des troisièmes préciseront les principales règles de police des séances du conseil, etc.⁴⁶.

41. A propos de remplaçant, voy. C.E., CUPPENS et SCHAEFER, n° 43.415 du 22 juin 1993, *A.P.M.*, 1993.

42. C.E., BEX, n° 21.214 du 5 juin 1981, *R.A.C.E.*, 1981, p. 772.

43. C.E., LOUWJCK, n° 38.488 du 14 janvier 1992, *A.P.M.*, 1992, *Ann. jur.*, 1993.

44. C.E., WALLYN, n° 22.951 du 15 février 1983, *Pas.*, 1985, IV, p. 45, *R.A.C.E.*, 1983, p. 350, *Rev. comm.*, 1985, p. 143 et obs.

45. C.E., VAN DEN KERCHOVE, n° 22.068 du 23 février 1982, *R.A.C.E.*, 1982, p. 424, *Rev. comm.*, 1983, p. 133 et note.

46. Voy. le modèle de règlement d'ordre intérieur du conseil communal établi par J.-M. LEBOUTTE, *op. cit.*

SECTION 4. LE VOTE

Le vote se fait en principe à haute voix, quelle que soit la matière soumise à délibération.

Dans un souci d'ordre pratique ou fonctionnel, le conseil communal peut déroger à cette règle en organisant, dans le règlement d'ordre intérieur⁴⁷, un autre mode de scrutin. Il peut s'agir du vote mécanique, du vote par assis et levé ou encore du vote à main levée. Dans les trois cas, l'article 100 assimile ce mode de vote au scrutin à haute voix.

Cette manière de voter a pour objectif de garantir la liberté de scrutin de chaque conseiller. Cela ne signifie évidemment pas qu'une concertation préalable au vote ne puisse avoir lieu. Le simple fait qu'un vote soit acquis à la majorité contre l'opposition ne prouve pas qu'une éventuelle injonction du bourgmestre aurait annihilé toute liberté de vote des conseillers de la majorité⁴⁸. Rien n'interdit non plus aux conseillers communaux de se concerter préalablement en faisant appel, le cas échéant, à des personnes étrangères au conseil communal pour adopter une position commune dès lors que chaque conseiller conserve sa liberté d'appréciation au moment du vote⁴⁹. De même, le vote groupé ne vicie pas en soi le scrutin⁵⁰.

Si le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modes équivalents au scrutin à haute voix, deux hypothèses font exception à cette règle.

La première est inscrite à l'article 100, alinéa 3, de la N.L.C. qui dispose 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 demande.»

La seconde exception concerne le scrutin secret obligatoire. Le vote ne peut être public en cas de présentation des candidats, de nomination aux emplois, de mise en disponibilité, de suspension préventive dans l'intérêt du service ainsi que pour toute sanction disciplinaire. La loi du 11 juillet 1994 a donc étendu les cas de scrutin secret qui comprennent explicitement la mise en disponibilité et la suspension préventive, coupant court à la jurisprudence antérieure⁵¹.

Le secret du scrutin est établi afin de garantir la liberté et l'indépendance des conseillers communaux dans les matières concernant les personnes. Toute pression extérieure doit ainsi être évitée. Il s'agit donc d'une formalité substantielle dont le non-respect affecte la régularité du vote⁵². Le vote secret ne fait cependant pas obstacle à ce que les conseillers communaux manifestent publiquement leur préférence pour un candidat au détriment d'un autre, pour autant que le vote en tant que tel se fasse au scrutin secret⁵³.

47. N.L.C., art. 100, al. 2.

48. C.E., DASCOTTE, n° 23.339 du 8 juin 1983, R.A.C.E., 1983, p. 1.270.

49. C.E., GROUYNE, n° 32.753 du 14 juin 1989, R.A.C.E., 1989.

50. C.E., COMMUNE DE SCHAEERBEEK, n° 25.012 du 6 février 1985.

51. C.E., MOMONT, n° 36.189 du 8 janvier 1991, R.A.C.E. et A.P.M., 1991, p. 61.

52. C.E., POISSON, n° 35.183 du 12 juin 1990, A.P.M., 1990.

53. C.E., VAN NEVEL, n° 24.228 du 3 avril 1984, R.A.C.E., 1984, p. 599.

Le scrutin secret doit permettre aux conseillers communaux d'exprimer leur vote de la manière la plus étendue. Ils doivent donc pouvoir manifester leur opinion, en votant pour ou contre mais aussi en ayant la faculté de voter blanc. Un système qui ne permet pas de distinguer les votes négatifs des votes blancs est donc illégal⁵⁴. Il appartient, en premier lieu, à l'autorité de tutelle de vérifier dans chaque cas particulier si les conseillers communaux ont exprimé leur vote en toute indépendance, sans aucune pression extérieure, et s'ils ont pu ainsi exprimer leur volonté⁵⁵.

La loi ne précise pas comment doit s'effectuer le vote secret. Il faut cependant qu'une même règle de vote soit suivie par tous les participants au scrutin communal⁵⁶. L'usage d'un bic de couleur différente de celle utilisée par l'ensemble des votants viole le caractère secret du vote, que ce fait ait pu avoir ou non la moindre influence sur le résultat du vote⁵⁷. Par contre:

«s'il est vrai que le vote exprimé au moyen de bulletins constitués de simples feuilles de papier, sur lesquelles chaque conseiller écrit, avec le stylo de son choix, «oui» ou «non», présente le risque que certains votants soient identifiés, ce risque est écarté par les dispositions du règlement d'ordre intérieur du conseil communal qui frappe de nullité les bulletins où le votant se fait reconnaître et qui prévoit qu'après la proclamation des résultats, les bulletins seront détruits»⁵⁸.

De même, la circonstance que chaque conseiller communal ait eu la possibilité de voir le bulletin de son voisin ne suffit pas en soi à violer le secret du vote. Il n'y aurait nullité de scrutin que si ce fait, avéré, eût été utilisé comme moyen de pression pour contraindre les électeurs à voter dans un sens prédéterminé⁵⁹.

Il faut enfin se pencher sur le vote du président de la séance. L'article 100, modifié, dispose *in fine* que:

«Lorsqu'il est membre du conseil, le président vote en dernier lieu. L'alinéa précédent n'est pas applicable aux scrutins secrets.»

L'obligation de voter en dernier lieu témoigne du souci du législateur d'éviter que le président n'exerce une influence déterminante sur les autres conseillers⁶⁰. La jurisprudence avait donc logiquement écarté cette obligation lorsque le vote se déroule au scrutin secret⁶¹, ce qu'a entériné la loi du 11 juillet 1994. Cette contrainte du vote n'a cependant aucune influence sur le déroule-

54. C.E., HERIN, n° 33.041 du 20 septembre 1989, R.A.C.E., 1989, A.P.M., 1989; C.E., ROUSSEAU, n° 42.135 du 3 mars 1993, Rev. dr. comm., 1994/1, p. 23, A.P.M., 1993.

55. C.E., POISSON, n° 35.188 du 12 juin 1990, A.P.M., 1990.

56. C.E., DE HERDT, n° 38.062 du 6 novembre 1991, R.A.C.E. et A.P.M., 1991, p. 140.

57. C.E., DE HERDT, n° 38.062 du 6 novembre 1991, R.A.C.E., 1991; contra: C.E., VAN DE SOMPEL, n° 19.273 du 21 novembre 1978, R.A.C.E., 1978, p. 1.184.

58. C.E., HAEYEN, n° 39.493 du 27 mai 1992, R.A.C.E., 1992.

59. C.E., KENZELER, n° 40.854 du 27 octobre 1992, A.P.M., 1993.

60. C.E., COMMUNE DE METTET, n° 33.592 du 13 décembre 1989.

61. C.E., COMMUNE DE METTET, n° 33.592 du 13 décembre 1989.

ment des débats proprement dits. Il n'est donc nullement imposé au président de prendre la parole en dernier lieu lors des discussions préalables au vote⁶².

SECTION 5. LE PROCÈS-VERBAL

Le procès-verbal de la séance du conseil communal est signé par le secrétaire communal et le bourgmestre. Il s'agit d'un acte authentique qui fait foi jusqu'à inscription en faux⁶³. L'approbation de celui-ci indique que la relation des faits qui y est reprise est conforme à la réalité. Elle n'implique aucune reconnaissance de la régularité de la procédure suivie ou de la légalité du contenu de la délibération⁶⁴.

En principe, il est donné lecture du procès-verbal de la séance précédente à l'ouverture de chaque nouveau conseil⁶⁵.

La loi du 11 juillet 1994 a apporté deux précisions utiles relatives au procès-verbal.

En ce qui concerne le délai de rédaction, d'une part. La jurisprudence considérait jusqu'alors que celui-ci ne devait pas être rédigé sur-le-champ, la rédaction séance tenante ne s'imposant que lorsque le conseil communal l'estime opportun⁶⁶. Le législateur précise désormais qu'un délai d'un mois maximum peut s'écouler entre la tenue du conseil et le procès-verbal:

«La signature du procès-verbal du conseil communal intervient dans le mois qui suit son adoption par le conseil communal»⁶⁷.

En ce qui concerne le contenu par ailleurs⁶⁸, l'article 108bis nouveau dispose en effet que:

«Le procès-verbal reprend, dans l'ordre chronologique, tous les objets mis en discussion ainsi que la suite réservée à tous les points pour lesquels le conseil n'a pas pris de décision. De même, il reproduit clairement toutes les décisions.»

Chapitre 3. De quelques autres dispositions novatrices

SECTION 1. LES CHANGEMENTS RELATIFS AUX PERSONNES

Quelques modifications ont été apportées en ce qui concerne la personne même du conseiller communal ou du bourgmestre.

On a d'abord précisé que ces fonctions sont incompatibles avec la qualité de membre du personnel ou de bénéficiaire d'un subside ou d'un traitement

62. C.E., FIORE, n° 39.230 du 27 avril 1992, R.A.C.E., 1992.

63. C.E., NIHON, n° 27.029 du 15 octobre 1986, R.A.C.E., 1986; C.E., COMMUNE DE SCHAEERBEEK, n° 25.012 du 6 février 1985, R.A.C.E., 1985.

64. C.E., KENZELER, n° 40.854 du 27 octobre 1992, A.P.M., 1993.

65. N.L.C., art. 89, al. 1^{er}.

66. C.E., DASCOTTE, n° 23.339 du 8 juin 1983, R.A.C.E., 1983, pp. 1.270 à 1.275.

67. N.L.C., art. 108, al. 4.

68. Voy. J.M. VAN BOL, «Le secrétaire et le receveur communaux», *La Fonction publique locale en mutation*, Droit et Gestion communale, n° 5, Bruges, 1995, pp. 27 à 55, spéc. pp. 34 à 38.

de la commune, à l'exception des pompiers volontaires⁶⁹. La modification précise donc que l'incompatibilité s'étend également aux personnes:

*«qui ne reçoivent pas de traitement ou de subside stricto sensu mais bien un traitement d'attente ou une allocation de la commune ou qui cessent temporairement leurs prestations de travail, sans toutefois rompre la relation juridique de travail avec la commune (ex. interruption de carrière)»*⁷⁰.

Cette modification fait donc obstacle à l'interprétation jadis développée⁷¹. Le simple fait d'être agent de la commune en fonction ou non entraîne l'incompatibilité avec le mandat de conseiller communal⁷².

On observera ensuite que quelques correctifs ont également été apportés en ce qui concerne les interdictions faites aux membres du conseil communal et au bourgmestre. Ils ne peuvent intervenir comme avocat ou conseil d'un membre du personnel dans une procédure disciplinaire, ni comme représentant syndical dans des négociations avec la commune⁷³.

Ces modifications se justifient par le souci d'éviter qu'une confusion d'intérêts ne se produise⁷⁴.

Venant partiellement confirmer des dispositions recommandées dans une circulaire du 25 avril 1989⁷⁵, un article 12bis a été inséré dans la nouvelle loi communale pour renforcer l'accès des handicapés au conseil communal. Un certain nombre de facilités leur ont été accordées, en particulier par l'adjonction d'une *«personne de confiance»*. Celle-ci est choisie par le conseiller parmi les électeurs de la commune qui satisfont aux exigences d'éligibilité. Il ne doit pas s'agir d'une personne élue en qualité de suppléant. La personne de confiance prête main-forte toutes les fois que le handicap dont le conseiller souffre l'empêche d'exercer ses prérogatives. Les travaux préparatoires précisent que:

«La personne de confiance a les mêmes droits et les mêmes devoirs que le conseiller lui-même; elle a par exemple également accès à tous les documents auxquels le conseiller a accès, elle peut participer aux séances à huis clos du conseil communal et prendre part aux scrutins secrets, étant toutefois entendu qu'elle ne se substitue pas à l' élu mais qu'elle lui prête toute l'assistance voulue. Cela signifie par exemple que la personne de confiance ne peut participer à des réunions ou à des scrutins si le conseiller élu n'est pas présent, mais qu'elle peut en revanche prêter assistance au conseiller partout où il se rend dans l'exercice de son mandat. Etant donné que la personne de confiance

69. N.L.C., art. 71, 6°. Il n'y a pas d'incompatibilité avec des fonctions de l'ordre judiciaire, contrairement au régime prévu à la province ou au C.P.A.S.: question n° 255 du 28 novembre 1994, *Q.R.*, Ch. Repr., 27 février 1995, 1994-1995 (142), 15192-15193 et *Mouv. comm.*, 1995, p. 297.

70. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, pp. 4 et 5.

71. C.E., LEENS, n° 29.227 du 27 janvier 1988, *R.A.C.E.*, 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 743.

72. Avis du Ministre de l'Intérieur du 2 décembre 1994, *M.B.*, 10 décembre 1994, p. 30.679 et question n° 695 de M. VERMEIREN du 9 janvier 1995, *Q.R.*, 1994-1995, n° 150, p. 7.953.

73. N.L.C., art. 92, 5° et 6°.

74. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 12.

75. Voy. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 2.

ne tire aucun droit personnel de sa fonction, il ne peut lui être octroyé de jeton de présence»⁷⁶.

Cette personne doit prêter serment avant d'entrer en fonction⁷⁷.

SECTION 2. LA CRÉATION DE COMMISSIONS ET DE CONSEILS CONSULTATIFS

Afin d'améliorer l'efficacité du conseil communal, il était parfois d'usage de créer des commissions internes au conseil⁷⁸. L'article 120 de la N.L.C. offre désormais un fondement légal à la faculté de création de ces commissions. Celles-ci ne sont, bien sûr, pas obligatoires. Leur mise en place dépendra de la nécessité du moment.

Elles sont composées de conseillers communaux, dans le respect de l'équilibre politique. Le cas échéant, pourra être requis le concours d'experts extérieurs ou de personnes intéressées. Elles ont pour mission de préparer les discussions et délibérations, sans pouvoir évidemment prétendre se substituer au conseil proprement dit qui conserve le pouvoir de décision⁷⁹.

Les modalités de composition et de fonctionnement doivent être précisées dans le règlement d'ordre intérieur. Peuvent donc y être précisés le nombre et la compétence des commissions, leur caractère permanent ou *ad hoc*, la fréquence des réunions, le mode de convocation, la détermination de l'ordre du jour, la présidence, le droit d'intervention ou non du public, etc.⁸⁰.

Enfin, l'article 120*bis* de la N.L.C. prévoit la possibilité de mettre en place des conseils consultatifs. Ceux-ci ne peuvent être créés qu'en vue de se prononcer sur des matières relevant de l'intérêt communal⁸¹.

Une précédente proposition de loi avait déjà tenté de mettre en place des conseils de quartier⁸². Elle n'a jamais abouti.

L'actuel article 120*bis* de la N.L.C. se distingue fondamentalement des conseils de quartier. Les conseils consultatifs, dont la mise en place est entièrement laissée à l'initiative du conseil communal, n'ont aucun pouvoir de décision. Comme leur nom l'indique, il s'agit d'organes purement consultatifs. Le Conseil d'Etat avait fait observer que les articles 41 et 162 de la Constitution ne permettent pas de transférer par la loi un pouvoir décisionnel appartenant au conseil communal au profit d'une entité infra-communale⁸³.

Par ailleurs, l'article 120*bis* laisse au conseil communal le soin de régler lui-même la mise en place et le fonctionnement de ces conseils. Le législateur n'a pas entendu régler lui-même ces différents points, laissant une plus grande

76. Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 2 et 3.

77. N.L.C., art. 80, al. 1^{er}.

78. R. WILKIN, *Commentaire de la loi communale*, Bruxelles, Bruylant, 1947, t. I, p. 224, n° 91.

79. Avis du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 38.

80. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 20.

81. Voy., par analogie, C.E., n° 30.003 du 5 mai 1988, *A.P.M.*, 1988.

82. Proposition de loi portant création de conseils de quartiers, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1981-1982, n° 146.

83. Avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1981-1982, n° 146/3, pp. 2 et 3.

marge de manœuvre à l'autonomie communale. Les conseils consultatifs pourront donc être permanents ou temporaires, avoir une assise territoriale ou thématique, etc.⁸⁴.

Le législateur a cependant entendu voir respecter les principes suivants afin de garantir un fonctionnement correct des conseils:

- 1° ils sont créés par le conseil communal qui précise, dans un règlement, leur compétence, leur composition et leur fonctionnement;
- 2° la composition est fonction de la mission du conseil consultatif mis en place:

«la composition du conseil consultatif doit correspondre à la composition sociologique de la population du quartier pour lequel le conseil est compétent, ou des milieux intéressés; l'autorité de tutelle exercera à cet égard un contrôle marginal»⁸⁵.

Et les travaux préparatoires de préciser encore que cette composition ne peut en aucun cas être politique ...;

- 3° le conseil communal précise les cas de consultation obligatoire, mais le conseil consultatif peut rendre des avis de sa propre initiative⁸⁶;
- 4° le conseil consultatif doit disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ceux-ci sont alloués par le conseil communal.

Conclusions

Comme on le voit, les modifications et innovations apportées par la loi du 11 juillet 1994 modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale sont à la fois petites et grandes.

Petites d'abord. Il ne s'agit pas de bouleverser les rouages de l'horlogerie communale, mais bien d'enlever ici et là quelques grains de sable qui en contrarient le mécanisme.

Grandes ensuite. Au travers de plusieurs règles de fonctionnement, c'est l'efficacité du conseil communal qui se trouve renforcée. Il ne s'agit pas d'un vent réformiste. Le législateur a, au contraire, tiré parti d'années d'expérience, de heurts et malheurs du quotidien municipal afin d'en tirer les enseignements. Le renforcement de la démocratie communale est alors plus une évolution qu'une révolution. La loi du 11 juillet 1994 s'est en effet réellement souciée d'intégrer plusieurs acquis jurisprudentiels, de renforcer l'efficacité du conseil et de consacrer certains usages.

Il s'agit peut-être de ce que d'aucuns appelleront une *«loi de cuisine»*. Mais tout le monde le sait, ce n'est qu'avec une bonne recette que l'on mitonne de bons petits plats.

84. Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 18.

85. *Idem*, p. 18.

86. *Idem*, p. 19.