

Règles et principes de la procédure collégiale

État des lieux général et focus sur les organes collégiaux des communes

Matthieu de MUELENAERE
Assistant à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles
Avocat au barreau de Bruxelles

Olivier VANLEEMPUTTEN
Avocat au barreau de Bruxelles

Lorsqu'une autorité administrative est constituée sous la forme d'un collège, elle doit respecter des règles et des exigences pour que la diversité initiale des opinions de ses membres puisse aboutir à une décision collective, celle de l'organe collégial, qui soit en outre solide et éclairée.

En ce qui concerne les organes collégiaux que sont les conseils et collèges communaux, cette procédure collégiale est en grande partie organisée par le législateur, au sein de la Nouvelle loi communale (pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale) et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (pour les communes de la Région wallonne).

Concernant, plus spécifiquement encore, les communes (et provinces) de la Région wallonne, un décret du 28 mars 2024 vient d'apporter une série de modifications à ces règles de fonctionnement des conseils et collèges communaux.

La présente contribution, sans prétendre à l'exhaustivité, décline cet examen en entonnoir au sein des différentes étapes de la procédure collégiale, abordées chronologiquement.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
I. La convocation et l'information aux membres de l'organe collégial	4
A. Règles et principes de la procédure collégiale	4
B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes	5
C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024	7
II. La composition de l'organe collégial	9
A. Règles et principes de la procédure collégiale	9

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes	11
C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024	12
III. La tenue des débats : huis clos ou publicité ?	13
A. Règles et principes de la procédure collégiale	13
B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes	13
C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024	15
IV. L'adoption de la décision de l'organe collégial	15
A. Règles et principes de la procédure collégiale	15
B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes	18
C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024	19
V. Les obligations à accomplir après la prise de décision	22
A. Règles et principes de la procédure collégiale	22
B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes	23
C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024	26
Conclusion	27

Introduction

1. Le décret wallon du 28 mars 2024 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux »¹, auquel le présent numéro de la *Revue* est consacré, poursuit l'objectif de « véritablement alléger la vie des pouvoirs locaux »². Cet allègement concerne en partie les règles de fonctionnement des organes communaux et provinciaux, comme l'indique d'ailleurs l'intitulé du décret.

2. La présente contribution avait pour finalité initiale d'examiner les dispositions de ce décret qui modifient, au sein du C.D.L.D., les règles de fonctionnement des

1. M.B., 18 juin 2024. Dans le même souci de simplification, ce décret du 28 mars 2024 sera abrégé en « décret wallon du 28 mars 2024 » dans le cadre de la présente contribution. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation sera abrégé en « C.D.L.D. » et la Nouvelle loi communale en « NLC ».

2. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/4, p. 4.

organes délibérants des communes wallonnes. Ces modifications concernent ainsi la convocation aux réunions, le contenu de l'ordre du jour, le *quorum* de présence, la modalité du huis clos, les hypothèses de vote au scrutin secret, la transmission de certains actes, le contenu du procès-verbal de la séance ou encore les modalités de signature.

Pour remplir au mieux cette finalité, il est apparu qu'il fallait déterminer les contours exacts de notre objet d'étude. Une première option aurait consisté à porter directement et uniquement notre analyse sur les dispositions précitées du décret du 28 mars 2024. Cependant, le risque eût alors été que notre contribution n'offre aucune vision d'ensemble, eu égard au caractère assez précis des modifications effectuées par ces dispositions. Une seconde option eût été de resituer ces dispositions modificatives dans le cadre plus général des règles de fonctionnement des conseils et collèges communaux et provinciaux en Région wallonne. Le risque eût alors été de noyer les dispositions étudiées – et le lecteur – dans une paraphrase de plusieurs sections du C.D.L.D., qui nous aurait en outre contraints à être exhaustifs concernant ces pouvoirs locaux wallons, tout en laissant de côté leurs alter ego bruxellois.

La manière de sortir de cette double difficulté fut d'élargir l'angle d'approche de notre contribution pour le placer au niveau des principes de la procédure collégiale, que le Professeur GOFFAUX définit comme étant « l'ensemble de règles de fonctionnement qui s'imposent à une administration, qui est constituée sous la forme d'un collège de plusieurs membres, lorsqu'elle exerce ses compétences, décisionnelles ou non »³.

Concrètement, notre examen suivra la structure suivante :

- 1) Les règles et principes de la procédure collégiale vont être abordés dans un sens chronologique, en suivant l'ordre dans lequel ils trouveront à s'appliquer lorsqu'un organe collégial est appelé à se réunir pour rendre un avis ou une décision.
- 2) A chacune de ces étapes de la procédure collégiale, un « zoom » sera effectué sur les organes collégiaux des communes que sont le conseil communal et le

collège communal en Région wallonne, et le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins en Région de Bruxelles-Capitale, de manière à examiner succinctement comment cette étape y est organisée⁴.

- 3) Enfin, le cadrage sera resserré sur la situation des communes wallonnes à chaque fois que le décret étudié du 28 mars 2024 apporte une modification en lien avec cette étape de la procédure collégiale. En d'autres termes, les dispositions étudiées⁵ seront abordées de manière chronologique, dans l'ordre dans lequel elles trouveront à s'appliquer lorsqu'un conseil ou collège communal wallon est appelé à se réunir et délibérer.

I. La convocation et l'information aux membres de l'organe collégial

A. Règles et principes de la procédure collégiale

3. La première étape du processus de décision d'un organe collégial est la convocation, en temps utile, de tous les membres du collège, et éventuellement leurs suppléants, ainsi que la transmission de l'ordre du jour de la réunion et d'un dossier complet. Effectivement, la prise de décision collégiale ne requiert pas seulement que ces membres soient présents lors de la réunion, mais aussi qu'ils aient été mis en mesure de préparer avec soin la réunion et d'y exercer pleinement leurs compétences, en délibérant et décidant en parfaite connaissance de cause.

A l'heure où l'usage des outils de réunion virtuelle s'est considérablement développé, à la faveur des mesures prises en réponse à la pandémie de Covid-19, il faut préciser qu'« être présent » ne signifie plus forcément être « physiquement présent ». Un organe collégial peut en effet être amené à se réunir de manière virtuelle, voire hybride. A ce dernier égard, il semble qu'il n'existe aucun principe de la procédure collégiale, valant en l'absence de disposition spécifique à cet égard, qui imposerait aux organes collégiaux de se réunir en présentiel⁶.

3. P. GOFFAUX, *Dictionnaire du droit administratif* (2^e éd.), Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 505. Le terme « principe » se trouvant dans le vocable « principes de la procédure collégiale » ne doit pas être compris comme faisant forcément référence à un principe général reconnu comme règle de droit positif. L'on utilisera dès lors indifféremment les termes « règles » et « principes » (de la procédure collégiale). Quant aux organes collégiaux potentiellement visés par ces règles et principes, ils sont en nombre indéfini. Il s'agit, par exemple, des collèges et conseils communaux ou de CPAS, d'un organe consultatif chargé de remettre un avis, d'un jury de sélection chargé de retenir un lauréat à une fonction publique ou de classer les candidats, d'une chambre de recours saisie d'un recours administratif contre une sanction ou une évaluation négative, etc.

4. Dans le cadre de la présente contribution, les termes « organes collégiaux des communes » viseront donc les organes collégiaux précités, autorités politiques de la commune, et non pas tout organe collégial qui pourrait être établi au niveau communal. Dans les sections dédiées aux règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes, le terme « collège » sera utilisé pour viser tant le collège des bourgmestre et échevins des communes bruxelloises que le collège communal des communes wallonnes. Par ailleurs, l'on ne s'interdira pas de mentionner quelques dispositions spécifiques aux provinces ou aux CPAS, qu'il serait pertinent d'évoquer.

5. Evoquées *supra*, voir n° 2.

6. Par un arrêt n° 248.436 du 2 octobre 2020, rendu en matière d'enseignement supérieur, le Conseil d'État a jugé qu'il n'apercevait pas quelle disposition légale ou réglementaire imposerait à un jury d'examen de se réunir en présentiel et lui ferait, dès lors, interdiction de se réunir par la voie d'une application électronique (l'application « ZOOM », en l'occurrence). Un arrêt n° 248.138 du 12 août 2020 avait quant à lui admis qu'un jury, tenant compte du délai très court dans lequel il devait se prononcer, délibère « par courriel ». L'on précisera néanmoins que ces deux arrêts ont été prononcés dans le cadre de recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence, introduits qui plus est dans le contexte particulier des deux premières vagues de Covid-19. En tout état de cause, si le règlement applicable à l'organe collégial prévoit des dispositions expresses pour régir le recours à des moyens de visioconférence, ces dispositions doivent bien entendu être respectées (à ce dernier égard, voir not. *La Libre*, « Nominations : Van Tigchelt rappelle à l'ordre le CSJ pour non-respect de son règlement », 5 novembre 2024).

4. Ces exigences, préalables à la séance, seront évidemment modalisées et concrétisées par des dispositions expresses, contenues par exemple dans le règlement d'ordre intérieur de l'organe collégial. Ces dispositions préciseront ainsi les mentions de la convocation (laquelle contiendra certainement l'ordre du jour), le délai minimal de convocation à respecter, le mode présentiel ou distanciel des réunions, les modalités de consultation des pièces se rapportant à l'ordre du jour, etc.

5. Si ces modalités de convocation ne sont pas respectées⁷, seul le membre lésé de l'organe collégial dispose en principe de l'intérêt requis (en l'occurrence, un intérêt fonctionnel) pour en invoquer la méconnaissance devant le Conseil d'État⁸.

La Haute juridiction administrative n'est cependant pas la seule autorité qui est susceptible de censurer les décisions des organes administratifs collégiaux. Celles-ci peuvent notamment être soumises à des contrôles administratifs, dont le contrôle de tutelle est un exemple en ce qui concerne les pouvoirs locaux⁹. Ainsi, une violation de ces prescriptions préalables à la séance pourrait amener l'autorité de tutelle à censurer la décision soumise à son contrôle, et ce, peu importe que cette violation n'eût pu être dénoncée fructueusement au Conseil d'État¹⁰. Il est donc certainement recommandé de les respecter, même si aucun membre de l'organe collégial n'aurait trouvé à se plaindre de leur violation.

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes

6. S'agissant des organes collégiaux des communes, ces exigences sont directement prévues par les législateurs régionaux, dans le C.D.L.D. pour les communes wallonnes et dans la NLC pour les communes bruxelloises.

Il convient de distinguer les règles de convocation prévues, d'une part, pour le conseil communal et, d'autre part, pour le collège.

i. Les règles spécifiques au conseil communal

7. En Région de Bruxelles-Capitale, le conseil communal est convoqué par son président ou, s'il est présidé par le bourgmestre, par le collège, tandis qu'en Région wallonne il est convoqué par le collège¹¹.

Sur la demande d'un tiers des membres en fonction, le président du conseil ou le collège, selon le cas, est tenu de convoquer le conseil communal aux jour et heure indiqués¹². En principe, la demande de convocation doit être faite par écrit ou être constatée par un écrit, par exemple si elle est faite verbalement lors d'une réunion du conseil communal, et elle doit être mentionnée dans le procès-verbal de cette séance¹³.

Les conditions de régularité de la convocation faite aux conseillers communaux sont énoncées aux articles 87 de la NLC et L1122-13 du C.D.L.D. et peuvent se résumer comme suit. La demande de convocation doit respecter un délai de 7 jours francs¹⁴ avant celui de la réunion, sauf si les demandeurs invoquent l'urgence. La convocation doit contenir l'ordre du jour¹⁵.

7. A titre exemplatif : les pièces se rapportant à l'ordre du jour n'ont pas été mises à disposition, le délai minimal de convocation n'a pas été respecté, etc.

8. Voir not. C.E., 23 février 2021, n° 249.879, concernant des modalités de convocation prévues dans un règlement d'ordre intérieur. Concernant les garanties de convocation et de fixation de l'ordre du jour du conseil communal, voir not. C.E., 17 mai 2011, n° 213.287 : seuls les conseillers communaux présentent la qualité requise pour en invoquer la violation (à l'exclusion donc, par exemple, d'un agent communal). La même solution vaut en principe en ce qui concerne le collège communal (voir not. C.E., 7 mai 2012, n° 219.200 ; *contra* C.E., 11 juillet 2023, n° 257.090, dans le contexte particulier du vote d'une motion de méfiance contre l'échevin irrégulièrement convoqué).

9. Voir *infra* n° 68.

10. En n'ayant égard qu'à la tutelle générale d'annulation pesant sur les pouvoirs locaux, l'on observera, tout d'abord, qu'elle peut s'exercer sur des actes qui ne sont pas susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (C.E., 15 octobre 2014, n° 228.762) et, ensuite, que le pouvoir de censure de l'autorité de tutelle est défini de manière très large puisqu'il peut s'exercer si l'acte viole la loi (contrôle de légalité) ou blesse l'intérêt général (contrôle d'opportunité) ; voir not. ord. du 14 mai 1998, art. 9 et C.D.L.D., art. L3122-1.

11. NLC, art. 86, al. 1^{er} et C.D.L.D., art. L1122-12, al. 1^{er}.

12. NLC, art. 86, al. 2 et C.D.L.D., art. L1122-12, al. 2. Le jour et l'heure à laquelle se tiendra la séance du conseil communal seront indiqués directement dans la convocation. Si l'ordre du jour n'est pas épuisé, la convocation peut déjà prévoir le moment auquel la séance se poursuivra. En Région wallonne, lorsque le conseil s'est réuni moins de dix fois, le nombre de conseillers requis pour permettre sa convocation lors de l'année suivante est réduit au quart de ses membres en fonction (C.D.L.D., art. L1122-11, al. 2).

13. P. LAMBERT, *Manuel de droit communal*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 121. La demande doit être signée par tous les demandeurs pour permettre au collège de contrôler si elle émane bien d'un tiers des conseillers communaux en fonction (*ibid.*).

14. NLC, art. 87, § 1^{er}, al. 1 et C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 1. Le jour où les conseillers reçoivent la convocation et celui où le conseil se réunit ne sont pas compris dans le délai. Ainsi, pour un conseil communal qui se réunira un vendredi, la convocation doit être envoyée au plus tard le jeudi de la semaine qui précède. Les jours fériés sont compris dans le délai (P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 123, note 16).

Il s'agit d'un délai d'attente qui permet aux conseillers communaux de consulter les dossiers relatifs aux divers points de l'ordre du jour (F. DEBAETS, *Droit communal permanent* (tome I), Namur-Bruxelles-Heule, U.G.A., n° 121.154.1, pp. 13 et 14, cité par P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 123, note 18).

15. Il est précisé que les points de l'ordre du jour doivent être indiqués avec suffisamment de clarté et être accompagnés d'une note de synthèse explicative (NLC, art. 87, § 1^{er}, al. 2 et C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 2). En Région de Bruxelles-Capitale, contrairement à la règle wallonne, la note explicative est seulement requise « pour les points qui le nécessitent ».

Bien que les articles ici commentés ne le disent pas expressément, la convocation mentionnera naturellement le lieu de la réunion¹⁶. A ce dernier égard, le cadre légal prévoit dorénavant que ce « lieu » peut être virtuel¹⁷. En effet, dans certaines hypothèses¹⁸, et à l'exclusion de certaines matières en Région wallonne¹⁹, les réunions du conseil communal peuvent se tenir à distance, c'est-à-dire de manière virtuelle. En Région wallonne, la convocation devra contenir des mentions et précisions supplémentaires lorsque la réunion est fixée en distanciel²⁰.

Sauf les cas d'urgence, où elle peut être faite en n'importe quel lieu et sans délai, la convocation n'est en principe régulière, pour les communes bruxelloises, que si elle est faite « par courrier, par porteur à domicile, par télécopie ou par courrier électronique »²¹ et, pour les communes wallonnes, par « courrier électronique »²².

Les pièces se rapportant à l'ordre du jour²³ doivent être mises à la disposition, sans déplacement, des membres du conseil dès l'envoi de l'ordre du jour²⁴.

En sus des prescriptions légales précitées, il reviendra au règlement d'ordre intérieur des conseils communaux de préciser plus avant les dispositions complémentaires concernant le mode d'envoi de la convocation et la mise à disposition des dossiers aux conseillers communaux²⁵.

8. En ce que ces formalités garantissent le plein exercice des prérogatives des conseillers communaux, il s'agit de formalités substantielles dont la violation est susceptible de conduire à l'annulation de l'acte adopté à leur mépris²⁶.

ii. Les règles spécifiques au collège

9. Le collège se réunit aux jours et heures fixés par le règlement d'ordre intérieur et aussi souvent que l'exige la prompt expédition des affaires²⁷. A l'instar de ce que l'on a observé concernant le conseil communal, la loi ne formule pas d'exigence particulière quant au lieu où le collège doit se réunir²⁸. De même, il faut à présent également prendre en compte la faculté pour le collège de se réunir en distanciel, dans les limites assignées par le législateur, qui sont un peu

16. La loi est muette quant au lieu où le conseil communal doit se réunir. S'il s'agit généralement de la maison communale, le collège peut décider de convoquer le conseil dans une autre salle communale, par exemple si celle-ci offre une meilleure publicité des débats par son équipement informatique. Le conseil communal peut bien entendu adopter une résolution concernant le lieu de ses réunions conformément à l'article 117 de la NLC (P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 123).
17. Les pouvoirs locaux n'ont naturellement pas cessé de fonctionner pendant la crise sanitaire de la Covid-19. Sans ici évoquer les dispositifs instaurés de manière temporaire et urgente dans les premiers mois de la crise, l'on précisera le cadre légal qui s'est pérennisé. En ce qui concerne les communes bruxelloises, l'ordonnance du 29 octobre 2020 « modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'assurer en cas de force majeure la tenue de réunions à distance du conseil communal, des commissions et des conseils consultatifs », en vigueur depuis le 5 novembre 2020 (M.B., 30 juillet 2020) a modifié quelques dispositions éparpillées de la NLC. Concernant les communes wallonnes, le décret du 15 juillet 2021 « modifiant certaines dispositions du (C.D.L.D.) en vue de permettre les réunions à distance des organes », en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2021 (M.B., 28 juillet 2021) a inséré, dans la sixième partie du C.D.L.D., un nouveau livre, un nouveau titre et un nouveau chapitre dans le but de viser les modalités de réunion des instances des pouvoirs locaux. Ce nouveau chapitre du C.D.L.D. est constitué de trois articles, les articles L6511-1 à L6511-3, qui ont eux-mêmes été exécutés par un arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 (M.B., 1^{er} octobre 2021), ci-après « l'A. Gouv. w. du 23 septembre 2021 ».
18. En Région de Bruxelles-Capitale, le conseil communal ne peut se tenir en distanciel qu'« en cas de force majeure rendant impossible ou dangereuse la tenue en présentiel des séances du conseil communal » (NLC, art. 85, § 2). En Région wallonne, cette faculté est réservée aux cas de « situation extraordinaire » (C.D.L.D., art. L6511-2, § 1^{er}, al. 2), laquelle est définie comme « 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 d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national » (C.D.L.D., art. L6511-1, § 1^{er}, 2^o). Enfin, l'on observera que la possibilité de tenir une réunion mixte du conseil communal, c'est-à-dire à la fois physique et virtuelle, n'est prévue qu'en Région bruxelloise (NLC, art. 85, § 3).
19. Les points exclus du distanciel en Région wallonne sont ceux relatifs à la situation disciplinaire d'un ou plusieurs membres du personnel et ceux qui nécessitent l'audition de personnes extérieures dans le cadre d'un contentieux, sauf si l'autorité est tenue de respecter un délai de rigueur (C.D.L.D., art. L6511-2, § 1^{er}, al. 3).
20. Lorsque la convocation concerne une réunion à distance, elle doit mentionner les raisons justifiant la tenue d'une telle réunion, la dénomination commerciale de l'outil numérique utilisé aux fins de la réunion et contenir une brève explication technique de la manière dont le membre doit procéder pour se connecter et participer à la réunion (A. Gouv. w. du 23 septembre 2021, art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 2).
21. NLC, art. 87, § 1^{er}, al. 1^{er}. A noter toutefois, pour les communes bruxelloises, que lorsque la réunion du conseil communal se tient de manière virtuelle, la convocation ainsi que toutes les pièces relatives aux points à l'ordre du jour doivent être communiquées aux conseillers exclusivement par la voie électronique (NLC, art. 87, § 6).
22. C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 1^{er}. En Région wallonne, le collège communal doit mettre à la disposition de chaque membre du conseil une adresse de courrier électronique personnelle (C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 4). La transmission par écrit et à domicile est toujours possible si le conseiller en a fait la demande ou si la transmission par courrier électronique est techniquement impossible (C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 3).
23. Et non « toute pièce dont (un conseiller) souhaite prendre connaissance » (C.E., 20 mars 2017, n° 237.720).
24. NLC, art. 87, § 2, al. 1^{er} et C.D.L.D., art. L1122-13, § 2, al. 1^{er}. A noter que le Collège est tenu de mettre à la disposition de chaque membre du conseil communal une adresse de courrier électronique personnelle (NLC, art. 87, § 4 et C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 4). Pour les communes bruxelloises, il est expressément prévu que si un conseiller communal en fait la demande par écrit, les pièces se rapportant à l'ordre du jour doivent lui être transmises par « voie électronique » (NLC, art. 87, § 2, al. 2) tandis que pour les communes wallonnes, la transmission par écrit et à domicile des pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour – tout comme la convocation elle-même – est toujours possible si le conseiller en fait la demande ou si la transmission par courrier électronique est techniquement impossible (C.D.L.D., art. L1122-13, § 1^{er}, al. 3). Concrètement, il peut être prévu que les pièces soient consultables par les conseillers communaux à tout moment et sans déplacement via une plateforme informatique mise en place à cet effet dont l'usage serait limité (p. ex. impossibilité de modifier ou de rediriger les documents consultés).
25. NLC, art. 91, al. 1^{er}, 1^o.
26. Voir not. C.E., 29 décembre 1978, n° 19.345 (à propos de l'article 63 de la loi communale, devenu l'article 87, al. 1^{er}, de la NLC).
27. NLC, art. 104, al. 1 et C.D.L.D., art. L1123-20, al. 1.
28. Les séances de celui-ci ont en principe lieu à l'hôtel communal ou dans un local de l'administration destiné à cet effet. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il existe des raisons valables pour ce faire (p. ex. la maladie du bourgmestre ou d'un échevin), et avec l'accord de tous ses membres, que le collège peut se réunir chez l'un d'eux ou chez un tiers (W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *Le collège des bourgmestre et échevins*, Bruges, La Charte, 1991, p. 209, n° 250). A notre sens, le collège pourra toujours prescrire le lieu de ses séances dans son règlement d'ordre intérieur. Pour les réunions à distance, il est prévu expressément que le règlement d'ordre intérieur en fixe les conditions et les modalités (NLC, art. 104, al. 3, et C.D.L.D., art. L6511-3, § 1^{er}, al. 2 et 3).

plus souples qu'en ce qui concerne le conseil communal²⁹.

Il importe de distinguer, d'une part, les réunions ordinaires du collège et, d'autre part, ses réunions extraordinaires. Les réunions ordinaires du collège sont celles qui sont prévues par son règlement d'ordre intérieur³⁰. Les réunions extraordinaires sont celles qui ont lieu en dehors des jours et heures fixés par le règlement d'ordre intérieur et aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires.

Les réunions ordinaires se font sans convocation et sans ordre du jour préétabli³¹. En revanche, les réunions extraordinaires ont lieu sans ordre du jour préétabli, mais bien sur convocation³².

Si l'envoi et la rédaction d'un ordre du jour ne sont donc pas prescrits par la loi pour les séances du collège, rien n'interdit au collège de le prescrire dans son règlement d'ordre intérieur³³.

10. Eu égard à la modification ci-après commentée, l'on précisera encore qu'en ce qui concerne la convocation aux réunions extraordinaires du collège, il faut distinguer les règles prévues pour les communes bruxelloises de celles prévues pour les communes wallonnes.

En ce qui concerne les communes bruxelloises, la convocation aux réunions extraordinaires du collège des bourgmestre et échevins se fait par courrier, par porteur à domicile, par télécopie ou par courrier électronique, au moins deux jours francs³⁴ avant celui de la réunion, excepté le cas de l'urgence, pour lequel le bourgmestre reste juge du jour et de l'heure de la réunion³⁵.

En ce qui concerne les communes wallonnes, jusqu'à l'adoption du décret du 28 mars 2024, la convocation aux réunions extraordinaires du collège communal se faisait encore par écrit et à domicile, au moins deux jours francs avant celui de la réunion, sauf cas

d'urgence³⁶. Il sera expliqué ci-après qu'il est à présent prévu que la convocation aux réunions extraordinaires du collège communal a lieu « par voie électronique »³⁷.

C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024

11. Concernant les communes wallonnes, le décret wallon du 28 mars 2024 a prévu trois modifications qui ont trait aux exigences préalables à la séance de l'organe collégial. Ces modifications, relatives à la convocation aux réunions du conseil communal, à la convocation aux réunions extraordinaires du collège communal et au contenu de l'ordre du jour du conseil communal, sont successivement examinées ci-après.

i. Modification relative aux convocations du conseil communal

12. La première modification concerne la convocation des conseillers communaux, et plus particulièrement, les conditions de régularité de la convocation prévues à l'article L1122-13 du C.D.L.D..

L'article L1122-13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du C.D.L.D., disposait jusqu'à présent que « (s)auf les cas d'urgence, la convocation se fait par courrier électronique, au moins sept jours francs avant celui de la réunion ; elle contient l'ordre du jour. Ce délai est toutefois ramené à deux jours francs pour l'application de l'article L1122-17, alinéa 3 ». Cet alinéa est désormais complété par la phrase suivante : « Toutefois, les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour peuvent être transmises par voie électronique »³⁸.

Le législateur a entendu permettre davantage de fluidité par rapport à la communication des pièces complémentaires à la convocation. Au cours de l'examen du projet d'article en commission parlementaire, la plateforme de l'Intercommunale de mutualisation en matière informatique et organisationnelle (IMIO) a été citée comme exemple de « voie électronique »

29. Pour les communes bruxelloises, une réunion du collège en distanciel est possible en cas de force majeure ou dans 10 % des séances maximums par an (NLC, art. 104, al. 3). Pour les communes wallonnes, il faut distinguer la situation ordinaire et la situation extraordinaire. En situation ordinaire, à savoir tous les cas qui ne sont pas visés par la situation extraordinaire, cette faculté n'est permise que dans 20 % des cas maximums (C.D.L.D., art. L6511-3, § 1^{er}, al. 2). En situation extraordinaire (cette notion a été précisée à la note infrapaginale n° 18), les réunions du collège communal peuvent en revanche en règle se tenir à distance (C.D.L.D., art. L6511-3, § 1^{er}, al. 3). Toutefois, tant en situation ordinaire qu'extraordinaire, à l'instar de ce qui vaut pour les réunions à distance du conseil communal en situation extraordinaire, certaines matières demeurent exclues, à savoir 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 et pour autant que l'autorité ne soit pas tenue de respecter un délai de rigueur (C.D.L.D., art. L6511-3, § 1^{er}, al. 4 et 5).

30. La compétence pour fixer les jours et heures des réunions ordinaires n'appartient qu'au collège : ni le conseil communal, ni le bourgmestre ne peuvent imposer quoi que ce soit en la matière (W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 205, n° 247).

31. P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 144.

32. Cette convocation doit émaner du bourgmestre, en sa qualité de président du collège. Le bourgmestre est seul juge de l'opportunité de tenir de telles réunions. La convocation ne peut donc pas émaner des échevins et ces derniers ne peuvent davantage se réunir à l'insu du bourgmestre (F. DEBAEDTS, *op. cit.*, n° 121.212.1, pp. 4 et 5, cité par P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 145).

33. W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN (*op. cit.*, p. 210, n° 251) exposent que chaque échevin a, avant tout, l'occasion de proposer au collège les points qu'il souhaite voir traiter pendant la séance. Ils précisent que l'on pourrait ainsi songer, par exemple, à disposer dans le règlement d'ordre intérieur que l'on fixe, à la fin de chaque séance ordinaire, l'ordre du jour pour la séance ordinaire suivante.

34. La notion de jours francs a été précisée à la note infrapaginale n° 14.

35. NLC, art. 105. Dans le cas de l'urgence, le bourgmestre fixe donc le jour et l'heure de la séance et aucune formalité de convocation ne s'impose.

36. C.D.L.D., art. L1123-21.

37. Voir *infra* n° 15.

38. Article 5 du décret du 28 mars 2024.

permettant l'accès aux pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour³⁹.

13. Il convient de souligner qu'initialement, le législateur wallon avait envisagé que la transmission par « voie électronique » soit prévue non seulement pour les pièces, mais également pour la convocation elle-même des conseillers communaux. Le commentaire de l'article en projet précisait ainsi que « la présente disposition veillait à adapter la terminologie aux outils modernes de communication et que le terme 'voie' faisait référence à différentes manières de communiquer »⁴⁰.

Cette méthode n'a toutefois pas été retenue⁴¹. Lors des discussions en commission parlementaire, il a été considéré que le courrier électronique apparaissait comme le mode le plus indiqué pour convoquer un conseil communal et qu'il était davantage garant de la sécurité d'information et de la sécurité juridique. Or, le mot « voie » électronique aurait pu permettre des convocations par le biais d'applications – telles WhatsApp ou par Messenger – qui n'offraient pas les garanties du courrier électronique⁴². Le législateur a en fin de compte souhaité éviter ces inconvénients en maintenant, à l'article L1122-13 précité, l'exigence d'adresser la convocation par courrier électronique.

14. La possibilité de transmettre les pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour par voie électronique a également été prévue pour les convocations aux réunions du Conseil provincial⁴³.

ii. Modification relative aux convocations des réunions extraordinaires du collège communal

15. La deuxième modification concerne les conditions de régularité de la convocation aux réunions extraordinaires⁴⁴ du collège communal énoncées à l'article L1123-21 du C.D.L.D.

Il est désormais prévu que la convocation aux réunions extraordinaires se fasse par « voie électronique »,

sachant que la convocation peut toujours être transmise par écrit et à domicile si le membre du collège en fait la demande par écrit ou si la transmission par voie électronique est techniquement impossible⁴⁵.

La volonté du législateur wallon a été non seulement de prévoir, mais également d'ériger en principe la transmission par voie électronique des convocations aux réunions extraordinaires du collège⁴⁶.

Le projet de décret expliquait également qu'il « s'agit d'uniformiser les régimes applicables au conseil communal et au collège communal »⁴⁷. Or, à la suite d'un amendement déposé en commission parlementaire, le législateur wallon n'a finalement pas retenu la transmission par « voie électronique » des convocations aux réunions du conseil communal⁴⁸. Quant à l'article concernant le collège, il n'a pas fait l'objet de commentaire en commission et a donc été maintenu dans sa version initiale, instaurant la « voie électronique » comme mode de transmission de la convocation⁴⁹. Qu'il s'agisse d'un oubli ou non du législateur⁵⁰, le texte du décret nouvellement adopté permet de transmettre une convocation à une réunion extraordinaire du collège via une application de messagerie du type Messenger ou WhatsApp, ce que le législateur a précisément voulu éviter s'agissant du conseil communal.

iii. Modification relative au contenu de l'ordre du jour du conseil communal

16. La troisième modification apportée par le décret du 24 mars 2024 en matière de convocation et de fixation de l'ordre du jour a trait au contenu de l'ordre du jour du conseil communal.

Le législateur décretaal wallon a voulu assouplir la faculté de mettre en discussion des points qui n'avaient pas été inscrits à l'ordre du jour du conseil communal communiqué avec la convocation. Jusqu'à présent, l'article L1122-24, alinéa 1^{er}, du C.D.L.D. réservait cette faculté aux « cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger ». Le décret

39. C.R.I., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 116, p. 16 et Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/4, p. 12.

40. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 4.

41. Voir l'amendement n° 2 visant à supprimer l'article 5 en projet (Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/2, p. 2) et le sous-amendement n° 1 à cet amendement n° 2 visant à remplacer l'article 5 initialement prévu par ce qui deviendra l'article 5 du décret du 28 mars 2024 (Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/3, p. 2).

42. Les travaux parlementaires citent ainsi, comme exemples d'inconvénients propres à ces applications de messagerie, l'obligation pour les conseillers communaux de les télécharger, le traitement des données personnelles suivi par ces applications, la multiplication de messages sur des groupes divers et variés de sorte qu'un message pourrait facilement être raté, ou encore la faculté de modifier des messages après envoi qui engendre une insécurité juridique (C.R.I., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 116, p. 16 et Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/4, p. 12).

43. L'article 64 du décret du 28 mars 2024 complète l'article L2212-22, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du C.D.L.D. par la même phrase que celle de l'article 5 du décret du 28 mars 2024.

44. La notion de « réunions extraordinaires » a été précisée *supra*, voir n° 9.

45. C.D.L.D., art. L1123-21, al. 1^{er}, tel que remplacé par l'art. 23 du décret du 28 mars 2024.

46. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 7.

47. *Ibid.*

48. Voir *supra* n° 13.

49. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/4, p. 17.

50. Il n'est pas forcément possible de l'établir. Si les difficultés qui ont amené le législateur wallon à ne retenir que la transmission par courrier électronique des convocations du conseil communal peuvent tout autant valoir s'agissant des convocations aux réunions extraordinaires du collège, le législateur a sans doute oublié de prévoir cet alignement entre la disposition relative au conseil et celle relative au collège. Au contraire, si l'on considère que les inconvénients mis en lumière dans le cadre de la convocation du conseil communal ne valent pas en ce qui concerne le collège, dont les membres – au nombre beaucoup plus réduit – se côtoient presque quotidiennement et communiquent avec davantage de souplesse, le législateur a parfaitement pu considérer qu'il fallait prévoir une convocation par voie électronique sans que cela ne traduise un oubli. En tout cas, il n'est plus question d'un alignement avec la situation du conseil communal.

nouvellement adopté a conservé le critère de l'urgence, mais précise qu'il doit s'agir d'un « cas d'urgence impérieuse motivée où le moindre retard pourrait porter préjudice ». La volonté du législateur était d'étendre le champ d'application de cette disposition, en abandonnant la référence à la notion, particulièrement restrictive, de « danger ». Le décret du 28 mars 2024 lui substitue la notion de « préjudice », laquelle doit permettre de prendre en compte des situations qui pourraient représenter un danger (comme précédemment), mais aussi celles dans lesquelles la commune « verrait ses intérêts en difficulté si le point n'était pas mis en examen »⁵¹. Au cours de l'examen du projet d'article en commission parlementaire, le ministre des Pouvoirs locaux a cité le risque de perdre un subside comme exemple d'un tel préjudice⁵².

Quant à l'adjonction de l'épithète « impérieuse », le projet de décret précise qu'elle permet de veiller à ce que « seules les urgences auxquelles on ne peut résister, on ne peut se soustraire » autorisent l'examen d'un point en urgence. A cet égard, il est également précisé que « l'urgence ne peut résulter du comportement de celui qui la demande »⁵³.

Enfin, le terme « motivée » fait référence à l'obligation pour le conseil communal, comme pour toute autorité administrative, de pouvoir fonder l'invocation de l'urgence sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, en vertu du principe général de motivation matérielle.

17. Les autres alinéas de l'article L1122-24 du C.D.L.D. ne sont quant à eux pas modifiés par le décret du 28 mars 2024. Ainsi notamment, il reste toujours bien prévu que l'acceptation d'un point étranger à l'ordre du jour au bénéfice de l'urgence requiert la majorité spéciale des deux tiers des membres présents, leurs noms devant être insérés au procès-verbal⁵⁴.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que la mise en discussion d'un point au bénéfice de l'urgence, malgré l'assouplissement souhaité par le législateur, constitue une dérogation au principe selon lequel les conseillers doivent disposer d'un délai suffisant pour préparer les points inscrits à l'ordre du jour. Comme toute disposition dérogatoire, elle devra s'interpréter de manière restrictive.

18. En ce qui concerne les provinces, l'article 64 du décret du 28 mars 2024 modifie l'article L2212-22, § 3, du C.D.L.D. afin d'y prévoir également qu'un point qui ne figurait pas à l'ordre du jour peut être mis en discussion en présence d'une « urgence impérieuse motivée où le moindre retard pourrait porter préjudice ». Auparavant, cette disposition du C.D.L.D. prévoyait que l'urgence admise au niveau provincial était celle qui permettait d'éviter « un préjudice grave » (et non « du danger », comme précédemment prévu au niveau communal). Les règles de fonctionnement des organes communaux et provinciaux sont ainsi alignées sur ce point.

II. La composition de l'organe collégial

A. Règles et principes de la procédure collégiale

19. La seconde étape de la procédure collégiale se déroule au jour auquel les membres de l'organe se réunissent pour délibérer et, plus précisément, au début de la séance. La première démarche qu'il leur revient d'accomplir est de vérifier la composition de l'organe collégial qu'ils forment.

Une autorité collégiale n'est valablement composée qu'à deux conditions⁵⁵ : d'une part, l'assemblée doit réunir le nombre de membres requis⁵⁶ et, d'autre part, seuls les membres qui ont qualité pour siéger et délibérer peuvent participer à l'adoption de l'acte administratif⁵⁷.

20. S'agissant du nombre de membres requis, la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens qu'à défaut de règle de *quorum* inscrite dans les textes, un collège administratif peut valablement délibérer si « la moitié de ses membres plus un » sont présents et à condition qu'ils aient été régulièrement convoqués⁵⁸. Autrement dit, en l'absence de règle de *quorum* contraire dans un texte, il faut qu'une majorité des membres de l'organe collégial soit présente pour que celui-ci puisse valablement délibérer.

Un exemple de règle expresse contraire se trouve à l'article 3, § 1^{er}, 14^o, du décret wallon du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative

51. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 5 et n° 1631/4, p. 14

52. *Ibid.*

53. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 43. Bien que les travaux préparatoires n'aient pas fait expressément ce rapprochement, la définition qu'ils donnent du caractère impérieux de l'urgence fait évidemment penser à la notion du cas de force majeure, que le Conseil d'État définit comme étant l'événement qui « présente un caractère irrésistible, imprévisible et extérieur à la personne qui s'en prévaut » (voir not. C.E., 4 juin 2024, n° 259.998). La jurisprudence du Conseil d'État permettra le cas échéant de confirmer si l'« urgence impérieuse » au sens de l'article L1122-24, al. 1^{er}, du C.D.L.D. vise l'urgence qui résulte d'un cas de force majeure, ce qui en ferait en fin de compte une notion assez restrictive. A cet égard, l'UVCW et la Fédération des CPAS wallons avaient justement exprimé la crainte, dans leur avis portant sur l'avant-projet de décret, que la modification en cause ne soit pas de nature à « véritablement simplifier/ouvrir le champ d'application de cette disposition » (avis conjoints du 12 septembre 2023, Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 88).

54. C.D.L.D., art. L1122-24, al. 2.

55. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 327-328.

56. Voir *infra* n° 20 à 22.

57. Voir *infra* n° 23.

58. Voir not. C.E., 11 avril 2019, n° 244.232 ; voir également C.E., 28 mars 2013, n° 223.057 ; C.E., 26 avril 2010, n° 203.283. Le Conseil d'État a reconnu cette règle au moins depuis son arrêt n° 8.440 du 17 février 1961. Il la qualifie de « règle de droit commun » dans son arrêt n° 178.020 du 18 décembre 2007.

pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution. Cette disposition, applicable à toute une série d'organes collégiaux consultatifs wallons, prévoit un *quorum* de présence « fixé à la moitié des membres »⁵⁹.

21. Il faut ajouter une subtilité à la règle précitée du *quorum* de présence : lorsque le législateur a prévu la présence de plusieurs catégories de personnes au sein d'un organe collégial (par exemple, des représentants d'une autorité publique, des membres légalement bilingues, etc.), cet organe ne peut valablement délibérer qu'à condition que non seulement le *quorum* de présence soit atteint, mais aussi que, sauf cas de force majeure, chacune de ces catégories soit représentée⁶⁰.

22. Cette vérification de *quorum* est très importante étant donné que la composition régulière d'un organe collégial délibératif touche à sa compétence et est d'ordre public⁶¹. L'irrégularité dans la composition de cet organe affecte directement la légalité de la décision qu'il a prise⁶².

Si l'organe collégial qui n'est pas régulièrement composé n'est pas délibératif, mais uniquement consultatif, en ce sens qu'il n'est appelé qu'à rendre un avis à l'autorité en charge de décider, sa composition irrégulière viciera cet avis et l'irrégularité de l'avis rejaillira en principe sur la décision finale⁶³.

23. La seconde condition à respecter est relative à la qualité des membres de l'organe collégial : ne peuvent régulièrement participer à l'accomplissement de l'acte administratif que les membres qui ont qualité pour y siéger et pour y délibérer.

Derrière cette condition se trouvent les exigences d'incompatibilité⁶⁴ et d'interdiction⁶⁵, l'obligation de ne pas siéger lorsqu'on a un intérêt direct et personnel à la décision⁶⁶, ainsi que l'exclusion des membres étrangers au collège.

A ce dernier égard, est-ce à dire que la présence de toute personne qui n'avait pas le droit de siéger au sein de l'organe collégial⁶⁷ vicierait la décision adoptée par celui-ci ? La jurisprudence du Conseil d'État n'apporte pas de réponse unanime et est en réalité assez souvent casuistique, en ce sens qu'elle tendra à examiner si la présence de cette personne a été de nature à influencer la décision au non⁶⁸.

24. Enfin, un principe qui régit en certaines occasions la procédure collégiale est celui de la continuité de la composition du collège, tout au long de la procédure en cause, lorsque le dossier est examiné sur plusieurs séances de l'organe collégial.

24.1. Ce principe vaut assurément en matière disciplinaire, en vertu du principe général du respect des droits de la défense. Ainsi, seuls les membres d'un organe collégial appelé à prononcer une sanction disciplinaire qui étaient présents lors de l'audition disciplinaire peuvent participer à la délibération sur le prononcé de celle-ci⁶⁹. En effet, les droits de la défense comportent le droit d'audition et ce dernier perdrait son sens si la composition de l'organe collégial variait de manière que ceux appelés à décider ne seraient pas ceux qui ont entendu la défense de l'agent.

Dans le même sens, certains régimes disciplinaires prévoient que l'organe collégial formule dans un premier

59. Le Professeur GOFFAUX observe à juste titre que l'on peut se demander s'il n'eût été plus simple, tant pour les administrateurs que pour les administrés, de retenir une règle conforme à la solution consacrée par le Conseil d'État, et ce d'autant plus que ce décret a été adopté à des fins de simplification (*Dictionnaire du droit administratif*, op. cit., p. 506).

60. Voir not. C.E., 21 mars 2011, n° 212.134 ; C.E., 21 septembre 2005, n° 149.217 ; C.E., 18 novembre 2003, n° 125.407.

61. Voir not. C.E., 29 décembre 2022, n° 255.419.

62. Sur le plan de la procédure au Conseil d'État, qui serait saisi d'un recours contre la décision adoptée par cet organe collégial, le moyen qui est pris d'une telle irrégularité, d'ordre public, peut être soulevé d'office par le Conseil d'État ainsi qu'à tout moment de la procédure par la partie requérante jusqu'à la clôture des débats (dans le respect du principe de loyauté procédurale).

63. Voir not. C.E., 7 octobre 2019, n° 245.662. Le Conseil d'État justifie parfois ce rejaillissement par le fait que l'avis est susceptible d'influencer la substance de la décision prise et constitue donc une formalité substantielle (C.E., 21 mai 2015, n° 231.296) ou simplement par le fait que l'avis constitue « le fondement essentiel » de la décision finale (C.E., 17 septembre 2021, n° 251.620). Le moyen d'annulation qui touche à la composition d'un organe consultatif n'est pas d'ordre public puisqu'il ne touche pas à la compétence de l'auteur de l'acte, mais uniquement à celle de l'auteur de l'avis (C.E., 14 septembre 2015, n° 232.181 ; voir cependant, en sens contraire : C.E., 12 août 2015, n° 232.029 et n° 232.030).

64. A titre exemplatif, un Bourgmestre qui devient Ministre ne peut continuer à exercer la fonction de Bourgmestre et ne saurait donc continuer à siéger au sein du Collège communal de sa commune.

65. A titre exemplatif, si la condition de jouir de ses droits civils et politiques est d'application et qu'un membre de l'organe collégial est privé des droits précités par une condamnation pénale, il ne peut pas siéger pendant la durée de cette déchéance.

66. La plupart des textes régissant les organes collégiaux en cause proscrivent expressément toute participation en cas de conflits d'intérêt (concernant les communes wallonnes et bruxelloises, voir C.D.L.D., art. L1122-19, et NLC, art. 92). En l'absence de telle prescription expresse, le principe général d'impartialité prescrit à la personne se trouvant dans cette situation de se déporter.

67. L'on vise ici les personnes qui participent à la délibération, pas les agents chargés de rédiger un procès-verbal ou les personnes dont l'intervention a été sollicitée en tant que techniciens ou experts, préalablement au délibéré, pour répondre à des questions de l'organe collégial. Si ces personnes sont bien restées cantonnées à leur rôle, leur présence ne vicie pas la régularité de la décision finale (voir not. C.E., 20 juin 2005, n° 146.258 ; C.E., 18 juin 2010, n° 205.419).

68. L'on peut ainsi relever un arrêt n° 16.026 du 26 septembre 1973 dans lequel le Conseil d'État a refusé de censurer la décision attaquée en constatant qu'elle avait été prise à l'unanimité ou à une très large majorité, de sorte que la personne litigieuse n'avait pu avoir d'incidence sur le résultat de la délibération. *A contrario*, d'autres arrêts ont conclu à l'illégalité de l'acte lorsqu'il n'est pas possible d'établir avec certitude quelle fut l'incidence de la participation litigieuse sur la décision prise (voir C.E., 8 juillet 1969, n° 13.667), ce qui sera par hypothèse bien souvent le cas lorsque les débats ont eu lieu à huis clos (voir C.E. (ass. gén.), 20 février 2009, n° 190.727). L'on peut se rallier à la position du Professeur GOFFAUX qui, au sujet de cette jurisprudence équivoque, conclut qu'il lui paraît que « dès lors qu'une personne ne peut légalement participer à une prise de décision (et ce, quelle que soit la cause de cette interdiction : non-appartenance à l'organe, partialité, ...) elle doit se retirer et ne peut physiquement être présente ; son silence, sa non-participation au vote ne suffisent pas. Tout qui a l'expérience des réunions et des organes collégiaux sait en effet combien la présence d'une personne, même silencieuse, peut, dans certains cas, influencer la position des autres participants à une réunion » (*Dictionnaire du droit administratif*, op. cit., p. 509). En ce qui concerne plus spécifiquement la mise en cause de l'impartialité d'un membre de l'organe collégial, il est cependant constant que l'acte de l'organe collégial ne pourra être censuré par le Conseil d'État que s'il est démontré que la partialité du ou des membres concernés a pu influencer l'ensemble du collège (dans une jurisprudence abondante, voir not. C.E., 3 octobre 2024, n° 260.911).

69. Voir not. C.E., 2 mai 2019, n° 244.372. Le principe général du respect des droits de la défense touche à l'ordre public et doit, partant, être vérifié d'office.

temps une proposition de peine, laquelle ouvre un droit de recours pour l'agent, et qu'il adopte dans un deuxième temps la décision finale, tenant compte de l'avis de la chambre de recours. Le principe de continuité de la composition du collège vaut ici tout pareillement : le membre du collège qui n'a pas participé à la délibération par laquelle le collège a sanctionné une première fois l'agent poursuivi, avant que la chambre de recours n'émette un avis favorable sur cette sanction, ne peut plus participer à la délibération finale⁷⁰.

L'exigence est donc bien qu'aucun membre de l'organe collégial ne rejoigne le train de la procédure disciplinaire en cours de route⁷¹. En revanche, il n'est pas requis que toutes les personnes qui étaient présentes lors de la première séance soient également présentes lors de la séance ultérieure lors de laquelle la décision sera adoptée⁷².

24.2. La continuité de la composition de l'organe collégial peut également être exigée en matière d'attribution des emplois publics, au nom d'une « obligation d'assurer l'unité d'appréciation – qui est une application du principe d'égalité – (qui) suppose en principe que ce soit le même jury ou la même commission de sélection qui, au cours d'une même session, interroge tous les candidats et décide de l'échec ou de la réussite de ceux-ci »⁷³. Même la volonté de constituer des jurys par rôle linguistique ne justifie pas une entorse à cette règle lorsque les candidats des deux rôles linguistiques se trouvent en concurrence pour les mêmes emplois⁷⁴.

Le Conseil d'État accepte cependant une certaine souplesse, permettant de faire exception à l'obligation de l'invariabilité du jury, lorsque les candidats sont très nombreux et que les auditions se déroulent pendant une longue période⁷⁵. Néanmoins, même dans cette hypothèse, l'autorité doit pouvoir démontrer qu'elle a pris des mesures pour garantir tant que possible une unité d'appréciation⁷⁶.

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes

25. S'agissant des organes collégiaux des communes, ces exigences sont à nouveau directement prévues par les législateurs régionaux, dans le C.D.L.D. pour les communes wallonnes et dans la NLC pour les communes bruxelloises.

Les règles relatives à la composition de l'organe prévues, d'une part, pour le conseil communal et, d'autre part, pour le collège, doivent à nouveau être distinguées, sauf en ce qui concerne la règle qui concrétise le principe de la continuité de la composition de l'organe collégial.

i. Les règles spécifiques au conseil communal

26. En ce qui concerne les réunions et délibérations du conseil communal, la règle du *quorum* de présence est inscrite aux articles 90, al. 1^{er}, de la NLC et L1122-17, al. 1^{er} du C.D.L.D. : le conseil ne peut prendre de résolution si la majorité de ses membres en fonction n'est présente.

La précision selon laquelle le *quorum* de présence se vérifie au regard des membres « en fonction » implique qu'il ne faut pas se contenter d'avoir égard au nombre de conseillers prévus à l'article 8 de la NLC ou à l'article L1122-3 du C.D.L.D. (lequel dépend du nombre de la population de la commune) et de ne retenir que la moitié de ce nombre plus un⁷⁷. Des conseillers communaux décédés, déchus de leur mandat parce qu'ils ne remplissent plus une condition d'éligibilité ou non encore installés, ne sont pas des membres « en fonction » du conseil communal et n'interviennent donc pas pour la détermination du *quorum* de présence⁷⁸. Autrement dit, pour la détermination du *quorum* de présence, l'on comptera le nombre de conseillers qui ont prêté serment et dont le mandat n'est pas encore arrivé à terme⁷⁹.

70. Voir not. C.E., 10 janvier 2019, n° 243.369.

71. Sauf à recommencer les débats, c'est-à-dire à réinviter l'agent poursuivi et son conseil éventuel à être complètement réentendus en leurs moyens de défense et que tous les membres de l'assemblée qui participent à la délibération et au vote aient assisté à cette nouvelle audition.

72. Voir not. C.E., 17 septembre 2015, n° 232.234.

73. Voir C.E., 19 février 2015, n° 230.255 ; C.E., 24 mai 2012, n° 219.484.

74. C.E., 17 décembre 2003, n° 126.511.

75. A titre illustratif, la Haute juridiction administrative a considéré que cette souplesse pouvait être admise dans le cadre d'une épreuve orale à laquelle ont participé 384 candidats (C.E., 5 avril 2019, n° 244.211) et qu'elle ne pouvait en revanche pas être admise en présence de seize candidats à une épreuve orale concentrée sur quatre journées (C.E., 19 février 2015, n° 230.255).

76. C.E., 5 avril 2019, n° 244.211.

77. Ou plus un demi si ce nombre est impair. En ce sens, P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 128.

78. P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 128.

79. Voir W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 214, n° 256.1. A titre d'exemple, selon ces auteurs, ne sera pas compté dans le *quorum* de présence, le conseiller décédé mais non encore remplacé. Il nous semble donc qu'il en va de même dans les autres hypothèses de fin de mandat, par exemple en cas de déchéance, révocation ou suspension : le conseiller communal concerné ne sera pas – ou plutôt plus – compté dans le *quorum* de présence jusqu'à ce qu'il soit remplacé de la manière prévue par la loi. Une dérogation paraît néanmoins exister à ce principe, qui est le cas dans lequel le mandat prend fin en raison d'une démission. En effet, la doctrine précise que les conseillers démissionnaires dont le remplaçant n'a pas encore été installé sont, pour leur part, comptés dans le *quorum* de présence (P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 128) et il nous paraît qu'il s'agit d'une application des articles 4, al. 1, de la NLC et L1121-2, al. 2, du C.D.L.D. qui prévoient que l'intéressé est tenu d'assurer la continuité dans la fonction en cas de démission.

Les conseillers qui s'abstiennent lors du vote sont bien évidemment présents lors de la séance et interviennent donc dans la détermination du *quorum* de présence.

27. Le principe énoncé aux articles 90, alinéa 1^{er}, de la NLC et L1122-17, al. 1^{er}, du C.D.L.D. souffre d'une exception qui est directement énoncée au deuxième alinéa de ces mêmes articles. Selon cette exception, si le conseil communal a été convoqué deux fois sans s'être trouvé en nombre compétent⁸⁰, il pourra, après une nouvelle et dernière convocation, délibérer, quel que soit le nombre de membres présents, sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour⁸¹.

ii. Les règles spécifiques au collège

28. En ce qui concerne les réunions et délibérations du collège, la situation des communes bruxelloises et wallonnes n'est pas – ou plutôt n'est plus – la même.

En Région de Bruxelles-Capitale, selon les termes de l'article 104, al. 2, de la NLC, le collège des bourgmestre et échevins « ne peut délibérer si plus de la moitié de ses membres n'est présente ». Il y a ainsi une différence avec le conseil communal puisqu'il n'est pas expressément prévu de n'avoir égard qu'aux membres « en fonction »⁸².

En Région wallonne, jusqu'à l'adoption du décret du 28 mars 2024, la règle de *quorum* de présence était la même que pour les communes bruxelloises⁸³. Par la disposition ci-après commentée⁸⁴, le législateur wallon a désormais prévu expressément qu'il fallait tenir compte des membres « en fonction » pour le calcul du *quorum* de présence.

29. L'on relèvera enfin une différence notable, par rapport au conseil communal, en ce qui concerne le collège communal, qui vaut pour les deux régions : dans l'hypothèse où le *quorum* de présence n'est pas

atteint, il n'y a pas de règle spécifique pour les deuxième ou troisième convocations à l'instar de ce qui est prévu pour le conseil communal aux articles 90, al. 2 de la NLC et L1122-17, al. 2, du C.D.L.D.⁸⁵.

iii. Une règle commune au conseil communal et au collège

30. Une règle relative à la composition de ces organes collégiaux est prévue parmi les dispositions du régime disciplinaire des agents communaux. Il s'agit des articles 305, § 2, de la NLC et L1215-16, § 2, du C.D.L.D. qui prescrivent que « les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestres et échevins qui n'étaient pas présents durant l'ensemble des séances, ne peuvent prendre part aux délibérations ni participer aux votes sur la mesure disciplinaire à prononcer »⁸⁶.

Cette disposition est une application, directement prévue par le législateur régional, du principe ci-avant exposé de la continuité de la composition de l'organe collégial, laquelle doit être assurée en certaines hypothèses⁸⁷.

C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024

i. Modification relative au *quorum* de présence du collège

31. Concernant les pouvoirs locaux wallons, le décret du 28 mars 2024 a prévu une modification qui concerne le *quorum* de présence du collège communal. Comme déjà indiqué, l'article L1123-20, alinéa 2, du C.D.L.D. prévoyait jusqu'à présent que « (l)le collège communal peut uniquement délibérer si plus de la moitié de ses membres sont présents physiquement ou à distance ». Le législateur régional y a apporté la précision qu'il doit s'agir des membres « en fonction »⁸⁸.

80. C'est-à-dire si la majorité de ses membres en fonction n'était pas présente.

81. Il faut donc bien distinguer les points de l'ordre du jour selon qu'ils sont inscrits pour la première, la deuxième ou la troisième fois. P. LAMBERT donne comme exemple le cas où, à l'occasion de la troisième réunion, des objets sont mis à l'ordre du jour, les uns pour la troisième fois, les autres pour la première fois. Dans ce cas, le conseil communal ne peut pas délibérer sur ces derniers sans que la majorité des conseillers communaux en fonction soit présente (*op. cit.*, p. 128).

82. Une incertitude demeure toutefois en doctrine quant à la question de savoir si cette différence dans les termes est d'une incidence ou non. Selon P. LAMBERT (*op. cit.*, p. 145), la règle contenue dans l'alinéa 2 de l'article 104 serait la même que celle énoncée, en ce qui concerne le conseil communal, par l'article 90, al. 2, de la NLC. Selon d'autres, il en irait d'une différence essentielle étant donné que cette règle prescrirait d'avoir égard au nombre d'échevins fixé par la loi sur base du nombre de population de la commune, que ces échevins soient ou non en fonction, de sorte que le *quorum* de présence serait atteint en ajoutant un à la moitié du chiffre prévu par la loi (à l'article 16 de la NLC, en ce qui concerne les communes bruxelloises) ; en ce sens, voir C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal*, Brugge, La Charte, 2000, p. 141, n° 101 et W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 214, n° 256.1. Selon ces derniers, par opposition au *quorum* de présences aux séances du conseil communal, on prendra en compte l'échevin décédé mais non encore remplacé pour le calcul du *quorum* de présences aux séances du collège. Ces auteurs prennent l'exemple d'un collège composé, outre le bourgmestre, légalement à cinq échevins mais dont un échevin est décédé et non encore remplacé : le *quorum* s'élève à quatre ($6 : 2 = 3$ et $3 + 1 = 4$) et non trois ($5 : 2 = 2,5$ et $2,5 + \frac{1}{2} = 3$). L'on ajoutera que les règles de remplacement prévues en cas d'absence ou d'empêchement d'un membre du collège permettront, en pratique, d'éviter que le collège puisse être paralysé s'il perdait des membres en cours de mandature (en ce qui concerne le bourgmestre, voir les articles 14 de la NLC ou L1123-5 du C.D.L.D., et en ce qui concerne les échevins, voir les articles 17 de la NLC et L1123-10 du C.D.L.D.). A propos de l'article 17 de la NLC, il a été jugé que celui-ci avait une portée générale et s'appliquait également en cas de décès, dans la mesure où la volonté du législateur était d'éviter que des fonctions communales demeurent sans titulaire (C.E., 13 janvier 1954, n° 3.057).

83. C.D.L.D., art. L1123-20, al. 2.

84. Voir *infra* n° 31.

85. Voir *supra* n° 27.

86. A titre exemplatif, le conseiller communal qui n'a pas assisté à la séance ayant pour objet l'audition disciplinaire de l'agent poursuivi ne peut ensuite participer à la séance ayant pour objet de délibérer sur la sanction à infliger. En cas de méconnaissance de ces dispositions, l'agent pourra donc invoquer leur violation de manière combinée avec celle du principe général du respect des droits de la défense.

87. Voir *supra* n° 24.

88. C.D.L.D., art. L1123-20, al. 2, tel que modifié par l'art. 22 du décret du 28 mars 2024.

La volonté du législateur wallon a été de clarifier le calcul du *quorum* de présence exigé pour la validité des délibérations du collège communal et d'aligner les exigences du *quorum* de présence avec celles concernant le conseil communal⁸⁹.

III. La tenue des débats : huis clos ou publicité ?

A. Règles et principes de la procédure collégiale

32. Une autre question qui se posera au début de la séance de l'organe collégial est celle de savoir s'il y a lieu de garder les portes ouvertes ou bien si on les referme. En d'autres termes, l'organe doit-il siéger à huis clos ou bien en autorisant le public ?

Dans la très grande majorité des cas, le texte qui régit le fonctionnement de l'organe collégial en question précisera lui-même si ses séances sont publiques ou non et, le cas échéant, dans quelles hypothèses précises il est délibéré à huis clos⁹⁰. La réponse à la question dépend forcément en grande partie des questions que l'organe collégial en cause est compétent pour traiter. C'est d'ailleurs ainsi que le décret wallon précité du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative prévoit en son article 3, § 1^{er}, 19^o qu'il revient à chaque organe collégial régi par ce décret de déterminer dans son règlement d'ordre intérieur si ses réunions ont un « caractère public ou non ».

En tout cas, l'on ne trouve pas trace, dans la jurisprudence du Conseil d'État, d'un principe – qui vaudrait donc en l'absence de texte exprès – selon lequel le huis clos devrait être d'office prononcé en présence d'une catégorie particulière de questions traitées (par exemple, lorsqu'il s'agirait d'une « question de personnes »⁹¹). La réponse à la question de savoir si la séance est publique est donc à chercher dans le texte régissant l'organe collégial⁹².

33. La jurisprudence du Conseil d'État contient quelques précisions sur la portée de l'exigence, lorsqu'elle est prévue, de délibérer à huis clos. Il a déjà

été jugé que la règle du huis clos, en ce qu'elle protège l'indépendance et le bon fonctionnement de l'organe concerné, est d'ordre public, de sorte que sa violation peut être invoquée dans le cours de la procédure ou soulevée d'office⁹³.

La Haute juridiction administrative précise par ailleurs que la règle du huis clos implique que le public ne soit pas admis à assister l'audience, mais n'interdit pas qu'une personne chargée de dresser le procès-verbal de celle-ci y assiste (pour autant, bien évidemment, qu'elle ne sort pas de son rôle)⁹⁴.

Par ailleurs, il va à présent bien évidemment sans dire qu'une obligation de huis clos ne dispense pas l'organe collégial concerné de son obligation de motiver en la forme ses décisions individuelles, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁹⁵.

34. Enfin, si l'organe collégial qui doit délibérer à huis clos est réuni en distanciel, chaque membre devra évidemment veiller à se trouver dans un environnement permettant d'assurer le caractère secret des débats. A notre estime, il ne subsisterait pas grand-chose de la garantie du huis clos, dans l'hypothèse d'une réunion en distanciel, si le règlement propre à l'organe collégial en cause ne précise pas, à tout le moins, des conditions nécessaires à la confidentialité des débats que chaque membre doit s'engager à respecter strictement⁹⁶.

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes

35. En ce qui concerne la question du huis clos, la situation applicable au conseil communal diffère formellement de celle applicable au collège.

i. Les règles spécifiques au conseil communal

36. S'agissant du conseil communal, la publicité des séances est garantie par l'article 162 de la Constitution⁹⁷. La loi exécute cette disposition constitutionnelle et organise ce principe aux articles 93 à 96 de la NLC et L1122-20 à 23 du C.D.L.D.

89. Les travaux préparatoires du décret du 28 mars 2024 ne permettent pas de trancher l'incertitude ci-avant évoquée (voir note infrapaginale n° 82), relative à la question de savoir si, avant son adoption, il fallait ou non tenir compte, pour la détermination du *quorum* de présence, des seuls membres « en fonction ». Les travaux préparatoires énoncent en effet que la volonté du législateur était de « clarifier » la règle, ce qui permet tout au plus d'obtenir confirmation qu'il y avait bien une incertitude (Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 6).

90. Voir p. ex., Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, art. 25/7 : « Les réunions du conseil de police concernant des personnes ne sont pas publiques. Lorsqu'un point de cette nature est à l'ordre du jour, le président ordonne, sur le champ, qu'il soit examiné à huis clos ».

91. La notion est définie ci-après, voir n° 37.

92. Selon l'organe collégial en cause, ce texte sera une norme législative, une norme réglementaire ou tout simplement le règlement d'ordre intérieur que l'organe se serait donné.

93. C.E., 7 février 2013, n° 222.420.

94. C.E., 20 juin 2005, n° 146.258.

95. C.E., 24 février 1997, n° 64.752. L'on précisera déjà qu'il en va de même en ce qui concerne l'obligation de scrutin secret (voir *infra* n° 48.4).

96. L'on peut songer à cet égard à l'interdiction d'enregistrer la réunion depuis son ordinateur, *a fortiori* à l'interdiction de communiquer un éventuel enregistrement, à l'obligation de se trouver dans un lieu depuis lequel le membre de l'organe ne peut être entendu, etc. En ce qui concerne les communes wallonnes, l'A. Gouv. w. du 23 septembre 2021 impose ainsi que « chaque membre s'engage, individuellement et à haute voix, au respect des conditions nécessaires au secret des débats durant tout le huis clos » (voir *infra* n° 40 en ce qui concerne le huis clos lors d'une séance du conseil communal à distance).

97. Constitution, art. 162, al. 2, 4^o : « La loi consacre l'application des principes suivants : (...) 4^o la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi ».

D'après l'article 93, al. 1^{er}, de la NLC et L1122-20, al. 1^{er}, du C.D.L.D., les séances du conseil communal sont publiques⁹⁸. Cette publicité signifie que les portes du conseil communal doivent rester ouvertes pour permettre au public d'assister à la séance⁹⁹.

Le principe précité souffre de deux exceptions. La première exception est celle par laquelle le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents, décide, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, que la séance ne sera pas publique¹⁰⁰. La deuxième exception est « *lorsqu'il s'agit de questions de personnes* »¹⁰¹.

37. La question se pose de savoir ce qu'il convient d'entendre par « questions de personnes », sachant que le législateur n'a pas lui-même défini ces termes.

Pour le savoir, il faut remonter à la *ratio legis* de l'adoption de l'article 94 de la NLC, que la doctrine autorisée identifie comme étant le souci de « soustraire les conseillers à la pression que les (tiers étrangers au conseil) auraient pu exercer sur eux par le fait de leur présence » et, ainsi, de « leur assurer la totale liberté de parole et de vote et écarter tout danger sérieux de désordre dans la salle de réunion »¹⁰².

Au regard de l'objectif poursuivi par l'instauration de cette disposition, à savoir protéger les membres du conseil afin qu'ils puissent s'exprimer à l'abri de toute influence, voire menace extérieure, il sera « question de personnes » lorsqu'il s'agit de formuler des appréciations sur des personnes extérieures au conseil communal¹⁰³. Dans une circulaire du 28 octobre 1998, le ministre de l'Intérieur a ainsi précisé que les délibérations sur les nominations et les présentations de candidats constituaient des « questions de personnes »¹⁰⁴. Il en va certainement et *a fortiori* ainsi de la délibération relative à une mesure d'ordre ou une mesure disciplinaire à adopter à l'égard d'un agent.

Dans l'un des rares arrêts rendus sur la question par le Conseil d'État, celui-ci a considéré que la notion de « questions de personnes » pouvait aussi valoir à

l'égard des membres du conseil communal lorsqu'est mise en cause leur vie privée. Ainsi, dans un arrêt *Bassleer* prononcé le 1^{er} décembre 1966, la Haute juridiction administrative a jugé que les dispositions qui organisent le huis clos pour les questions de personnes discutées en conseil communal « visent des discussions où sont mis en cause soit des tiers étrangers au conseil, soit la vie privée des conseillers »¹⁰⁵.

Sous cet éclairage, l'on doit en conclure que la notion de « question de personnes » vise, d'une part, toute mise en cause d'une personne extérieure au conseil communal et, d'autre part, toute mise en cause de la vie privée des membres du conseil communal. L'on se rend ainsi compte que cette notion est susceptible de s'appliquer à un nombre indéterminé de situations et nécessitera un examen au cas par cas, et ce, sans perdre de vue que s'agissant d'une exception au principe de publicité, elle doit s'interpréter restrictivement.

A propos de la notion de « vie privée des conseillers », dégagée par l'arrêt *Bassleer* précité, le Conseil d'État précise dans cet arrêt que les dispositions relatives au huis clos « ne sauraient s'appliquer à la discussion des opinions politiques ou des actes des membres du conseil accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions ». Ainsi, de toute évidence, la question qui touche à l'exercice du mandat *public* des conseillers, des échevins ou du bourgmestre ne concerne pas leur vie *privée* et doit dès lors être traitée publiquement¹⁰⁶.

38. Dès l'instant où une « question de personnes » est discutée, il revient au président du conseil communal de prononcer immédiatement le huis clos¹⁰⁷ et la séance publique pourra reprendre dès que la discussion de la question de personnes sera terminée.

39. Il faut également préciser qu'il existe une exigence relative à l'ordre dans lequel la séance à huis clos et la séance publique doivent s'agencer, prévue aux articles 95 de la NLC et L1122-22 du C.D.L.D. : sauf en matière disciplinaire, la séance à huis clos ne peut avoir lieu qu'après la séance publique.

98. L'on relèvera, concernant les conseils de l'action sociale de CPAS, que la règle est inverse : ils se tiennent à huis clos (voir loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, art. 31).

99. Au regard des nouvelles technologies de l'information (telles que l'enregistrement ou le film), la publicité des séances se heurte à de nouveaux obstacles en termes d'atteinte à la vie privée ou de droit à l'image (voir à ce propos H. DASNOY, « Filmer le conseil communal ? La publicité du conseil communal au prisme de la modernité », *Rev. dr. commun.*, 2020/01, pp. 3-19).

100. NLC, art. 93, al. 2 et C.D.L.D., art. L1122-20, al. 2.

101. NLC, art. 94 et C.D.L.D., art. L1122-21.

102. F. DEBAEDTS, *op. cit.*, n° 121.431, p. 54, cité par P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 132.

103. Pour l'application de cette disposition, on vise les personnes autres que le président, les conseillers communaux ou le secrétaire communal/directeur général (P. LAMBERT, *op. cit.*, p. 132).

104. Circulaire du 28 octobre 1998, *M.B.*, 4 novembre 1998, p. 35971.

105. C.E., 1^{er} décembre 1966, n° 12.085.

106. Dans le même sens, le Tribunal de première instance de Luxembourg, Division Arlon, a eu l'occasion de juger qu'un débat sur une motion de méfiance n'est pas un débat portant sur des questions de personnes. Ainsi, si des membres des collèges sont mis en cause pour leur action publique, il s'agit de questions qui doivent être débattues publiquement (Civ. Luxembourg, div. Arlon (8^e ch.), 1^{er} mars 2017, *J.L.M.B.*, 2017/15, p. 720-725). *A contrario*, à l'occasion d'une question parlementaire, le ministre de l'Intérieur a répondu qu'il était « questions de personnes » lorsqu'il s'agissait de débattre de la désignation de certains membres du conseil communal en qualité représentants de la commune dans d'autres organes ou institutions. Il a cependant justifié cette position par le fait qu'à son estime il ne s'agit pas de débattre des actes ou opinions politiques du conseiller en rapport avec sa fonction, mais de prendre en compte des éléments qui le concernent personnellement et qui peuvent même être en rapport avec ses intérêts privés (*Q.R.*, Chambre, 1995-1996, n° 13, pp. 1319 à 1321).

107. NLC, art. 94 et C.D.L.D., art. L1122-21.

Il sera toutefois exposé ci-après¹⁰⁸ que cette prescription vient de connaître une modification en Région wallonne, par l'œuvre du décret du 28 mars 2024.

40. En ce qui concerne les réunions à distance¹⁰⁹, la publicité de la partie publique de la réunion est assurée par la diffusion en direct sur le site internet de la commune ou selon les modalités précisées sur celui-ci¹¹⁰. La diffusion doit donc être interrompue à chaque fois que le huis clos est prononcé¹¹¹.

ii. Les règles spécifiques au collège

41. S'agissant du collège, la règle, prévue aux articles 104, al. 3, de la NLC et L1122-20, al. 3, du C.D.L.D., est l'inverse de celle qui prévaut pour le conseil communal : les réunions du collège ne sont pas publiques.

A l'occasion d'une question parlementaire, le ministre de l'Intérieur a souligné que la règle de huis clos n'était que la confirmation de la pratique existante¹¹². Il a pu préciser que le fait que les réunions doivent se dérouler à huis clos n'exclut pas qu'y assistent, occasionnellement et à la demande du collège, certains agents communaux requis en raison de leurs compétences professionnelles¹¹³.

42. Les séances du collège n'étant pas publiques, les réunions à distance ne sont de ce fait pas diffusées¹¹⁴.

C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024

i. Modification relative à l'ordre des points traités à huis clos

43. Le décret du 28 mars 2024 a apporté une modification aux règles relatives au huis clos, dans le but d'assouplir une exigence de temporalité qui pesait sur l'ordre d'examen des points à l'ordre du jour du conseil communal.

Jusqu'à présent, l'article L1122-22, alinéa 1^{er}, du C.D.L.D. prévoyait que « (s)auf en matière disciplinaire, la séance à huis clos ne peut avoir lieu qu'après la séance publique ». Le strict respect de cette exigence rendait parfois impossible que des aspects d'un même dossier soient traités lors de la même séance du conseil communal. Le projet de décret relève ainsi

que le principe du caractère postérieur de la séance à huis clos par rapport à la séance publique du conseil communal pouvait inutilement retarder l'entrée en fonction du lauréat appelé à occuper une fonction de grade légal, à savoir la fonction de directeur général (adjoint) et de directeur financier¹¹⁵. En effet, celui-ci ne pouvait être désigné (à huis clos) et prêter serment (publiquement) pendant la même séance, étant donné que les points traités à huis clos devaient clore la séance.

L'article 8 du décret commenté modifie cette disposition en instaurant la « désignation du lauréat appelé à occuper une fonction de grade légal » comme seconde dérogation, aux côtés de celle déjà prévue en matière disciplinaire, au principe selon lequel la séance à huis clos doit avoir lieu postérieurement à la séance publique du conseil communal. Ainsi, le conseil communal pourra procéder successivement, au cours de la même séance, à la désignation puis à la prestation de serment de son nouvel agent avec grade légal.

44. L'article 62 du même décret instaure une exception identique en ce qui concerne les séances du Conseil provincial, en modifiant dans la même mesure l'article L2212-15, § 4, du C.D.L.D.

IV. L'adoption de la décision de l'organe collégial

A. Règles et principes de la procédure collégiale

45. Après avoir assuré le respect des étapes précédentes de la procédure, l'organe collégial est en mesure de délibérer. La finalité de cette délibération sera que l'organe collégial arrête, par son avis (si l'organe est consultatif) ou sa décision (si l'organe est décisionnel), une seule position, prise collégialement. Il ne s'agit donc pas d'aboutir à une juxtaposition des positions de chacun des membres du collège. En effet, dans ce cas, le texte n'aurait pas prévu l'intervention d'un organe collégial, mais aurait organisé l'implication de personnes prises individuellement¹¹⁶. De même, si l'organe est appelé à rendre une proposition et qu'il est partagé quant à la position à adopter, il ne peut présenter simultanément une double proposition¹¹⁷.

108. Voir *infra* n° 43.

109. Les hypothèses dans lesquelles le conseil communal peut se réunir à distance ont été précisées à la note infrapaginale n° 18.

110. NLC, art. 85, § 5, al. 2 et A. Gouv. w. du 23 septembre 2021, art. 5, al. 1^{er}.

111. Ce qui est expressément précisé par l'A. Gouv. w. du 23 septembre 2021, art. 5, al. 2.

112. L'alinéa 3 de l'article 104 de la NLC a été inséré par l'article 8 de la loi du 9 août 1988 portant modification de nombreuses lois (*M.B.*, 13 août 1988, p. 11374).

113. *Q.R.*, Chambre, 1989-1990, n° 13, pp. 1319 à 1321. L'opportunité de cette présence s'apprécie évidemment au cas par cas, selon le point à traiter. Voir également *supra* n° 23.

114. Les hypothèses dans lesquelles le collège communal peut se réunir à distance ont été précisées à la note infrapaginale n° 29.

115. *Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 43.

116. C.E., 7 août 2008, n° 185.631 ; C.E., 9 septembre 2004, n° 134.772 ; C.E., 27 mai 2004, n° 131.859.

117. C.E., 1^{er} octobre 2013, n° 224.884 ; C.E., 12 mars 2009, n° 191.382. Le Conseil d'État estime dans ces arrêts que l'organe collégial qui remettrait deux propositions « n'assume pas ses responsabilités et n'exerce pas pleinement (s)a compétence ».

Selon les cas et les textes, cette prise de position unique sera adoptée par consensus ou bien au moyen d'un vote, le cas échéant majorité contre minorité¹¹⁸.

46. En ce qui concerne le *quorum* de vote, il y a lieu de se rapporter au texte qui organise l'organe collégial en question et précisera, d'une part, le nombre de voix à atteindre et, d'autre part, s'il faut rapporter ce nombre au nombre de suffrages exprimés, au nombre de membres présents, voire au nombre de membres composant l'organe collégial.

La jurisprudence du Conseil d'État ne permet pas d'affirmer clairement qu'il existerait des principes en la matière, invocables en tant que normes de droit positif à défaut de dispositions spécifiques contraires. Il est cependant à tout le moins possible, en se fondant sur quelques décisions, de dégager ce que la Haute juridiction administrative a déjà nommé des « règles ordinaires relatives aux votes dans les assemblées délibérantes »¹¹⁹ ou des « règles ordinaires de délibération des collèges administratifs »¹²⁰.

46.1. En ce qui concerne le nombre de voix, la règle usuelle est que la proposition ou résolution soumise à l'assemblée délibérante doit être considérée comme rejetée en cas de partage strict de voix¹²¹. En d'autres termes, et encore une fois sauf précision en sens contraire dans le texte, un projet soumis à l'organe collégial est adopté s'il recueille une majorité des voix, c'est-à-dire une de plus que le partage strict des voix, encore autrement dit la moitié plus un.

46.2. Encore faut-il déterminer au regard de quoi ce nombre de voix doit être apprécié : faut-il obtenir la majorité des suffrages exprimés ou bien une majorité au regard du nombre de membres présents ? Cette question concerne la possibilité pour les membres de l'organe de s'abstenir et la manière dont cette abstention doit être prise en compte.

Deux arrêts du Conseil d'État, prononcés en 2011, exposent en termes assez clairs les « règles ordinaires » qui doivent prévaloir en la matière. La Haute

juridiction administrative juge qu'en l'absence de disposition spécifique, il est permis à chaque membre de l'organe collégial de s'abstenir s'il estime ne devoir ni approuver ni désapprouver le projet en discussion, auquel cas son opinion n'est pas prise en compte pour le calcul de la majorité¹²². Ainsi, il est de principe que les abstentions ne doivent pas être comptées parmi les votes exprimés. En effet, assimiler une abstention à un vote négatif aboutirait à donner à cette abstention une portée que son auteur entendait ne pas lui donner. Il n'en va autrement que dans l'hypothèse d'un texte qui énonce expressément une règle contraire, en particulier pour imposer que la proposition mise aux voix réunisse un nombre déterminé de votes positifs parmi ceux qui participent à l'assemblée¹²³.

Il en résulte qu'en cas de vote, et en l'absence de disposition contraire, l'expression de la volonté de l'organe collégial se manifeste par l'obtention d'une majorité des suffrages exprimés, et non par l'obtention d'une majorité des membres présents¹²⁴.

47. Afin d'apprécier le résultat du vote, la manière avec laquelle ce vote s'exprime doit évidemment permettre à chaque membre de faire connaître sans ambiguïté sa position individuelle.

Pour les cas où chaque membre exprime son vote au vu des autres membres, l'organe collégial aura prévu le mode de scrutin qui doit être appliqué en son sein, tel que le vote à haute voix, le vote à main levée, le vote par assis et levé ou encore le vote mécanique¹²⁵.

Lorsque le scrutin est secret, ce vote individuel s'exprimera par le dépôt d'un bulletin à glisser dans une urne, laquelle devra contenir autant de bulletins qu'il y a de membres présents. Pour assurer le caractère secret du vote et éviter toute difficulté d'interprétation du résultat, il est conseillé de préparer le bulletin de manière que les membres de l'organe, munis de préférence de stylos à bille de même couleur, n'aient qu'à cocher une case, sans devoir écrire. Le choix de s'abstenir se manifeste quant à lui simplement par le dépôt d'un bulletin blanc¹²⁶. Si la réunion a lieu en

118. La prise de décision par consensus (qui est la règle applicable au Conseil des ministres et aux gouvernements des entités fédérées) permet de tenir compte de toutes les opinions exprimées étant donné qu'elle implique de trouver un accord entre les membres de l'organe collégial, sans qu'un vote formel n'intervienne. La prise de décision par vote n'a quant à elle pas la vocation de tenir compte de l'opinion de l'ensemble des membres puisqu'elle ne requiert que d'obtenir l'accord de la majorité requise.

119. C.E., 14 juillet 2011, n° 214.644.

120. C.E., 30 novembre 2011, n° 216.574.

121. Voir not. C.E., 12 décembre 2012, n° 221.724. Dans son arrêt n° 224.884 du 1^{er} octobre 2013, le Conseil d'État expose ainsi, de manière assez didactique, à l'attention de l'organe collégial qui était partagé quant à la position à adopter et qui avait dès lors formulé deux propositions, « que si, à l'issue d'un premier vote, aucun projet de résolution ne peut être adopté, il appartient au comité de poursuivre ses délibérations afin de dégager un consensus sur un avis et, si cela s'avère impossible, de constater que le projet de licenciement présenté par le chef d'établissement n'est pas soutenu par une majorité de voix ». Voir également C.E., 12 mars 2009, n° 191.382.

122. C.E., 30 novembre 2011, n° 216.574.

123. C.E., 14 juillet 2011, n° 214.644.

124. C'est d'ailleurs ainsi que le Conseil d'État a jugé, dans l'arrêt précité du 14 juillet 2011, que les termes litigieux « majorité des membres » ne devaient pas s'interpréter comme visant la majorité des membres de l'organe en cause (en ce compris donc ceux qui se seraient abstenus), mais étaient « à comprendre en ce sens qu'ils désignent la majorité des membres qui ont effectivement exprimé une voix lors du vote, sans prendre en compte les abstentions ».

125. Le choix du mode de scrutin dépendra également de la modalité présente ou distanciel de la réunion.

126. Pour une illustration des difficultés qui peuvent surgir lorsque le bulletin permet à chacun d'écrire « oui » ou « non », voir C.E., 27 janvier 2005, n° 139.891. Il peut être recommandé à l'attention des organes collégiaux de conserver les bulletins de vote jusqu'au moment où la délibération issue du scrutin n'est plus susceptible de recours, de manière à réfuter une éventuelle mise en cause de la régularité du scrutin, et ce surtout si le procès-verbal de la réunion s'avérait lacunaire (quant au procès-verbal, voir *infra* n° 64).

distanciel et que l'organe collégial est appelé à adopter une décision en respectant un scrutin secret, il devra avoir recours à un logiciel de vote à distance qui offre les mêmes garanties d'anonymat du vote, ainsi que, le cas échéant¹²⁷, la possibilité de s'abstenir. A défaut d'un tel équipement technique, l'organe collégial en question n'aura d'autre choix que de se réunir en présentiel pour voter sur ce point.

48. Quelques précisions doivent être apportées en ce qui concerne la formalité du scrutin secret, plus précisément en ce qui concerne sa valeur et sa finalité, son champ d'application et son incidence sur l'obligation de motiver formellement les actes administratifs à portée individuelle.

48.1. Contrairement à la règle du huis clos¹²⁸, l'on ne recense pas, à notre connaissance, de jurisprudence du Conseil d'État qui aurait reconnu à la règle du scrutin secret un caractère d'ordre public¹²⁹. En revanche, il est admis que le caractère secret d'un vote au sein d'un organe collégial, lorsqu'il est expressément prescrit, constitue une garantie substantielle prévue dans l'intérêt du destinataire de la décision¹³⁰. En effet, il a pour objectif de garantir l'anonymat des votes émis et d'assurer l'indépendance de ceux qui participent à ce vote, en évitant qu'ils puissent être influencés d'une quelconque façon¹³¹.

48.2. Il a été souligné que l'indépendance du vote est également l'intérêt qui justifie que le conseil communal siège à huis clos lorsqu'il statue sur des « questions de personne »¹³². La question s'est donc posée de savoir s'il existait un lien entre la notion de « questions de personne »¹³³ et l'exigence de voter par scrutin secret.

La réponse à cette question a connu une évolution. En effet, la jurisprudence du Conseil d'État et, à sa suite, une partie de la doctrine¹³⁴, ont un temps permis de penser qu'il existait un principe général de droit selon

lequel un organe collégial devait statuer au scrutin secret lorsqu'il est appelé à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes bien déterminées¹³⁵. Le Conseil d'État, par un arrêt d'assemblée générale prononcé le 13 mars 2012, a tranché la question en jugeant que « (l)e droit administratif ne connaît pas de principe non écrit qui imposerait à un organe collégial de toujours se prononcer au scrutin secret sur des présentations et des nominations »¹³⁶. Cet arrêt a en outre interrogé la Cour constitutionnelle sur les différences de traitement pouvant découler de cette absence de principe non écrit et la juridiction suprême n'y a vu aucune discrimination¹³⁷. Depuis lors, la jurisprudence du Conseil d'État est clairement établie en ce sens qu'il n'existe aucun principe général de droit selon lequel un organe collégial statue au scrutin secret sur les questions de personne¹³⁸.

Ainsi, dès lors qu'il n'y a pas de principe général qui prescrirait les cas dans lesquels l'organe collégial doit obligatoirement statuer au scrutin secret, il y a lieu de se référer aux dispositions régissant le mode de scrutin au sein de l'organe en cause.

48.3. Il faut enfin préciser, concernant le scrutin secret, qu'une jurisprudence constante et établie de longue date rappelle que l'adoption d'une décision collégiale au scrutin secret n'exonère pas l'autorité du respect de l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹³⁹.

Une question qui peut se poser dans le chef de l'organe collégial est celle de savoir comment, dans la pratique, respecter à la fois le secret du vote et l'exigence d'assortir sa décision d'une motivation formelle, laquelle doit reprendre les considérants de fait et de droit qui l'ont fondée. La dernière jurisprudence du Conseil d'État y répond comme suit : « Il convient alors que soit soumis au vote un projet de délibération formellement motivé ou, à tout le moins, un projet qui

127. Voir *supra* n° 46.3.

128. Voir *supra* n° 33.

129. Voir C.E., 25 octobre 2010, n° 208.406, qui rejette un moyen pris « de violation du principe du scrutin secret », au motif qu'il a été soulevé tardivement, ce qui dément implicitement tout caractère d'ordre public.

130. Voir not. C.E., 26 juin 2018, n° 228.898 ; C.E., 2 février 2016, n° 233.699. Il s'ensuit, par exemple, que l'agent contre lequel une mesure de suspension préventive est proposée, est recevable à invoquer la violation de cette formalité devant le Conseil d'État.

131. Voir not. C.E., 30 mai 2017, n° 238.359. Le caractère secret du scrutin n'empêche évidemment pas les membres de l'organe collégial d'exprimer leur préférence ou position dans le cours des débats préalables au vote : l'exigence est celle que chacun puisse exprimer secrètement sa volonté au moment de remplir son bulletin de vote.

132. Voir *supra* n° 37.

133. Définie *supra* n° 37.

134. Voir not. C.E., 21 février 1989, n° 32.036 ; C.E., 12 juin 1990, n° 35.188 ; C.E., 7 décembre 2001, n° 101.623, cités par P. GOFFAUX (*Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*), qui relève que ces arrêts renvoient « à un principe général de droit de telle sorte que l'on peut dès lors, à notre sens, appliquer cette règle en d'autres matières ». Dans un sens contraire, le professeur M. NIHOUL avait soutenu que « (c)ontrairement à ce que l'on peut lire en doctrine et jurisprudence, parfois même en législation, le scrutin secret ne s'impose pas à toutes les délibérations communales relatives aux questions de personnes » et, plus largement, qu'il n'était pas possible de conclure à « l'existence prétendue d'un principe général de valeur législative à l'endroit du scrutin secret dans les questions relatives aux personnes » (M. NIHOUL, « La face cachée du scrutin secret en droit communal : son champ d'application », *Rev. dr. commun.*, 2007/04, pp. 21-43).

135. Etant bien précisé par le C.E. que cette obligation ne s'applique pas quand la délibération porte sur des biens et non sur des personnes (C.E., 17 février 2011, n° 211.329).

136. C.E. (ass. gén.), 13 mars 2012, n° 218.453.

137. C.C., 28 février 2013, n° 23/2013.

138. Voir C.E., 20 mai 2014, n° 227.459 (concernant l'infliction d'une sanction disciplinaire) et C.E., 30 septembre 2014, n° 228.585 (concernant l'adoption d'une mesure d'ordre de suspension provisoire). L'absence de principe général est donc non seulement confirmée concernant les questions de « présentations ou de nominations » (dont il fut question dans l'arrêt d'assemblée générale précité du 13 mars 2012), mais aussi concernant toutes « questions de personne ».

139. Voir not. C.E., 3 octobre 2023, n° 257.517 ; C.E., 18 octobre 2022, n° 254.779 ; C.E., 15 décembre 2011, n° 216.891 ; C.E., 8 octobre 2002, n° 111.123.

mentionne les motifs de nature à servir de soutien à la décision proprement dite. Dans ce cas, il est de jurisprudence constante qu'il n'est pas irrégulier de rédiger la motivation formelle de l'acte administratif concerné après son adoption, pour autant que cette motivation soit conforme aux éléments du dossier administratif sur la base desquels la décision a été adoptée et qu'elle soit notifiée au plus tard en même temps que l'acte lui-même »¹⁴⁰.

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes

49. Les organes collégiaux des communes arrêtent leur position au moyen d'un vote, dont les modalités sont régies, en ce qui concerne le conseil, aux articles 99 à 101bis de la NLC ou L1122-26 à L1122-28 du C.D.L.D. et, en ce qui concerne le collège, aux articles 106 de la NLC ou L1123-22 du C.D.L.D.

i. Les règles spécifiques au conseil communal

50. Concernant le *quorum* de vote pour le conseil communal, la règle est que toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages et qu'en cas de partage des voix, la proposition est rejetée¹⁴¹.

Le projet soumis au conseil communal est donc adopté s'il recueille la moitié des voix plus une du nombre de votes (ou plus une demi, si ce nombre est impair). En d'autres termes, il faut que le nombre de votes positifs soit supérieur au nombre de votes négatifs exprimés.

Cela signifie que le nombre de voix se rapporte à la majorité des suffrages exprimés et non à la majorité des membres présents. La doctrine enseigne en effet que les abstentions n'interviennent pas pour la détermination du nombre de voix requis¹⁴².

51. La manière par laquelle les membres du conseil expriment leur vote est régie aux articles 100 de la NLC et L1122-27 du C.D.L.D.¹⁴³.

La règle générale est que les conseillers votent à haute voix. Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir un mode de scrutin équivalent, à savoir le vote nominatif

exprimé mécaniquement et le vote par assis et levé ou à main levée. Nonobstant les dispositions du règlement d'ordre intérieur, le vote se fera en toute hypothèse à haute voix chaque fois qu'un tiers des membres présents le demandent. Enfin, en ce qui concerne l'ordre dans lequel les membres du conseil émettent leur vote, il est uniquement prévu que soit le président, soit le bourgmestre, vote en dernier lieu¹⁴⁴.

Les hypothèses de scrutin secret sont énumérées par la loi. Pour les communes bruxelloises, il y a lieu de se reporter à l'article 100, al. 4, de la NLC, lequel énumère cinq hypothèses, à savoir les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires. Pour les communes wallonnes, il s'agit de l'article L1122-27, al. 4, du C.D.L.D., qui prévoyait les mêmes hypothèses jusqu'à sa modification par le décret du 28 mars 2024. Désormais, seules trois des cinq hypothèses subsistent : les nominations aux emplois, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires¹⁴⁵. La jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que le scrutin secret ne trouve à s'appliquer qu'aux hypothèses ainsi limitativement prévues, et non pas à toute question de personnes ou même à une question qui se rapprocherait de l'une des hypothèses précitées¹⁴⁶.

52. Que le scrutin soit secret ou non, le vote des conseillers communaux doit être individuel. C'est ainsi notamment que le Conseil d'État, dans un arrêt n° 255.186 du 6 décembre 2022, a censuré le règlement d'ordre intérieur d'un conseil communal d'une commune wallonne qui prévoyait que le vote au sein du conseil pouvait s'exprimer par défaut par « groupe politique » sauf si un conseiller demandait un vote individuel. Il a été jugé qu'un tel mécanisme ne garantissait pas le respect du droit des conseillers communaux d'exprimer leur suffrage à titre individuel tel que prévu l'article 100 de la NLC, dont l'article L1122-27 du C.D.L.D. est la retranscription. De même, par un arrêt n° 83.601 du 24 novembre 1999, le Conseil d'État a annulé la disposition d'un règlement d'ordre intérieur qui prévoyait le vote par « la déclaration du président, devant l'acquiescement tacite de l'assemblée ».

140. C.E., 24 octobre 2023, n° 257.721.

141. NLC, art. 99, § 1^{er}, al. 1^{er} et C.D.L.D., art. L1122-26, § 1^{er}, al. 1^{er}.

142. P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 137 et 138. Cet auteur précise qu'en cas de scrutin secret, n'interviennent évidemment pas non plus les bulletins de vote nuls, à savoir ceux qui comportent une indication permettant d'identifier le conseiller communal qui l'a déposé. Par ailleurs, il a déjà été souligné que les membres qui s'abstiennent rentrent dans le *quorum* de présence (voir *supra* n° 26).

143. Si la réunion se tient à distance, voir également NCL, art. 100bis et A. Gouv. w. du 23 septembre 2021, art. 3. Ces dispositions organisent notamment la manière dont le vote par scrutin secret se réalise lors d'une réunion du conseil communal à distance, tout en précisant que le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modalités. En synthèse, les votes au scrutin secret sont adressés au secrétaire communal ou au directeur général par voie électronique, qui se charge de les anonymiser.

144. Le conseil peut, nous semble-t-il, prévoir des règles plus strictes en ce qui concerne l'ordre dans lequel ses membres émettent leur vote, pourvu que le président vote en dernier lieu, et ce en vue d'empêcher que celui-ci, par son vote, puisse exercer une quelconque influence sur celui des autres membres.

145. Voir *infra* n° 57 et s.

146. Voir not. C.E., 4 mai 2012, n° 219.183 (le Conseil d'État y censure la décision d'exclure un élève, qui avait été prise au scrutin secret, alors qu'elle ne correspond pas à l'une des hypothèses précitées). L'on rappellera (voir *supra* n° 48.3) qu'avant que la question ne soit tranchée par l'arrêt n° 218.453 du 13 mars 2012 du Conseil d'État et l'arrêt n° 23/2013 de la Cour constitutionnelle, une controverse existait sur le champ d'application de la formalité du scrutin secret. Dans plusieurs arrêts, la Haute juridiction administrative avait jugé que, malgré le libellé de l'article 100 de la NLC, le scrutin secret s'imposait chaque fois que les conseillers communaux étaient appelés à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées (voir not. C.E., 7 décembre 2001, n° 101.623). Cette jurisprudence a été critiquée dans l'étude détaillée que le professeur NIHOUL lui a consacrée (citée *supra*, voir n° 48.3).

53. Enfin, il faut noter qu'en cas de nomination ou de présentation de candidats, la NLC et le C.D.L.D. ont prévu un système particulier par lequel un scrutin dit « de ballottage » est organisé si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue des voix au premier tour. Ce deuxième tour de scrutin a lieu entre les candidats ayant récolté le plus de voix au premier tour et, en cas de nouvelle parité, le plus âgé est préféré¹⁴⁷. Cette disposition sera expliquée plus en détail ci-après, dans la mesure où elle a fait l'objet d'une modification, en Région wallonne, par le décret du 28 mars 2024¹⁴⁸.

ii. Les règles spécifiques au collège

54. Concernant le *quorum* de vote, les décisions du collège sont prises à la majorité des voix¹⁴⁹, c'est-à-dire à la majorité des suffrages valablement émis valablement. A l'instar de la situation relative au conseil communal, les abstentions ne sont pas prises en considération pour le *quorum* de vote¹⁵⁰.

En cas de parité de voix, la solution retenue n'est pas la même que pour le conseil communal puisque la NLC et le C.D.L.D. offrent davantage de possibilités. En effet, le collège peut appeler un membre du conseil (d'après l'ordre d'inscription au tableau) afin que la voix de ce dernier permette de dégager une majorité. Il peut aussi décider de remettre l'affaire à une prochaine séance, sachant que cette remise ne peut intervenir que deux fois. Si, à trois séances, le partage des voix s'est produit sur la même affaire sans qu'une majorité se soit constituée au sein du collège pour appeler un membre du conseil, la voix du président est décisive, en ce sens qu'elle tranche la troisième parité des voix obtenues. Enfin, le collège a également la possibilité, par une majorité et préalablement à la discussion, de reconnaître l'urgence et, dans ce cas, la voix du président est également décisive¹⁵¹.

Cette réglementation différente au sein du collège, en cas de parité de voix, est justifiée, d'une part, par le fait qu'en sa qualité d'organe exécutif, le collège doit pouvoir rapidement décider dans tous les cas qui lui sont soumis et, d'autre part, par la circonstance que le partage des voix peut se produire plus fréquemment au

sein du collège, celui-ci comptant moins de membres et se composant souvent d'un nombre pair de membres¹⁵².

Enfin, l'on précisera pour être complet qu'en ce qui concerne les communes périphériques, dites « à facilités » (à savoir, les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem), ainsi que dans les communes de Comines-Warneton et de Fourons, l'article 107 de la NLC prévoit, par dérogation à l'article 106, que le collège décide par consensus¹⁵³.

55. En ce qui concerne la manière par laquelle les membres du collège expriment leur vote, la NLC et le C.D.L.D. prévoient ici aussi que la disposition applicable au conseil communal en la matière est également applicable au collège¹⁵⁴ : le principe est que les membres du collège votent oralement et, de manière dérogatoire, ils doivent respecter un scrutin secret en présence de l'une des hypothèses pour lesquelles ce type de scrutin est prévu.

C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024

56. Le décret wallon du 28 mars 2024 apporte des modifications en ce qui concerne les modalités de scrutin au sein des pouvoirs locaux wallons. Plus précisément, l'article 10 modifie l'article L1122-27 du C.D.L.D. qui, pour rappel¹⁵⁵, énonce notamment les hypothèses dans lesquelles il faut recourir au scrutin secret. L'article 11 modifie quant à lui l'article L1122-28 du C.D.L.D. qui, pour rappel¹⁵⁶ et comme expliqué plus précisément ci-après, organise une procédure de scrutin particulière en ce qui concerne les emplois communaux.

i. Modification relative aux hypothèses de scrutin secret

57. L'article 10 du décret commenté supprime, au sein de l'article L1122-27, alinéa 4, du C.D.L.D., deux des cinq hypothèses dans lesquelles le conseil communal devait voter au scrutin secret : celui-ci n'est plus requis pour les « présentations de candidats » et pour les « mises en disponibilité »¹⁵⁷. Pour ces

147. NLC, art. 101 et C.D.L.D., art. L1122-28 (avant sa modification par le décret du 28 mars 2024).

148. Voir *infra* n° 59 et s.

149. NLC, art. 106, al. 1^{er} et C.D.L.D., art. L1123-22, al. 1^{er}.

150. En cas de vote par bulletins (c'est-à-dire en cas de scrutin secret), l'abstention peut s'exprimer par le dépôt d'un bulletin vierge dans l'urne. En cas de vote à haute voix, l'abstention s'exprime en exposant clairement que l'on ne souhaite ni voter positivement ni voter négativement. Elle suppose évidemment de ne pas quitter la séance, sous peine d'affecter le *quorum* de présences, qui pourrait ne plus être atteint.

151. NLC, art. 106, al. 2 et C.D.L.D., art. L1123-22, al. 2. Le dernier alinéa de ces dispositions prévoit que l'article qui énonce les hypothèses de scrutin secret, prévu pour le conseil, est également applicable au collège. Il en résulte que la réglementation particulière prévue pour trancher la parité des voix au sein du collège n'est pas d'application dans les hypothèses dans lesquelles un scrutin secret doit être organisé. L'on n'aperçoit en effet pas comment le secret du vote pourrait être préservé en présence d'une réglementation qui prévoit d'identifier une voix décisive (à savoir, celle du conseiller appelé pour lever la parité ou celle du bourgmestre).

152. P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 148 et 149.

153. Sur la notion de consensus, voir *supra* note infrapaginale n° 118.

154. NLC, art. 106, al. 3, et C.D.L.D., art. L1123-22, dernier alinéa. Ces alinéas rendent également applicables aux séances du collège la disposition qui interdit à tout membre du conseil communal (en l'hypothèse, à chaque échevin) et au bourgmestre d'être présents à une délibération ou décision sur des objets auxquels ils ont un intérêt personnel et direct (NLC, art. 92, 1^{er} et C.D.L.D., art. L1122-19, 1^{er}).

155. Voir *supra* n° 51.

156. Voir *supra* n° 53.

157. Le scrutin secret reste donc d'application pour les « nominations aux emplois », les « suspensions préventives dans l'intérêt du service » et les « sanctions disciplinaires » ; voir *supra*, n° 51.

matières, les conseillers communaux (wallons) devront dès lors voter à haute voix ou selon le mode équivalent prévu dans le règlement d'ordre intérieur de leur conseil communal¹⁵⁸.

Cette modification concerne également le collège communal, en vertu de l'article L1123-22 du C.D.L.D. qui rend les articles L1122-27 et L1122-28 applicables aux séances du collège communal.

Elle est en outre également prévue au niveau provincial puisque l'article 63 du décret du 28 mars 2024 modifie dans la même mesure l'article L2212-16, al. 4, du C.D.L.D., lequel prévoyait les mêmes hypothèses de scrutin secret qu'au niveau communal.

58. Le projet de décret justifie la suppression de ces deux hypothèses de scrutin secret par le fait que « le scrutin secret alourdit inutilement la procédure de vote relative aux présentations de candidats, tandis qu'il est apparu non justifié à l'endroit des mises en disponibilité (celle-ci découlant d'une autre décision ou d'une autre situation) »¹⁵⁹.

58.1. Concernant la suppression du scrutin secret pour les présentations de candidats, il y a lieu de formuler quelques observations critiques. La présentation de candidats est un acte préparatoire, par lequel l'autorité chargée de cette responsabilité propose un nom à l'autorité investie du pouvoir de nomination¹⁶⁰. L'hypothèse de scrutin secret qui est abolie par le décret du 28 mars 2024 est donc celle dans laquelle le conseil communal était appelé à proposer un candidat à une autorité tierce, en charge de le nommer¹⁶¹.

Cette suppression est laconiquement justifiée par le fait que ce mode de scrutin alourdissait inutilement la procédure de vote relative aux présentations. Or, d'une part, les travaux préparatoires ne citent aucun cas de figure dans lequel le conseil communal dispose de la compétence de présenter un candidat à un emploi, le C.D.L.D. n'en contient pas davantage et il y en a certainement assez peu à recenser¹⁶², de sorte

qu'il était en réalité assez rare que la procédure fût « alourdie ». D'autre part, eu égard au caractère en principe déterminant d'une présentation¹⁶³, le sort des candidats qui font l'objet d'une présentation par le conseil communal sera en principe scellé par la délibération et le vote au sein de cet organe collégial. En d'autres termes, la situation du candidat qui doit faire l'objet d'une présentation par le conseil communal¹⁶⁴ se rapproche très fortement de celle du candidat qui doit être nommé par ce même organe. Or, il est donc à présent prévu que seule cette seconde catégorie de candidats bénéficie de la formalité du scrutin secret, dont le but est de garantir l'indépendance des membres de l'organe collégial. Étant donné ces deux considérations, la seule justification du législateur, selon laquelle le scrutin secret « alourdit inutilement » les procédures impliquant une présentation, risque de se révéler insuffisante dans l'éventualité où la validité de cette modification apportée par le décret du 28 mars 2024 serait contrôlée au regard au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

58.2. En revanche, en ce qui concerne les mises en disponibilité, soit la seconde hypothèse dans laquelle le scrutin secret a été aboli, il est vrai que l'intervention des organes délibérants de la commune consistait rarement à décider dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation et à la suite d'un échange de vues. Il s'agissait plutôt de prendre acte d'une situation (par exemple, l'épuisement du nombre de jours de congé de maladie d'un membre du personnel¹⁶⁵), dont la conséquence, prévue par le statut administratif, était la mise en disponibilité de l'intéressé. Le législateur décréta dès lors logiquement estimé que les formalités liées à l'organisation d'un scrutin par bulletins, conçues pour préserver l'anonymat du vote et le prémunir d'une influence, ne se justifiaient plus dans cette hypothèse¹⁶⁶.

158. Voir *supra* n° 51.

159. *Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 5.

160. Voir not. C.E., 26 février 2007, n° 168.282.

161. Cette hypothèse de scrutin secret, relative aux présentations de candidats, était déjà prévue à l'article 66 de la loi communale du 30 mars 1836. Cette loi, dans ses premières moutures, prévoyait que le conseil communal devait présenter au Roi ou au gouverneur les candidats commissaires de police, officiers sapeurs-pompier ou encore gardes champêtres.

162. L'on a pu relever un cas dans lequel le conseil communal doit présenter des candidats, qui est celui visé à l'article 48, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 « organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux », lequel prévoit que « Le chef de corps de la police locale est désigné à son emploi par le Roi, sur proposition motivée du conseil communal ou du conseil de police et après avis motivé du procureur général près la cour d'appel et du gouverneur, parmi les candidats jugés aptes par une commission de sélection ».

163. Une proposition (appelée « présentation » lorsqu'elle concerne une personne) lie en effet l'autorité investie du pouvoir de décision à double titre ; d'une part, cette dernière ne peut rien décider sans que cette forme ait été accomplie ; d'autre part, elle ne peut décider qu'en se conformant à la proposition (ou présentation) qui lui est faite, sauf à en requérir une nouvelle (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 1055-1056).

164. Par exemple, le chef de corps d'une zone de police monocommunale.

165. La plupart des statuts administratifs des communes wallonnes prévoient que cette situation donne lieu, de plein droit, à une mise en disponibilité pour maladie ou infirmité ; voir par exemple, l'article 32 du statut administratif applicable aux agents de la Ville de Namur.

166. Il faut aussi préciser que la justification de l'insertion de cette hypothèse de vote à scrutin secret, par une loi du 11 juillet 1994, ne fut pas très perceptible. Le professeur NIHOUL précise à cet égard que « Fort étrangement, aucune discussion n'a eu lieu au Parlement sur ce point. A vrai dire, c'est la section de législation du Conseil d'État qui, dans son avis du 7 juillet 1993 sur l'avant-projet de loi concerné a indiqué de manière très péremptoire au ministre de l'intérieur de l'époque, c'est-à-dire sans aucune explication, qu'« En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 100 en projet, il doit mentionner également la mise en disponibilité et la suspension dans l'intérêt du service ». Et le ministre d'obtempérer dans le texte soumis aux chambres à l'époque » (M. NIHOUL, « La face cachée du scrutin secret... », *op. cit.*, p. 24).

ii. Modification relative à la procédure de scrutin pour l'attribution des emplois

59. L'article L1122-28 du C.D.L.D.¹⁶⁷ organise une procédure de scrutin particulière en ce qui concerne l'attribution des emplois communaux. Un premier tour doit être organisé pour vérifier si un candidat obtient la majorité des suffrages, auquel cas il est proclamé lauréat. Si la majorité requise n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé à un scrutin dit « de ballottage » entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. A cette fin, le président du conseil communal dresse une liste contenant deux fois plus de candidats qu'il y a d'emplois à pourvoir¹⁶⁸. Le lauréat est le candidat de cette liste qui obtient le plus de suffrages¹⁶⁹. En cas de parité des voix, le plus âgé des candidats est préféré.

L'organisation d'un second tour de scrutin à la pluralité des voix ainsi que le choix pour le candidat le plus âgé en cas d'égalité des suffrages lors de ce second tour, sont des règles dérogatoires au principe selon lequel les résolutions au conseil communal sont prises à la majorité absolue des suffrages¹⁷⁰. Elles se justifient certainement par le souci d'assurer la continuité du service public, principe général de droit¹⁷¹, qui risquerait d'être mis à mal si les emplois n'étaient pas pourvus faute d'obtention d'une majorité absolue.

Avant sa modification par l'article 11 du décret du 28 mars 2024, l'article L1122-28, alinéa 1^{er}, du C.D.L.D. prévoyait que la procédure de scrutin ainsi décrite s'appliquait « en cas de nomination ou de présentation de candidats ». A présent, il est prévu qu'elle s'applique « pour chaque nomination de candidats à des emplois et pour chaque engagement contractuel ». Autrement dit, cette procédure particulière de scrutins en plusieurs tours, d'une part, n'est plus applicable aux présentations de candidats et, d'autre part, n'est plus réservée aux emplois statutaires, mais s'applique également aux emplois contractuels.

60. Le projet de décret explique que la modification ainsi apportée à l'alinéa 1^{er} de l'article L1122-28 du C.D.L.D. résulte « des modifications apportées aux

articles L1122-27 et L1122-34 du Code »¹⁷². Pour comprendre cette justification, succincte, il y a donc lieu d'exposer quelles sont ces modifications, qui auraient contraint le législateur à adopter la modification ici commentée.

La modification de l'article L1122-27 concerne la suppression, déjà exposée¹⁷³, des deux hypothèses précitées de vote à scrutin secret. Selon le législateur¹⁷⁴, la suppression du scrutin secret pour les présentations de candidats justifie le retrait des termes « ou de présentation de candidats » à l'article L1122-28, ici commenté.

La modification de l'article L1122-34 n'a quant à elle pas encore été commentée. Cette disposition concerne l'attribution des mandats dérivés¹⁷⁵ et sa modification a pour objet d'y transposer la procédure de vote prévue à l'article L1122-28¹⁷⁶. C'est la raison pour laquelle le premier alinéa de l'article L1122-28 énonce à présent plus précisément que la procédure particulière de scrutin qu'il organise s'applique pour chaque nomination de candidats « à des emplois » (et non plus, plus largement, en cas de nomination « de candidats », ce qui englobait tant les agents que les mandataires).

Enfin, l'ajout des termes « et pour chaque engagement contractuel » n'est quant à lui pas justifié dans les travaux préparatoires.

60.1. En ce qui concerne l'exclusion des « présentations de candidats » du champ de l'article L1122-28 du C.D.L.D., l'on n'aperçoit pas en quoi cette modification s'imposait à la suite de la suppression de cette hypothèse de scrutin secret à l'article L1122-27. En effet, l'on a vu que cette première disposition n'avait aucunement pour objet de déterminer le caractère secret ou non du scrutin, mais de déterminer des *quorum* de vote (*i.e.* majorité absolue au premier tour et pluralité des voix au second tour, dit de ballottage) et le critère en cas de parité à l'issue de ces deux tours de vote (*i.e.* l'âge). Cette disposition ne dit mot sur le caractère secret ou non de ces scrutins¹⁷⁷ ; elle prévoit une procédure qui peut parfaitement être appliquée par vote à haute voix¹⁷⁸. Ainsi, non seulement, le fait

167. Le pendant de l'art. L1122-28 du C.D.L.D., pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, est l'article 101, NLC. Ces dispositions ont été brièvement évoquées *supra* (voir n° 53).

168. Par exemple, si le conseil communal était appelé à pourvoir à un seul emploi et qu'aucun candidat n'obtient la majorité requise au premier tour de scrutin, il sera procédé à scrutin de ballottage entre les deux candidats ayant récolté le plus de suffrages. S'il y avait deux emplois à pourvoir, le scrutin de ballottage a lieu entre quatre candidats.

169. Autrement dit, dans le cadre d'un scrutin de ballottage, la décision du conseil communal résulte d'une *pluralité* des voix, et non d'une *majorité* (absolue) des voix.

170. Voir C.D.L.D., art. L1122-26, § 1^{er} et *supra* n° 50.

171. C.E., 4 avril 2024, n° 259.390.

172. Doc., Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 5.

173. Voir *supra* n° 57 et s.

174. Il sera exposé *infra* que l'on ne rejoint pas le législateur sur ce point (voir n° 60.2).

175. Il s'agit des mandats confiés aux conseillers communaux au sein de commissions créées par le conseil communal, d'intercommunales et d'autres personnes morales dont la commune est membre.

176. C'est-à-dire, l'organisation d'un premier tour « ordinaire » de scrutin, d'un second tour en scrutin de ballottage et d'une préférence au candidat le plus âgé en cas de parité des voix.

177. Ces deux tours de vote s'effectuaient forcément au scrutin secret lorsque l'article L1122-28 prévoyait qu'il s'appliquait « en cas de nomination ou de présentation de candidats » et que chacune de ces deux hypothèses étaient reprises à l'article L1122-27, lequel prévoit les cas dans lesquels le scrutin doit être secret.

178. C'est d'ailleurs ce que le nouvel article L1122-34 prévoit pour l'attribution des mandats dérivés, tout en reprenant à présent, comme évoqué (voir n° 60.1) une procédure calquée sur celle de l'article L1122-28 du C.D.L.D.

que les présentations de candidats n'aient plus lieu à scrutin secret n'impliquait pas de retirer ces présentations du champ d'application de l'article L1122-28, mais encore ce retrait ne manquera pas de provoquer des difficultés pratiques : à présent que la procédure organisée par cette disposition (impliquant donc scrutin de ballottage au second tour et préférence au plus âgé en cas de partage des voix à l'issue de ce tour) n'est plus applicable aux présentations de candidats, comment le conseil communal procédera-t-il s'il doit procéder à la présentation d'un candidat et qu'aucune majorité absolue ne se dégage sur un nom ? Il se retrouverait dans la situation de blocage que l'article L1122-28 du C.D.L.D. avait précisément pour but d'éviter.

A cela s'ajoute, sur un plan plus formel, que les alinéas 2 et 4 de l'article L1122-28, concernant l'organisation du scrutin de ballottage, n'ont quant à eux pas été modifiés et prescrivent donc toujours des obligations portant sur « les nominations et les présentations » (et non sur les nominations et les engagements contractuels). Il s'agit certainement d'un oubli du législateur, que la sécurité juridique recommanderait de réparer par un nouveau décret.

60.2. Quant à l'extension de la procédure organisée à l'article L1122-28 aux engagements contractuels, elle est certainement positive du point de vue de la continuité de l'action administrative : l'absence de majorité absolue au premier tour de scrutin n'empêchera plus la désignation d'un agent dans un emploi contractuel qui doit être pourvu. Cependant, si l'intention du législateur était de prévoir une nouvelle hypothèse de scrutin secret au bénéfice des agents contractuels¹⁷⁹, c'est l'article L1122-27 du Code qu'il fallait modifier, pour y prévoir cette nouvelle hypothèse de scrutin secret. Ainsi, sauf à interpréter très largement les termes « nominations aux emplois » se trouvant dans l'article L1122-27 (de manière à y englober les engagements contractuels), il en résulte que les deux tours de scrutin organisés par l'article L1122-28 auront lieu au scrutin secret pour les nominations dans les emplois statutaires et à haute voix (ou mode de scrutin équivalent) pour les engagements dans les emplois contractuels. Ici encore point le risque qu'une rupture d'égalité soit invoquée en raison de ce que la garantie d'un scrutin secret, qui permet d'assurer

l'indépendance du vote, ne soit prévue que pour une catégorie de candidats et non pour l'autre¹⁸⁰.

V. Les obligations à accomplir après la prise de décision

A. Règles et principes de la procédure collégiale

61. A ce stade, l'organe collégial a donc pris sa décision (à savoir, le *negotium*). Il reste à formaliser cette décision dans un acte (à savoir, l'*instrumentum*), en respectant les formes et formalités afférentes à cet *instrumentum* (visas, date et lieu, signature, motivation formelle si l'acte y est soumis, etc.), et à appliquer ensuite les formes et formalités qui succèdent à l'adoption de cette décision (telles que sa notification ou sa publication, ou encore sa communication à une autorité de tutelle).

Ce qui précède ne doit par ailleurs pas être confondu avec la question de la rédaction d'un éventuel procès-verbal. En droit, le procès-verbal de la réunion d'un organe collégial se distingue substantiellement, quant à son objet et quant à ses effets, de la délibération¹⁸¹. Le procès-verbal d'une autorité administrative est un résumé succinct des débats. Les éventuelles irrégularités ou inexactitudes qui figurent dans ce rapport ne peuvent déteindre sur l'acte administratif que si celui-ci se les approprie¹⁸².

62. En ce qui concerne les formes et formalités afférentes à l'*instrumentum* de la décision adoptée par l'organe collégial¹⁸³, l'on précisera les quelques règles suivantes.

Quant aux visas¹⁸⁴, l'auteur de l'acte administratif n'est en principe pas obligé de les mentionner dans l'*instrumentum*, à moins qu'il y soit astreint par un texte exprès¹⁸⁵.

Concernant la date, elle est d'une importance pratique puisque c'est au jour de l'adoption de l'acte qu'il convient de se placer pour vérifier si celui-ci a respecté les règles et principes qui s'imposaient à lui¹⁸⁶. Néanmoins, la mention de la date à laquelle la décision attaquée a été prise ne constitue ni une formalité

179. Pour rappel, les travaux préparatoires ne contiennent pas d'explication claire à cet égard (voir n° 60.1).

180. La comparabilité de ces deux catégories est la première étape du raisonnement qu'il faut démontrer pour invoquer une rupture d'égalité. A l'appui de cette démonstration, il pourrait être observé que le législateur a lui-même souhaité ce rapprochement entre les personnes faisant l'objet d'une nomination statutaire et celles faisant l'objet d'un engagement contractuel, en les assujettissant à la même procédure, organisée par l'art. L1122-28 du C.D.L.D..

181. C.E., 9 janvier 2023, n° 255.439.

182. C.E., 23 octobre 2014, n° 228.898.

183. L'on précisera que ce qui suit vaut pareillement à l'égard des actes administratifs qui ne sont pas adoptés par un organe collégial (par exemple, un ministre ou un bourgmestre).

184. C'est-à-dire, la « partie des actes administratifs où sont mentionnées les références aux textes dont ces actes constituent l'exécution et, le cas échéant, les formalités qui ont été suivies pour leur édicton » (G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris, P.U.F., 2014, p. 1077).

185. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 392. Comme exemples de cas dans lesquels un texte oblige à rédiger des visas, l'ouvrage cite la consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État, l'avis de l'Inspecteur des finances ou les motifs de droit lorsque la décision doit faire l'objet d'une motivation formelle. Voir également C.E., 24 octobre 2023, n° 257.724 et C.E., 8 mai 2008, n° 182.770.

186. *Ibid.*, p. 403.

substantielle, ni une formalité prescrite à peine de nullité, de sorte que son omission est sans incidence sur la légalité de l'acte contesté¹⁸⁷.

Enfin, la signature d'un acte administratif constitue un élément dont dépend l'existence même de cet acte. A défaut de signature et d'identification de l'auteur, l'acte est inexistant en tant que tel¹⁸⁸.

63. Une fois la décision adoptée et mise en forme, il reste à accomplir les formalités pour que celle-ci soit revêtue de la force obligatoire, c'est-à-dire soit mise en état d'obliger¹⁸⁹. Un acte administratif unilatéral acquiert en principe cette force, selon les cas, par sa publication¹⁹⁰ ou sa notification¹⁹¹.

Lorsque l'auteur de l'acte est une autorité administrative qui est soumise à un contrôle de tutelle, il faut également tenir compte de l'application de dispositions spécifiques qui peuvent par exemple prévoir, selon le procédé de tutelle qui est prévu, que l'acte doit être communiqué en vue d'une éventuelle censure ou encore qu'il ne puisse sortir ses effets avant d'avoir été approuvé.

Enfin, il peut exister des obligations de simple transmission de l'acte adopté, par exemple pour qu'il soit inscrit à un registre tenu auprès d'un greffe.

64. Comme indiqué, la décision adoptée par l'organe collégial (dont les exigences viennent d'être évoquées dans les grands traits) se distingue de l'éventuel procès-verbal qui serait dressé pour rendre compte de la teneur des débats et de la procédure menée par cet organe.

Concernant ce dernier document, il ne semble pas qu'il existe un principe général, qui vaudrait donc hors prévision expresse d'un texte, selon lequel la rédaction d'un procès-verbal serait une obligation s'imposant à l'organe collégial¹⁹².

Cela étant, une telle rédaction est hautement souhaitable, ne serait-ce pour l'éventualité où la décision

de l'organe collégial serait contestée et que l'autorité serait dès lors amenée à démontrer le respect ou le bon accomplissement des règles et principes que la présente contribution vient de parcourir. Les mentions du procès-verbal permettront, par exemple, d'apporter la preuve que le *quorum* de présence était respecté, que tel membre de l'organe a quitté la séance au moment de l'examen d'un point pour lequel il se trouvait en conflit d'intérêts, que tel autre l'aurait quittée pour assurer la continuité de la composition de l'organe dans une procédure disciplinaire, que le huis clos a bien été prononcé pour tel point à l'ordre du jour ou encore que le vote a bien eu lieu au scrutin secret¹⁹³. A cette fin, un procès-verbal dûment rédigé et adopté est un document très important pour l'autorité collégiale qui serait amenée à défendre la régularité de la procédure suivie et de l'acte qui en a résulté. Si le procès-verbal ne contient pas mention d'une formalité, l'illégalité de la décision pour violation de ladite formalité sera prononcée par le Conseil d'État, à moins que l'autorité arrive à démontrer par une autre voie que cette formalité a bien été respectée¹⁹⁴.

B. Règles spécifiquement prévues pour les organes collégiaux des communes

65. Les règles et principes repris ci-avant sont formalisés, en ce qui concerne les organes collégiaux des communes, dans de nombreuses dispositions de la NLC et du C.D.L.D. Les développements qui suivent se contentent d'aborder quelques-unes de ces dispositions, en les regroupant selon la forme ou formalité qu'elles organisent.

i. La signature

66. En vertu des dispositions des articles 109, § 1^{er}, de la NLC, et L1132-3, § 1, al. 1^{er}, du C.D.L.D., les règlements et ordonnances du conseil et du collège, tout comme les publications, les actes et la correspondance de la commune, doivent être signés par le bourgmestre et contresignés par le secrétaire communal ou le directeur général¹⁹⁵.

187. C.E., 4 février 2016, n° 233.744 ; C.E., 25 février 2014, n° 226.534.

188. C.E., 13 février 2009, n° 190.421 ; voir également C.E., 6 mars 1998, n° 72.275.

189. Ce qui ne veut pas dire que l'acte oblige. Il faut en effet distinguer le moment auquel l'acte acquiert force obligatoire et celui auquel l'acte entre en vigueur, c'est-à-dire devient obligatoire et s'impose à ses destinataires (D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 431 et 432).

190. Il s'agit d'une formalité applicable aux actes administratifs de portée réglementaire, dès lors que selon l'article 190 de la Constitution, aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi (C.E., 13 janvier 2022, n° 252.629). Certains textes particuliers peuvent néanmoins prévoir que des actes à portée individuelle doivent également faire l'objet d'une publication.

191. Il s'agit d'une formalité qui concerne les actes administratifs de portée individuelle. Il est constant qu'un acte administratif individuel qui affecte la situation juridique d'une personne doit être notifié à son destinataire (C.E., 8 mars 2024, n° 259.063). Concernant cette notification, l'on rappellera l'exigence de mention des voies de recours prévue à l'article 19, alinéa 2, LCCE.

192. P. GOFFAUX, *Dictionnaire du droit administratif*, op. cit., p. 511. Voir également C.E., 28 juillet 2021, n° 251.309.

193. La plupart des aspects précités étant soit des exigences d'ordre public (à l'instar de la composition de l'organe collégial), soit des formalités substantielles prévues notamment dans l'intérêt du destinataire de la décision (à l'instar des règles relatives au huis clos et au scrutin secret), le requérant devant le Conseil d'État ne devra pas justifier d'un quelconque intérêt pour mettre en doute le respect de ces exigences, qu'il reviendra à l'autorité administrative de pouvoir démontrer. Même en ce qui concerne les formalités dont le respect ne concerne que les membres de l'organe collégial, il a été souligné (voir *supra* n° 5) qu'une autorité de tutelle avait quant à elle les coudées plus franches pour censurer un acte administratif soumis à sa censure, peu importe le sort qu'il aurait subi en cas de recours au Conseil d'État.

194. Pour un cas d'application dans lequel l'autorité a pu remédier à une lacune du procès-verbal, voir C.E., 26 juin 2018, n° 241.927 (le procès-verbal d'une commission de stage ne mentionnait pas que le vote avait eu lieu au scrutin secret et le respect de cette formalité a pu être démontré avec la production des bulletins de vote). Pour un cas dans lequel, l'autorité n'a pas pu pallier cette lacune, voir C.E., 22 janvier 2019, n° 243.446.

195. En Région wallonne, le directeur général est l'équivalent du secrétaire communal, pour les communes bruxelloises.

La loi organise ensuite diverses possibilités de délégation de signatures¹⁹⁶, qui peuvent être résumées comme suit. L'article 109, § 2, de la NLC permet au conseil communal de déléguer, par écrit, « la signature de certaines correspondances au secrétaire communal ou à un ou plusieurs fonctionnaires proposés par celui-ci »¹⁹⁷. L'article 110 de la même loi permet au bourgmestre de « déléguer par écrit la signature de certains documents à un ou plusieurs membres du collège des bourgmestre et échevins »¹⁹⁸. Enfin, son article 111 permet au collège d'« autoriser le secrétaire communal à déléguer le contreseing de certains documents à un ou plusieurs fonctionnaires communaux »¹⁹⁹. Étant donné que ces dispositions régissent une délégation de signature, le Conseil d'État estime que ces formalités concernent la rédaction formelle de l'acte et n'est pas d'ordre public²⁰⁰.

ii. La publication et la notification

67. Si l'acte administratif adopté par l'organe communal ne revêt qu'une portée individuelle, il est probable qu'il ne doive être que notifié à son destinataire. S'il est réglementaire, c'est la formalité, plus lourde, de la publication qui devra être accomplie.

Les règles de publication sont prévues par la loi, conformément à l'article 190 de la Constitution²⁰¹. Pour devenir obligatoires, les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège ou du bourgmestre doivent recevoir la publicité prévue aux articles 112 et 114 de NLC ou L1133-1 et L1133-2 du C.D.L.D. et ne deviennent obligatoires que le cinquième jour qui suit le jour de cette publication, sauf s'ils en disposent autrement. Jusqu'à l'adoption du décret du 28 mars 2024, cette publication consistait, en Région bruxelloise comme en Région wallonne, en un affichage sur les valves de la commune, dont le fait

et la date devaient être constatés par une annotation dans un registre des publications. Pour les communes de Région wallonne, le décret du 28 mars 2024 a modifié les articles L1133-1 et L1133-2 du C.D.L.D., afin de remplacer l'affichage par la mise en ligne sur le site de la commune en tant que mode de publication permettant d'assurer l'opposabilité des règlements communaux²⁰².

iii. Le contrôle de tutelle et les obligations de transmission

68. L'ensemble des actes des autorités communales est soumis à un contrôle de tutelle en vertu de l'article 162, al. 2, 6°, de la Constitution²⁰³. Il faut se rapporter, en Région de Bruxelles-Capitale, à l'ordonnance du 14 mai 1998 « organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale » et, en Région wallonne, au livre premier de la troisième partie du C.D.L.D.²⁰⁴.

69. Par ailleurs, comme il le sera exposé ci-après, les actes des autorités communales doivent aussi parfois être simplement transmis.

iv. Le procès-verbal

70. Les articles 108 de la NLC et L1132-1 du C.D.L.D. chargent le secrétaire communal ou le directeur général de la rédaction des procès-verbaux et de la transcription de chaque délibération, qu'elle émane du conseil communal ou du collège²⁰⁵.

Le secrétaire communal ou directeur général est seul compétent pour rédiger le procès-verbal des réunions du conseil communal et de celles du collège²⁰⁶. C'est ainsi que ni le conseil ni le collège ne peuvent s'opposer à ce qu'il assiste à une de leur réunion, sauf s'il lui

196. La délégation de signature est définie comme étant la « technique par laquelle une autorité administrative autorise un agent à signer, voire à rédiger et à signer, l'instrumentum d'une décision que cette première autorité a préalablement arrêtée », étant entendu qu'« à la différence de la délégation de compétence, cette délégation n'emporte aucun transfert du pouvoir de décision » (P. GOFFAUX, *Dictionnaire du droit administratif*, op. cit., pp. 210-211).

197. Cette disposition ne semble pas avoir d'équivalent wallon.

198. En Région wallonne, voir C.D.L.D., art. L1132-4.

199. En Région wallonne, voir C.D.L.D., art. L1132-5.

200. C.E., 13 mai 2009, n° 193.257. Autrement dit, une violation de ces dispositions n'affecte pas l'existence de l'acte (à l'instar de l'absence de signature) et ne concerne pas la compétence de l'auteur de l'acte (sinon le moyen aurait été jugé d'ordre public).

201. Cette disposition de la Constitution a été citée *supra*, en note infrapaginale n° 190.

202. A propos de cette modification, l'on renvoie très utilement le lecteur vers la contribution parue dans le numéro 2024/02 de la Revue, spécifiquement consacrée à la publication : voir P. NICODÈME, « La publication des règlements communaux en Région wallonne, en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande : un état des lieux des dernières évolutions jurisprudentielles et normatives », *Rev. dr. commun.*, 2024/02, pp. 3 à 13. L'on précisera cependant que, postérieurement à la parution de cette contribution, un décret du 5 septembre 2024 « remplaçant les articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » (*M.B.*, 12 septembre 2024) a été adopté pour prévoir, d'une part, le report de ce nouveau régime de la date du 1^{er} septembre 2024 à la date du 1^{er} juillet 2025 et, d'autre part, la possibilité de revenir à l'affichage « papier » en cas de « circonstances impérieuses et imprévues dûment motivées » ne permettant pas de respecter les formalités de publication en ligne prévues à l'article L1133-1 du C.D.L.D.

203. Cette disposition constitutionnelle prévoit que la loi doit consacrer l'application du principe suivant : « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. »

204. Voir C.D.L.D., art. L3111-1 et s.

205. W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, op. cit., p. 240, n° 276. Ces auteurs expliquent que c'est la raison pour laquelle le secrétaire possède deux registres, l'un pour les décisions et délibérations du conseil communal et un second pour les délibérations et décisions du collège, qui est numéroté par page par le bourgmestre et paraphé (*ibid.*). Il faut préciser que les articles 112 et 114 de la NLC (et leur équivalent wallon, les articles L1133-1 et L1133-2 du C.D.L.D.) prescrivent la tenue d'un autre registre, contenant les annotations qui constatent le fait et la date des publications des règlements et ordonnances communales (voir à ce sujet la contribution de P. NICODÈME évoquée en note infrapaginale n° 202). A propos de ce registre des publications, la Cour de cassation a dit pour droit qu'il ne doit pas nécessairement être préalablement relié (Cass., 8 novembre 2018, *R.F.R.L.*, 2019/02, p. 170), ce qui nous semble valoir *mutatis mutandis* pour les registres des délibérations.

206. *Q.R.*, Chambre, 1988-1989, n° 33, p. 2239 ; P. LAMBERT, op. cit., p. 55 et p. 150. Il nous paraît néanmoins qu'il pourrait se faire assister dans sa tâche, sans bien sûr pouvoir se décharger de sa responsabilité. A cet égard, en ce qui concerne les communes bruxelloises, l'article 91, al. 1^{er}, 5°, de la NLC confie expressément au règlement d'ordre intérieur du conseil communal le soin de fixer « la manière de rédiger les procès-verbaux ».

est interdit d'être présent en vertu de l'article 92 de la NLC ou de l'article L1122-19 du C.D.L.D.²⁰⁷.

71. En ce qui concerne son contenu, les articles 108*bis* de la NLC et L1132-2 du C.D.L.D. prévoient 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 et que, de même, il reproduit clairement toutes les décisions²⁰⁸.

Il faut aussi citer l'article L1122-14 du C.D.L.D. qui consacre, en son paragraphe 2, le droit des habitants de la commune d'interpeller directement le collège en séance publique du conseil communal. Le paragraphe 4 de la disposition prescrit la transcription des interpellations dans le procès-verbal de la séance du conseil communal ainsi que sa publication sur le site internet de la commune²⁰⁹.

Hormis cela, la loi ne décrit pas plus avant le contenu du procès-verbal, ce qui peut laisser place à des pratiques divergentes, selon les communes et les grades légaux. En tout état de cause, il ne peut être que recommandé, aux fins probatoires déjà exposées²¹⁰, de mentionner dans le procès-verbal le respect des règles de fonctionnement ci-avant examinées (le nombre de membres présents, le caractère public ou non de la séance, le caractère secret ou non du scrutin, etc.), lesquelles sont des conditions de validité des réunions du conseil communal ou du collège.

72. L'approbation du procès-verbal, ou plus exactement du projet de procès-verbal, a lieu conformément aux articles 89 de la NLC et L1122-16 du C.D.L.D.²¹¹, qui prescrivent les modalités suivantes. Sauf si le règlement d'ordre intérieur contient des dispositions contraires²¹², il y a lieu, à l'ouverture de chaque séance, de lire le procès-verbal de la séance précédente. L'on notera que le procès-verbal doit être mis à la disposition des conseillers sept jours francs au moins avant le jour de la séance, excepté les cas d'urgence pour lesquels il est mis à la disposition en même temps

que l'ordre du jour²¹³. Tout conseiller ou échevin a le droit, pendant la séance, de faire des observations au sujet de la rédaction du procès-verbal. Si ces remarques sont acceptées par le conseil communal ou par le collège, le secrétaire communal ou le directeur général doit amender le projet de procès-verbal, soit immédiatement soit pour la prochaine réunion. Si la séance s'écoule sans observations, le procès-verbal est considéré comme adopté. En outre, les procès-verbaux peuvent toujours être rédigés séance tenante et signés par les membres présents, cette signature valant naturellement approbation.

Une fois approuvé, le procès-verbal doit être transcrit par le secrétaire communal ou le directeur général. En vertu des articles 108 et L1132-1 du C.D.L.D., ce sont les procès-verbaux ainsi transcrits qui sont signés par le bourgmestre et contresignés par le secrétaire communal ou le directeur général. Les articles 89 de la NLC et L1122-16 du C.D.L.D. ne prévoient pas de délai pour la transcription des procès-verbaux. Il est néanmoins prévu que la signature du procès-verbal doit intervenir dans le mois qui suit son adoption²¹⁴, de sorte que la transcription doit intervenir préalablement, dans ce délai.

Une fois adopté et signé, le procès-verbal de chaque séance doit être mis en ligne sur le site internet de la commune²¹⁵.

73. Le procès-verbal ainsi établi et approuvé constitue un acte authentique²¹⁶, qui fait donc pleinement foi de son contenu²¹⁷. Ce document, qui joue essentiellement un rôle probatoire²¹⁸, constitue ainsi une preuve incontestable, sauf procédure d'inscription en faux, des discussions et décisions qui ont été prises pendant la séance du conseil communal ou du collège²¹⁹. En l'absence de procès-verbal ou en cas de procès-verbal lacunaire, il restera en principe possible de tâcher de prouver, par toute voie de droit, un fait qui se serait déroulé en séance et qui ne serait pas repris au procès-verbal²²⁰.

207. Sur ces deux articles, voir *supra* note infrapaginale n° 154.

208. Dans l'hypothèse d'une réunion à distance, certaines mentions relatives à cette modalité distancielle devront être reprises au procès-verbal, telles que le caractère public de la séance (NLC, art. 85, § 5 et C.D.L.D., L6511-3, al. 2 et 3), les heures d'ouverture et clôture de la séance ou encore les éventuelles interruptions dues à des problèmes techniques (A. Gouv. w. du 23 septembre 2021, art. 1^{er}, § 2).

209. L'article 89*bis* de la NLC consacre également un droit d'interpellation (au bénéfice de « 20 personnes, domiciliées dans la commune, âgées de 16 ans au moins »), mais ne prévoit pas de règles particulières en ce qui concerne le procès-verbal de la séance.

210. Voir *supra* n° 64. Concernant les organes collégiaux communaux, il est d'autant plus opportun de disposer d'un procès-verbal complet que celui rédigé par le secrétaire communal ou directeur général est revêtu d'une force probante particulière (voir *infra* n° 73).

211. L'article 89 de la NLC est considéré comme d'application pour l'approbation des procès-verbaux des séances du collège des bourgmestre et échevins, sous réserve de la référence dans cette disposition à l'article 87 de la NLC qui ne s'applique pas au collège (W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 240, n° 276).

212. Le règlement d'ordre intérieur peut donc prévoir que le procès-verbal ne sera pas lu ou seulement en partie.

213. Ce délai ne peut trouver à s'appliquer aux projets de procès-verbaux du collège étant donné que ce dernier, contrairement aux conseils communaux, se réunit toutes les semaines (W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 243, n° 278.2). Il peut être fixé par le règlement d'ordre intérieur du collège.

214. NLC, art. 108, al. 4, et C.D.L.D., art. L1124-4, § 5, al. 1.

215. NLC, art. 89, al. 5 et C.D.L.D., art. L1122-14, § 4. Ces dispositions précisent que les points du procès-verbal qui ont été abordés à huis clos ne sont pas mis en ligne. Les procès-verbaux du collège ne doivent pas davantage être mis en ligne pour cette raison.

216. Une telle force probatoire appartient aux seuls procès-verbaux approuvés selon les modalités de l'article 89 de la NLC (C.E., 27 octobre 1972, n° 15.531).

217. Ancien code civil, art. 1317, 1319 et 1320 et Code civil, art. 8.15 et 8.17.

218. Comme indiqué (voir *supra* n° 61), les procès-verbaux se distinguent de la décision adoptée par l'organe collégial. C'est ainsi qu'il est admis que le procès-verbal de l'organe communal n'est pas un élément constitutif de l'existence et de la validité juridique de la délibération qu'il permet de prouver (P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 151, C. HAVARD, 125, n° 87.8 et W. SOMERS et L. VAN SUMMEREN, *op. cit.*, p. 244, n° 279).

219. C.E., 17 mai 1955, n° 4.283.

220. A cet égard, voir les arrêts cités en note infrapaginale n° 194.

C. Modifications apportées en la matière par le décret wallon du 28 mars 2024

74. Concernant les pouvoirs locaux wallons, le décret wallon du 28 mars 2024 a prévu trois modifications qui ont trait aux exigences postérieures à la séance de l'organe collégial.

i. Modifications relatives à la signature

75. La première modification concerne la signature électronique. Le législateur a souhaité permettre et encourager la possibilité de signer électroniquement les actes et décisions des organes locaux.

L'article L1132-3, § 1^{er}, al. 2, du Code, modifié par l'article 30 du décret ici commenté, prévoit désormais que la signature et la contre-signature se font soit par une signature manuscrite, soit par une signature électronique, dont les modalités sont précisées à l'alinéa 3 de cette disposition, sachant qu'il est prévu que le Gouvernement wallon peut apporter des précisions quant à la procédure électronique.

Comme le relève le commentaire de l'article²²¹, la possibilité de signer électroniquement a déjà été introduite par d'autres entités fédérées et les progrès technologiques en la matière permettent de mettre en place ce type de processus dans une optique de simplification et dans le respect des règles européennes²²².

76. Une autre nouveauté remarquable concerne le directeur financier, à qui il appartient désormais de signer électroniquement les actes et correspondances de la commune qui relèvent de ses compétences propres²²³.

Les travaux préparatoires relèvent que l'objectif est d'harmoniser les prérogatives du directeur général et du directeur financier et de faciliter le fonctionnement communal²²⁴.

77. Enfin, la possibilité de signer électroniquement a également été prévue pour les actes et correspondances de la province²²⁵.

ii. Modifications relatives à la transmission des règlements communaux

78. L'article L1122-32 du C.D.L.D. prévoyait en ses alinéas 3 et 4 une transmission des règlements communaux d'administration intérieure²²⁶ à la province, pour insertion au mémorial administratif, ainsi qu'au greffe du tribunal de première instance et à celui du tribunal de police, pour inscription dans un registre à ce destiné. Le décret du 28 mars 2024²²⁷ a supprimé l'exigence de transmission à la province, qui n'était guère appliquée dans la pratique, et a modifié l'exigence de transmission aux greffes judiciaires pour prévoir que seuls les règlements contenant des mesures de police comportant une peine de police ou une sanction administrative soient transmis²²⁸.

iii. Modifications relatives au contenu du procès-verbal

79. Une dernière modification concerne le contenu du procès-verbal des réunions du conseil communal en cas d'interpellations des habitants de la commune²²⁹.

Il était déjà prévu que les interpellations formulées par les habitants de la commune soient reprises dans le procès-verbal de la réunion du conseil communal. Il est désormais en outre prévu que les réponses du collège communal et les répliques y soient également transcrites (sachant que le règlement d'ordre intérieur peut prévoir que les échanges soient retranscrits dans leur intégralité)²³⁰.

80. En outre, il était déjà prévu que le procès-verbal du conseil communal doive être publié sur le site internet de la commune. Il est désormais précisé que

221. *Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 8.

222. Dans son avis sur l'avant-projet de décret, l'UVCW a salué positivement que soit explicitement prévue la possibilité de recourir à la signature électronique. Il a toutefois tenu à préciser ce qui suit : « [L'UVCW] tient toutefois à préciser, afin d'éviter toute confusion et donc tout risque juridique, que la signature électronique est déjà actuellement possible en vertu de la théorie de l'équivalence fonctionnelle. En effet, les termes « signature » et « contresignature » de l'actuel article L1132-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'empêchent pas qu'il soit recouru à la signature électronique. Il est donc suggéré que le commentaire des articles ne laisse pas apparaître qu'il s'agit d'une nouveauté, mais qu'il indique que cette modification consiste à renvoyer clairement à la réglementation européenne applicable (règlement eIDAS) de manière à clarifier la situation et encourager le recours aux signatures électroniques au sein des communes » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 97).

223. L'article 31 du décret du 28 mars 2024 a inséré un article L1132-6 du C.D.L.D. en ce sens. Deux autres articles ont également été insérés, les articles L1132-7 et L1132-8, qui permettent des délégations de signature similaires à celles prévues pour les actes signés par le bourgmestre et le secrétaire communal ou le directeur général.

224. *Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 9.

225. L'article 76 du décret du 28 mars 2024 a remplacé l'article L2213-1 du C.D.L.D. par des dispositions techniques sur ce point, parmi d'autres modifications apportées à cette disposition.

226. L'article 119, al. 1^{er}, de la NLC (ou L1122-32, al. 1^{er}, du C.D.L.D.) dispose que le conseil communal fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale. Les premiers concernent l'administration et la gestion interne de la commune, qui ne sont assortis d'aucune mesure coercitive ou de police. Les seconds sont l'expression du pouvoir de police administrative des conseils communaux (P. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 161 et 162). Un règlement définissant les conditions d'accès à une infrastructure sportive communale est un exemple de règlement d'administration intérieure.

227. Voir art. 12 du décret du 28 mars 2024 qui modifie l'article L1122-32 du C.D.L.D. En Région de Bruxelles-Capitale, voir l'article 119 de la NLC sur lequel la modification wallonne s'aligne.

228. *Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 5.

229. L'article 6 du décret du 28 mars 2024 modifie le paragraphe 4 de l'article L1122-14 du C.D.L.D. – relatif au droit d'interpellations des habitants de la commune – et abroge le paragraphe 5 du même article.

230. D'après les travaux préparatoires, cette modification vise à apporter des précisions relatives à cette transcription car le libellé précédent de l'article ne permettait pas de déterminer ce qui devait exactement être transcrit ou non (*Doc.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 4).

seul le procès-verbal du conseil communal réuni en séance publique doit l'être²³¹.

Conclusion

81. Au terme de cet exposé chronologique, l'administrateur aura pu constater que la collégialité emporte son lot de contraintes. Les règles auxquelles les membres d'un organe collégial doivent veiller pour adopter un acte administratif solide sur le plan de sa légalité sont nombreuses, et ce, à chaque étape de la procédure collégiale. Quant à l'administré qui souhaiterait contester l'action de l'administration, il y verra autant de failles potentielles à exploiter.

Un autre constat s'impose : la procédure collégiale a été façonnée par la jurisprudence du Conseil d'État, qui a fait œuvre incontournable, tant dans la définition des règles à suivre en l'absence de prévision légale expresse que dans l'interprétation de règles écrites.

En ce qui concerne plus spécifiquement les organes collégiaux communaux que sont, en Région wallonne,

le conseil communal et le collège communal et, en Région de Bruxelles-Capitale, le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins, la lecture concomitante, souvent ardue, des dispositions du C.D.L.D. et de la NLC aura permis de constater que les dispositions légales qui régissent le fonctionnement de ces organes collégiaux, déjà nombreuses, ne cessent de s'enrichir.

Par la force de la régionalisation, chaque intervention législative éloigne un peu davantage la situation des communes wallonnes de celle des communes bruxelloises. Une belle illustration de ce phénomène est offerte par le décret commenté du 28 mars 2024 modifiant le C.D.L.D., qui contient, aux côtés de modifications certes plus mineures, des changements majeurs touchants des règles de fonctionnement rarement revisités, telles que les hypothèses de scrutin secret. Ce décret offre ainsi, à ceux qui n'en disposaient pas encore, la certitude définitive qu'il n'est plus possible de tenir pour acquis qu'une règle de fonctionnement applicable aux pouvoirs locaux wallons s'applique également, dans des termes identiques, à leurs alter ego bruxellois.

231. C.D.L.D., art. L1122-14, § 4, dernier alinéa.