

# 1

## LE DÉCRET DU 28 MARS 2024 MODIFIANT LE CODE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DE LA DÉCENTRALISATION

NATHALIE FORTEMPS - OLIVIER VANLEEMPUTTEN - MATTHIEU DE MÛELENAERE - FRANÇOIS BELLEFLAMME

En sa séance plénière du 27 mars 2024, le Parlement wallon a adopté un décret « 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 » (doc. Parl. RW, sess. 2023-24, n°1631/7). Ce décret, constitué de 111 articles, porte l'ambition et poursuit l'objectif de « véritablement alléger la vie des pouvoirs locaux ». Si son intitulé ne l'indique pas, ce décret comporte également des modifications qui concernent les organes des intercommunales qui affectent directement les associés communaux.

Le décret a été publié au *Moniteur belge* de ce 18 juin 2024. Sauf disposition particulière, il entrera en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit cette publication au *Moniteur belge*, soit le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

Nous épinglons ici trois thèmes sur lesquels ce décret apporte des nouveautés : le fonctionnement des Conseils communaux et provinciaux, la publication des actes des autorités communales et les règles de fonctionnement des organes des autorités communales.

### **a) Le fonctionnement des Conseils communaux et provinciaux**

Parmi les nombreuses dispositions adoptées, on peut en épingler trois qui concernent plus spécifiquement les règles de fonctionnement des Conseils communaux et provinciaux.

En premier lieu, le législateur a voulu assouplir la faculté **d'ajouter des points à l'ordre du jour du Conseil communal au bénéfice de l'urgence**.

Jusqu'à présent, l'article L1122-24, alinéa 1<sup>er</sup> du CDLD réservait cette faculté aux « cas d'urgence où le moindre retard pourrait occasionner du danger ». Le décret nouvellement adopté a étendu cette possibilité aux « cas d'urgence impérieuse motivée où le moindre retard pourrait porter préjudice ». La référence à la notion, particulièrement restrictive, de « danger » est donc abandonnée. Le projet de décret explique que l'adjonction de l'épithète « impérieuse » permet de veiller à ce que seules les urgences auxquelles on ne peut se soustraire autorisent l'examen d'un point en urgence (étant précisé que l'urgence ne peut résulter du comportement de celui qui la demande). Quant à la notion de « préjudice », elle vise à 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. Dans son exposé en commission parlementaire, le ministre des pouvoirs locaux cite la perte d'un subside comme exemple d'un tel préjudice.

Indépendamment de cette extension des possibilités de recours à l'urgence, il reste toujours bien prévu que l'acceptation d'un point étranger à l'ordre du jour en urgence requiert la majorité spéciale des deux tiers des membres présents (l'urgence restant une dérogation au principe, qui est le droit des conseillers de disposer d'un délai suffisant pour préparer les points inscrits à l'ordre du jour).

Le même décret instaure la même faculté de recourir à l'urgence en ce qui concerne les séances du Conseil provincial ; auparavant, l'article L2212-22, §3, du CDLD prévoyait que l'urgence admise au niveau provincial était celle qui permettait d'éviter « un préjudice grave » (et non « du danger »).

En deuxième lieu, le législateur a retiré deux hypothèses de vote à scrutin secret au Conseil communal, parmi les cinq qui étaient exhaustivement prévues à l'article L1122-27, alinéa 4, du CDLD. Cette disposition prévoyait, en dérogation au principe du vote à haute voix ou équivalent, que « seules les présentations de candidats, les nominations aux emplois, les mises en disponibilité, les suspensions préventives dans l'intérêt du service et les sanctions disciplinaires, font l'objet d'un scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages ». Le décret commenté abolit l'exigence du scrutin secret pour les présentations de candidats et pour les mises en disponibilité. Les travaux préparatoires exposent que le scrutin secret alourdissait inutilement la procédure de vote s'agissant de la présentation des candidats et n'apparaissait pas justifiée concernant les mises en disponibilité, étant donné que ces décisions découlent d'une autre décision ou d'une autre situation (l'on songe, par exemple, à l'épuisement du « pot de congés de maladie »).

Le même décret instaure une exception identique en ce qui concerne les séances du Conseil provincial (voy. art. L2212-16, al. 4, CDLD).

Rappelons qu'après avoir jugé que la Nouvelle loi communale imposait le scrutin secret chaque fois que les conseillers communaux sont appelés à émettre un vote dans une affaire qui intéresse une ou des personnes déterminées (C.E., n° 149.669 du 30 septembre 2005, Govaert), le Conseil d'État a jugé que cette loi énumérait limitativement les cas où le Conseil communal doit se prononcer au scrutin secret (C.E., n° 198.579 du 4 décembre 2009, Ninane). Finalement, il semble aujourd'hui établi qu'il n'existe pas de principe général de droit selon lequel un organe collégial devrait nécessairement statuer au scrutin secret sur des questions de personne (voy. C.C., n° 23/2013 du 28 février 2013 ainsi que C.E., n° 227.459 du 20 mai 2014, Demoulin, et n° 228.585 du 30 octobre 2014, Smoos).

En troisième lieu, le législateur a assoupli les modalités relatives à l'examen des points à huis clos. L'article L1122-22, alinéa 1<sup>er</sup>, du CDLD prévoyait que « Sauf 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 (Directeur général, Directeur financier, Directeur général adjoint), qui ne pouvait pas être désigné (à huis clos) et prêter serment (publiquement) pendant la même séance.

Le 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.

Le même décret instaure une exception identique en ce qui concerne les séances du Conseil provincial (voy. art. L2212-15, §4, CDLD).

## b) La publication des actes des autorités communales

Le décret nouvellement adopté contient également deux dispositions relatives à la publication des actes des autorités communales, à savoir les articles 34 et 35 qui modifient respectivement les articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD.

Le législateur a entendu moderniser les règles de publication.

D'une part, la modification de l'article L1133-1 du CDLD vise à prévoir, en son premier alinéa, une **publication des règlements et ordonnances via le site internet de la commune** et non plus par la voie d'une affiche, tout en maintenant, en son troisième alinéa, une information du public via une affiche visible en permanence à titre de simple information.

Son deuxième alinéa donne une habilitation au Gouvernement wallon afin qu'il puisse déterminer des modalités complémentaires de publication.

D'autre part, la modification de l'article L1133-2 du CDLD vise à supprimer, en son premier alinéa, la tenue du registre spécifique des annotations, tout en conservant, en son deuxième alinéa, le caractère obligatoire des règlements et ordonnances le cinquième jour qui suit le jour de leur publication.

À propos du nouvel article L1133-1 du CDLD, tel que modifié par l'article 34 du décret nouvellement adopté, le projet de décret explique que l'objectif de cette disposition est de poursuivre dans la voie de la numérisation au sein des communes en organisant un régime de publication principal des règlements et ordonnances sur le site internet de la commune dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité, à en effectuer le téléchargement et à établir la preuve du moment de cette publication.

Ce n'est pas totalement la fin des valves communales dans la mesure où le projet de décret expose que, pour rester attentif à la fracture numérique, l'utilisation d'une affiche a été conservée, à titre d'information au public, afin d'indiquer l'adresse à laquelle les règlements et ordonnances sont rendus accessibles ainsi que le ou les lieux où ceux-ci peuvent être consultés par le public, aux heures d'ouverture de l'administration communale.

À l'inverse de ce qui vaut en Région de Bruxelles-Capitale, qui n'a pas supprimé le registre des publications, c'est désormais la seule publication sur le site internet qui conditionnera la force obligatoire des règlements et ordonnances des communes wallonnes.

En Région flamande, le décret a prévu la publication d'une partie des actes de la commune sur internet, tout en maintenant l'existence d'un registre des publications (art. 285 et s. du décret du 22 décembre 2017 – anc. art. 186 du décret communal du 15 juillet 2005). La Cour de cassation a cependant jugé récemment que la publication du règlement sur le site internet, mentionnant sa date, vaut preuve de la publication des règlements à une certaine date et que l'inscription au registre des annonces ne constitue plus une preuve exclusive de la publication des règlements municipaux à une certaine date (Cass. (1ère chambre) AR F. 0073N, 28 mars 2024 (NV P/ commune d'Aartselaer)).

À propos du nouvel article L1133-2 du CDLD, tel que modifié par l'article 35 du décret nouvellement adopté, le projet de décret explique qu'il est proposé de supprimer la tenue du registre des publications afin de simplifier la tâche des pouvoirs locaux et de mettre un terme aux nombreux contentieux relatifs à celui-ci. Le commentaire de l'article 35 fait référence à l'arrêt n° 165/2022 prononcé le 15 décembre 2022 par la Constitutionnelle, qui a estimé que les articles L1133-1 du CDLD ne violaient pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 170 et 190 de la Constitution, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a jugé que « *le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communales est l'annotation dans le registre spécial* » (Cass. (1ère chambre), 21 mai 2015, F.14.0098.F et Cass. (1ère chambre), 21 mai 2015, F.13.0158.F).

Dans la mesure où la publication sur le site internet de la commune détermine la force obligatoire des règlements et ordonnances des communes, des interrogations ont été soulevées en commission parlementaire sur le mode de preuve permettant d'établir que le règlement a bien été publié au moment indiqué et pendant la durée nécessaire.

Rappelons que le problème n'est pas seulement de démontrer le fait de la publication, mais également de savoir si la commune doit démontrer en outre la régularité de cette publication (notamment, le fait que la publication est restée accessible au public pendant au moins 24h).

Dans son avis sur l'avant-projet de décret, l'UCVW avait également mis en avant que la question de la date certaine de la publication était particulièrement importante. Selon l'UCVW, il était primordial que l'habilitation donnée au Gouvernement wallon de compléter les règles en matière de publication soit une réalité, autrement dit qu'un arrêté du Gouvernement wallon établissant les règles permettant de donner date certaine à la publication (horodatage) soit prêt à être publié et à entrer en vigueur en même temps que le décret.

L'UCVW ajoutait qu'il paraissait opportun de prévoir une obligation dans le chef du Gouvernement et non une simple habilitation.

En commission parlementaire, le ministre des pouvoirs locaux a renvoyé au commentaire de l'article 35 du décret nouvellement adopté, alors article 36, qui définit la force probante de la publication sur le site internet par référence à un règlement européen, soit le Règlement « eIDAS » n° 910/2014/EU adopté le 23 juillet 2014 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Le commentaire de l'article renvoie à l'adresse suivante en note de bas de page : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/eidas-regulation>.

Selon le ministre des pouvoirs locaux, l'explication relative à la force probante, qui est définie dans cette référence au règlement, suffit à assurer qu'un document électronique a été déposé et certifié dans son contenu et sa date de dépôt, ce qui permet d'assurer la sécurité juridique nécessaire aux éléments se trouvant sur internet.

L'article L 2213-2 du CDLD prévoit que les règlements et ordonnances du Conseil ou du Collège provincial doivent être publiés par la voie du Bulletin provincial et par la mise en ligne sur le site internet de la Province. À l'occasion d'un litige mettant en cause la régularité d'un règlement-taxe provincial, la Cour d'appel de Liège a jugé que la preuve de la publication via le site internet de la province pouvait être rapportée par toute voie de droit. Dans cette affaire, la Cour d'appel de Liège a considéré que la preuve était bel et bien rapportée par l'attestation de mise en ligne du site internet *The Wayback Machine* accessible via l'adresse <http://web.archive.org/> (Cour d'appel de Liège,

9ème chambre, 12 février 2022, 2018/RG/773, Orange c. Province de Namur, inédit).

### c) Les règles de fonctionnement des organes de gestion des intercommunales

Une première modification des règles de fonctionnement des intercommunales concerne la **convocation aux organes de gestion** de l'intercommunale. Suivant le nouvel article L1523-10 du CDLD, le principe est une communication par voie électronique des documents en vue de renforcer les objectifs de digitalisation et de réduction des impacts environnementaux. Ce n'est que si le mandataire en fait la demande par écrit ou si la transmission par voie électronique est techniquement impossible que la convocation (et les pièces relatives au point inscrit à l'ordre du jour) sera transmise par écrit à domicile.

Le nouveau texte entend également régler une incohérence. Il est à présent prévu que dans les cas d'urgence dûment justifiés, le **procès-verbal** est mis à disposition le jour de la réunion de l'organe concerné. Ce n'est qu'en raison de circonstances exceptionnelles, soit selon les travaux préparatoires du décret pour des raisons pratiques, que le procès-verbal ne peut être mis à disposition à ce moment, il devra être disponible lors de la prochaine réunion.

Le décret entend également remédier aux difficultés qu'ont posées **les règles de quorums et de majorités** requises pour adopter des décisions au sein des organes de gestion. En effet, il avait été prévu par le décret du 29 mars 2018 (modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales) que les organes de gestion ne pourraient délibérer que si la majorité de leurs membres étaient présents physiquement ou à distance, procurations non prises en compte (art. L1523-10, §3 du CDLD).

Cette disposition avait été critiquée par les intercommunales, en raison des risques de blocage qui apparaissent (C.C., n° 90/2022 du 30 juin 2022).

Le décret met en place un régime similaire à celui applicable au niveau communal. Les décisions des organes de gestion ne peuvent être adoptées que si la majorité des membres sont présents physiquement ou à distance conformément aux articles L6511-1 à L6511-5 du CDLD, les procurations ne pouvant pas être prises en compte dans le calcul du quorum de présence et chaque administrateur ne pouvant être porteur que d'une seule procuracion.

Une nouvelle règle est instaurée : si l'organe de gestion a été convoqué deux fois sans se trouver en nombre

compétent, il pourra alors, après une nouvelle convocation, délibérer quel que soit le nombre de membres présents sur les objets mis ainsi pour la troisième fois à l'ordre du jour.

En ce qui concerne la **tenue des assemblées générales**, la règle actuelle est que les délégués de chaque commune (et le cas échéant de chaque province ou CPAS) rapportent à l'assemblée générale la proportion des votes intervenus au sein de leur conseil sur chaque point à l'ordre du jour. À défaut de délibération des conseils respectifs, les délégués ont un droit de vote libre.

Le nouveau texte entend combler une lacune et régler l'hypothèse où le Conseil communal a délibéré, mais n'est représenté par aucun délégué à l'assemblée générale. Dorénavant, suivant le nouvel article L15234, § 1<sup>er</sup> du CDLD, il pourra **être tenu compte des délibérations adoptées par les Conseils communaux pour le calcul des quorums et pour l'expression des votes**, mais pour autant que l'associé concerné ait été représenté lors de l'assemblée générale précédente. La condition est sans aucun lien avec la réunion en question de l'assemblée générale. Le législateur a entendu éviter une déresponsabilisation des mandataires locaux. Les associés communaux devront y être attentifs sous peine d'être privés d'un vote effectif.

En ce qui concerne la tenue des assemblées générales, le décret innove et fixe à présent des modalités entourant le **droit des associés d'ajouter des points à l'ordre du jour** de l'assemblée générale. L'intercommunale doit à présent communiquer aux associés la date de toute assemblée générale au moins 60 jours avant la tenue de celle-ci. La demande des associés (la demande devant émaner d'un cinquième des associés pour être prise en compte) de voir figurer un point à l'ordre du jour de la réunion de l'assemblée générale doit parvenir à l'intercommunale au moins 45 jours avant la date prévue par l'assemblée générale. À défaut, le point est ajouté à l'ordre du jour de l'assemblée générale suivante. Les travaux préparatoires du décret indiquent que pour les assemblées dites annuelles, cette demande doit parvenir en tout cas avant l'envoi de la convocation pour le conseil d'administration précédent l'assemblée générale et arrêtant l'ordre du jour de cette dernière. Ces précisions ne figurent cependant pas dans le nouveau texte.

Enfin, on aura égard à l'article 109 du décret qui modifie l'article L6511-3 du CDLD, le **conseil d'administration** d'une intercommunale peut à présent, à l'instar des autres organes de gestion, **se réunir à distance dans 20 % des cas maximum**, pour autant qu'il se réunisse plus de dix fois par an.