

# Les organes communaux et leurs compétences

Transparence et participation :  
les dispositifs au niveau communal

**Sylvie BOLLEN**

Conseillère experte à l'UVCW

# Plan de l'exposé

## 1. Organes communaux

- Compétences « horizontales »
  - Le conseil communal
  - Le collège communal
  - Le bourgmestre
- Compétences « transversales »
  - Le P.S.T.

## 2. Comment agir quand on est conseiller communal ?

- Se former – S'informer – Focus sur le droit de regard
- Pour agir plus concrètement

## 3. Transparence et participation – les dispositifs au niveau communal

## 4. Conclusion

# 1. Organes communaux et compétences

- Introduction

Qui fait quoi dans la commune ? Quels sont les outils de chacun pour être acteur de la gouvernance locale ?

Principe: article 162 Const. :

« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants : (...);

2° l'attribution aux conseils ... communaux de tout ce qui est d'intérêt ... communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; (...) ».

= principe de l'autonomie communale + principe de subsidiarité

→ Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal

# 1. Organes communaux et compétences

- Le conseil communal

Souverain dans son propre domaine

Pas de définition de l'intérêt communal

Compétences que la loi lui confère + celles non dévolues expressément à un autre organe

Quelques attributions importantes:

- règlement des comptes et vote des budgets,
- vote des règlements fiscaux,
- prise d'acte du P.S.T.,
- adoption du cadre et des statuts du personnel communal,
- nomination du personnel,
- règlements d'administration intérieure et ordonnances de police,
- attributions < réglementations spécifiques (AT: création d'une CCATM, ...)

# 1. Organes communaux et compétences

- Le collège communal

Compétences d'attribution (CDLD ou autre réglementation)

Ex. CDLD, art. L1123-23

« *Le collège communal est chargé :*

*1° de l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Région et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée;*

*2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal;*

*3° de l'administration des établissements communaux;*

*4° de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité;*

*5° de la direction des travaux communaux;*

*6° des alignements de la voirie en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale;*

*7° des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant;*

*8° de l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits;*

*9° de la surveillance des employés salariés par la commune autres que les membres du corps de police locale;*

*10° de faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux dispositions législatives et aux règlements de l'autorité provinciale;*

*11° l'imposition de la suspension, le retrait ou la fermeture visé à l'article L1122-33, par. 2. »*

Autres ex. CDLD: archives, marchés publics, ...

# 1. Organes communaux et compétences

- Le bourgmestre

Figure la plus visible de la commune

1<sup>er</sup> édile de celle-ci (présidence du conseil sauf président d'assemblée, président du collège, signature des actes de la commune, ...)

Compétences spécifiques

- Mission générale d'exécution des lois et règlements
- Mission de police administrative générale

# 1. Organes communaux et compétences

- Remarque au sujet de ces compétences « horizontales »: dans certaines matières, organisation de mécanismes de délégations, conditionnées, du conseil vers le collège, du bourgmestre vers un membre du collège, du conseil vers le DG ou un autre fonctionnaire, ...

# 1. Organes communaux et compétences

- **Compétences transversales**

Parce que la gouvernance c'est aussi collaborer

- participation de l'équipe administrative aussi à la vision des PL → association du DG et du DF aux outils stratégiques

Cf e.a. le Programme Stratégique Transversal (P.S.T.)

= outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés

→ objectifs opérationnels, projets et actions, définis au regard des moyens humains et financiers à disposition

# 1. Organes communaux et compétences

- Le P.S.T.

Obligatoire depuis la mandature 2018 (décret 19.7.2018) quant à son adoption, pas son contenu

En principe, dans les 9 mois de l'installation des échevins (retour à ce délai décret simplification administrative)

Suite à l'adoption de la déclaration de politique communale par le conseil (dans les 2 mois de la désignation des échevins), et qui comporte au moins les principaux projets politiques + volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière

→ le collège présente le P.S.T. au conseil, et il y est débattu

# 1. Organes communaux et compétences

- Le P.S.T.

Repose sur une collaboration étroite entre le collège et l'administration

- le DG est chargé de sa mise en œuvre
- le DF est chargé d'effectuer son suivi financier
- le Codir (composé du DG, du DF, et des membres du personnel choisis par le DG + invitation du DG CPAS)
  - participe à l'élaboration du P.S.T. et soutient le collège,
  - assure le suivi du P.S.T. dans le cadre de sa mise en œuvre.

## 2. Comment agir quand on est conseiller communal ?

Même si la notion de groupe politique est expressément envisagée dans le CDLD (cf. CDLD, art. L1123-1: « *Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste* »), l'action individuelle des conseillers communaux est importante.

**Quels sont les outils qui permettent une fonction performante ? Voyons-en quelques exemples**

## 2. Comment agir quand on est conseiller communal ?

- Pour chercher et trouver l'information
  - se former : cf. règles de déontologie et d'éthique
  - s'informer
    - Au près du DG
    - Pour les dossiers mis à l'oj du conseil : permanences informatives (CDLD, art. L1122-13, par. 2, al. 2) !  
Limites : pas de sollicitations à ce point importantes qu'elles ont pour effet négatif d'impacter le bon fonctionnement de l'administration. - voir Q écrite n°188 du 3.12.2024 et réponse du 30.12.2024 (Inforum n°380328): La portée des droits du conseiller communal - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=130775>
    - Consultation des dossiers en lien avec l'oj
    - Exercice du droit de regard (CDLD, art. L1122-10, par. 1)
    - Droit de poser des questions écrites ou orales d'actualité au collège (CDLD, art. 1122-10, par. 3)
    - Droit de visite des établissements et services communaux (CDLD, art. L1122-10, par. 2)
    - Droits (visite, ...) à l'égard des entités para locales aussi; ...
    - Droit à l'assistance d'une personne de confiance pour les conseillers handicapés (CDLD, art. L1122-8) – contours : voir question écrite n°203 du 6.12.2024 et réponse du 17.12.2024 (Inforum n°380324) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=130859>

# Comment agir ? Focus sur le droit de regard

Cf. CDLD, L1122-10, par. 1 et 2:

*§1 Aucun acte, aucune pièce concernant l'administration, ne peut être soustrait à l'examen des membres du conseil.*

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

*Les copies visées à l'alinéa 1er sont consultées physiquement au siège de la commune si la transmission par voie électronique est techniquement impossible.*

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

# Comment agir ? Focus sur le droit de regard

- Interprété largement
- Cf. Circ. 19.1.1990 (Min. féd. Intérieur) encore d'application, même si nombreuses évolutions (e.a. moyens de communication) – Cf. Q. écrite n°315 du 21.5.2021 et réponse du 15.6.2021 - La circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 janvier 1990 à propos de la transparence administrative à l'égard des conseillers communaux (Inforum n°347690) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interquestions-voir&type=28&iddoc=104694>
- But : contrôle démocratique de l'action communale
- Modalisé par le R.O.I. du conseil communal (voir art. 78 et ss. modèle UVCW)

# Comment agir ? Focus sur le droit de regard

## - ! Limites

Intérêt communal et mixte mais PAS intérêt général

Limitations dans la circulaire 1990

Vise la seule personne juridique qu'est la commune

- RGPD – seul but = contrôle démocratique → pas de traitement ultérieur – voir avis CPV 1998
- Pas n'importe comment – continuation des services
- Responsabilité civile et/ou pénale
- Quelques interprétations tutelle :

# Comment agir ? Focus sur le droit de regard

**1.** les documents d'intérêt général (registres d'état civil et de population, listes électorales, casier judiciaire, ...) ne sont pas visés par le droit de regard, (...) en manière telle que l'accès qu'ont les conseillers à ces matières est identique à celui des autres habitants.

Enfin, il n'y a aucune raison de ne pas autoriser un conseiller communal à pouvoir prendre connaissance des données d'un rôle de taxe communal (consultation et obtention de copies). – cf. Le droit de regard des conseillers communaux - Question écrite n°414 du 16/03/2016 et réponse du 18/4/2016 (Inforum n°301928) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&idoc=68277>

**2.** Respect de la vie privée e.a des agents communaux : C'est cette nuance du respect de la protection de la vie privée qui rend floue la frontière entre ce qui est consultable par un conseiller communal et ce qui ne l'est pas dans le cadre de l'article L1122-10 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Il convient de trouver un bon équilibre entre la protection de la vie privée et la demande de transparence. Cet équilibre peut être atteint comme suit :

- la Commission de la Protection de la Vie privée (avis n° 21/2007 du 23 mai 2007 relatif à la note approuvée par le Gouvernement flamand concernant une publicité accrue de la politique salariale au sein de l'autorité flamande) a déjà confirmé que la finalité poursuivie pouvait être atteinte en publiant les clés de répartition ainsi que les échelles de salaires et de traitements (statuts et barèmes) définies pour une catégorie déterminée de personnes plutôt que de publier systématiquement des informations salariales spécifiques concernant des personnes citées nommément.

- en 2009, mon prédécesseur, Philippe COURARD a refusé de faire droit à une demande de donner injonction à une commune de communiquer un listing de communications téléphoniques passées. Tout en reconnaissant le droit de regard des conseillers prévu à l'article L1122-10 du CDLD, ce refus a été justifié, car ce droit ne peut porter atteinte à d'autres droits et libertés tels le secret des communications et le respect de la vie privée.

Il est donc possible que les autorités communales refusent de transmettre certaines informations en raison de la protection de la vie privée. Cela doit s'apprécier au cas par cas.

En tout état de cause, le Collège ne peut refuser la communication des documents qui sont nécessaires à la prise de décision des conseillers communaux y compris dans les matières concernant le cadre et le statut du personnel

Lorsque les conseillers ont exploré toutes les voies pour obtenir les actes et pièces concernant l'administration ou les délibérations du collège sans obtenir de succès, il leur est toujours loisible d'introduire un recours auprès de la tutelle. – Cf. Question écrite n°120 du 3/11/2016 et réponse du 24/11/2016 (Inforum n°306940) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&idoc=73999>

# Comment agir ? Focus sur le droit de regard

**3.** Droit de regard et devoir de réserve et de discrétion: les articles L1122-10 et L3231-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ne sont pas contradictoires avec le devoir de réserve et de discrétion dont doivent faire preuve les conseillers communaux.

En effet, si les conseillers peuvent user de leur droit de regard sur les actes et pièces qui concernent l'administration communale, et ce, conformément à l'article L1122-10 du CDLD, il n'en reste pas moins qu'ils gardent un devoir de réserve sur les documents dont ils ont pris connaissance.

(...). Vu que les procès-verbaux de collège représentent des actes qui concernent l'administration, ils n'échappent pas au droit de regard des conseillers communaux. Par contre, ces documents ne pourront être consultés par les habitants de la commune que s'ils en font la demande, en respectant les conditions indiquées aux articles L3231-1 à 3231-9 du CDLD, en vertu du principe de publicité passive de l'administration.

Par conséquent, les informations figurant au sein des procès-verbaux des collèges communaux ne sont pas susceptibles d'être divulguées au grand public. - cf. Question écrite n°370 du 11/6/2018 et réponse du 27/6/2018 (Inforum n°322710) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=87549>

**4.** Accès à distance aux PV de collège – crise Covid : je recommande que les procès-verbaux des collèges communaux soient accessibles à tous les conseillers, sur simple demande, par voie électronique. (...).

Le thème de l'accès des procès-verbaux du collège par voie numérique a été repris dans la foire aux questions (FAQ) relative à la crise de la covid-19 accessible sur le portail du SPW Intérieur et Action sociale (<https://interieur.wallonie.be/node/865>). Il est précisé que, vu le contexte de crise et la limitation des déplacements, l'utilisation d'outils numériques (plate-forme électronique sécurisée, transmission par courriel, et cetera) est recommandée pour la consultation des procès-verbaux des collèges communaux. – Cf. Question écrite n°8 du 14/10/2020 et réponse du 5/11/2020 (Inforum n°340166) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=99351>

**5.** Distinction droit de regard / droit de poser des questions écrites : En vertu de l'article L1122-10, §3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les conseillers ont le droit de poser des questions écrites au collège communal. Ces questions ont généralement pour but d'interroger le collège sur des affaires communales ou d'obtenir des informations sur sa gestion journalière. C'est le règlement d'ordre intérieur du conseil communal qui en fixe les modalités d'application. Il est évident que le Collège doit veiller à répondre dans un délai raisonnable aux questions qui lui sont posées, d'autant plus si les modalités du ROI ont été respectées.

Il convient toutefois de ne pas confondre la possibilité de poser des questions écrites avec le droit de regard des conseillers communaux qui est garanti au paragraphe premier de l'article L1122-10 du CDLD. Il s'agit là de deux mécanismes bien distincts avec des règles qui leur sont propres et des modalités d'application qui peuvent être différentes. Je n'estime pas opportun d'user des questions écrites afin d'obtenir des copies de documents, ce qui relève à priori du droit de regard. Il est important de respecter la philosophie de ces deux droits.

Comme indiqué, l'obtention de copies des actes et pièces relevant de l'administration est une composante du droit de regard. En dehors de ce droit, les conseillers communaux peuvent également, à l'instar de tous citoyens, recourir au mécanisme de la publicité passive visée aux articles L3231-1 et suivants du CDLD. L'article L3231-3 fixe d'ailleurs les conditions dans lesquelles l'autorité administrative communale peut rejeter une demande de consultation d'un document. En cas de refus, un recours auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est possible. La Commission aura la charge de déterminer si le décret relatif à la publicité de l'administration a bien été respecté. – Cf. Question écrite n°321 du 6/3/2023 et réponse du 27/3/2023 (Inforum n°365571) - <https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=119103>

## 2. Comment agir quand on est conseiller communal ?

- Pour agir concrètement :
  - droit individuel du conseiller communal : ajout d'un point complémentaire à l'oj du conseil (CDLD, art. L1122-24);
  - à la demande d'1/3 des membres du conseil en fonction: convocation du conseil communal;
  - exigence de vote d'articles (budget) ou de postes (comptes) séparés (CDLD, art. L1122-26);
  - quorum de présence;
  - quorum de vote; ...

## 2. Comment agir quand on est conseiller communal ?

- ! Prérogatives oui, mais également obligations
  - Respect des règles de déontologie et d'éthique (R.O.I.)
  - Interdiction de poser certains actes ou de participer à certaines délibérations (CDLD, art. L1122-19 et L1125-10)
  - Respect du devoir de réserve; ... .

## 3. Transparence et participation

### Transparence

L'article 32 de la Constitution consacre le droit pour chacun « *... de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. »*

Quid des obligations mises à charge des pouvoirs locaux notamment de publicité active (informations données de manière proactive) et passive (accès à des documents suite à une demande formulée par le citoyen) ?

# 3. Transparence et participation

## Transparence

Rem. : certains mécanismes qui y participent existent depuis longtemps (information date + OJ des réunions, publicité des réunions, ...).

Publicité active au sens du CDLD (Livre 2- 3<sup>ème</sup> partie CDLD – Art, L3211-1 à L3231-9)

- Politique d'information et de communication

(CDLD L3221-1 et ss.)

- obligation de disposer d'un site internet

(CDLD L3221-4)

- Publicité de certains projets de délibération du conseil communal

(CDLD L3221-5 et ss.)

- \* partie publique du conseil

- \* donnant lieu à décision

- \* pas les documents annexes

- \* pas de publication intégrale – pseudonymisation des données à caractère personnel (RGPD)

# 3. Transparence et participation

## Transparence

### Publicité passive

Cf. CDLD L3231-1 :

*« le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative ... communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent code, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».*

# 3. Transparence et participation

## Transparence

### Publicité passive

- \* demande écrite à formuler au collègue
  - \* situations dans lesquelles l'autorité administrative **doit** rejeter la demande (atteinte à la vie privée, secret d'affaires, ...)
  - \* situations dans lesquelles elle **peut** la rejeter
- = hypothèses où la demande :
- concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;
  - concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
  - est manifestement abusive ou répétée ;
  - est formulée de façon manifestement trop vague.
- \* RGPD !
  - \* délais impartis pour répondre
  - \* recours possible à la CADA, si celle-ci y fait droit, l'autorité sera tenue d'exécuter sa décision dans le délai lui imparti par la Commission (décret 30.3.1995)

Rem : des règles spécifiques encadrent l'accès à l'information en matière environnementale.

# 3. Transparence et participation

## Participation citoyenne

- les conseils consultatifs (CDLD, L1122-35)
- la consultation populaire (CDLD, art. L1141-1 et ss)
- le budget participatif (CDLD, L1321-3)
- le droit d'interpellation (CDLD, Lart. L1122-14, par. 2 et ss.)
- les mécanismes non institutionnels  
(consultation, concertation, coproduction)

Voir avant-soirée “enjeux de la nouvelle mandature” – atelier « *Impliquer le citoyen : comment et à quelles conditions mettre en place des processus participatifs ?* »

## 4. Conclusion

**La gouvernance, c'est l'affaire de tous !**