ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président de la Région wallonne, le 14 octobre 1982, d'une demande d'avis sur un projet de décret "tendant à modifier la loi communale en ce qui concerne les délais et l'exercice de la tutelle générale", a donné le 6 décembre 1982 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

A. L'objet du projet est défini dans l'exposé des motifs. Il entre dans la compétence du Conseil régional telle qu'elle est déterminée par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sauf en ce qui concerne les communes visées à l'article 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, c'est-à-dire les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes et les communes de la frontière linguistique. Cette précision devrait être ajoutée au texte.

B. 1° Légistiquement, le projet propose une nouvelle version des dispositions auxquelles il apporte des modifications. Ce faisant, il reproduit des dispositions qui relèvent de la compétence du législateur national. L'avantage est de présenter un texte plus lisible. L'inconvénient est double. Il donne ouverture à une confusion ultérieure des compétences. Il risque de laisser subsister telle quelle dans le décret une disposition relevant de la compétence du législateur national, que celui-ci viendrait à modifier.

2° Relèvent notamment de la compétence du législateur national : le principe de la suspension et de l'annulation, la faculté de retirer l'acte suspendu, la levée de la suspension si l'annulation n'intervient pas dans un délai déterminé, le caractère définitif de l'acte non annulé sauf recours au Conseil d'Etat ou au pouvoir législatif.

3° On trouvera ci-après un texte qui tente de concilier les exigences de la clarté et le respect des compétences.

.../...

C. Le projet fait appel à la notion de "jours ouvrables". Il n'existe pas de définition générale de cette expression, que l'on retrouve cependant déjà dans la législation.

L'article 1er, 3°, de l'arrêté royal du 22 juillet 1981 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours contre des décisions prévues par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et l'article 115 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers définissent les jours ouvrables comme "tous les jours du calendrier à l'exclusion des samedis, dimanches et jours fériés".

Cette définition pourrait être reprise dans le projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

A. Le projet (article 86, alinéa 3, nouveau) oblige l'autorité communale dont l'acte est suspendu, de motiver l'acte par lequel elle maintient l'acte suspendu.

L'exposé des motifs n'indique pas en quoi le système actuellement en vigueur serait critiquable.

Le texte ne précise d'ailleurs pas la sanction attachée à la méconnaissance de l'obligation de motiver. Si cette sanction devait être que ne courût pas le délai d'annulation, la disposition risquerait de faire naître tout un contentieux sur l'étendue de la motivation ainsi prescrite.

.../...

La motivation de l'acte qui maintient l'acte suspendu se recommande certes, mais elle peut être imposée indirectement, sans présenter l'inconvénient signalé, par l'explicitation de la motivation des arrêtés d'annulation. Si l'on prescrit que ces arrêtés doivent répondre aux motifs de l'acte qui maintient l'acte suspendu, on encouragera les autorités communales à énoncer ces motifs.

B. Le projet, en l'article 86, alinéa 4, nouveau, a une double portée.

1° Il oblige les communes à transmettre immédiatement au gouverneur les délibérations par lesquelles elles retirent ou maintiennent l'acte suspendu. Il s'agit d'une obligation sans sanction autre que celle de laisser incertain pour la commune le sort de l'acte de retrait ou de l'acte suspendu. Les communes ont intérêt à lever au plus tôt cette incertitude.

D'autre part, l'article 87bis nouveau, en projet, (voir article 87bis, 1°, du texte proposé ci-dessous) oblige les autorités communales à transmettre dans les quinze jours ouvrables copie de toutes leurs délibérations au gouverneur ou à la députation permanente du conseil provincial.

2° L'article 86, alinéa 4, nouveau, oblige le gouverneur à transmettre "dans les quinze jours ouvrables de la réception" les décisions de retrait ou de maintien de l'acte suspendu. Mais l'exposé des motifs précise qu'il ne s'agit pas d'un délai de rigueur.

.../...

Il ressort de l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles que le gouverneur peut être chargé de l'exécution des décrets. Une telle mission doit être accomplie avec diligence. Un délai de quinze jours ouvrables peut être, suivant les cas, excessif ou insuffisant.

Il s'indique de ne pas prévoir un tel délai d'ordre par décret. L'Exécutif régional aura toujours la faculté de faire connaître au gouverneur qu'il y a lieu de ne pas différer la transmission de l'acte.

3° Partant de ces considérations, le texte proposé ci-dessous ne reprend pas l'article 86, alinéa 4, nouveau.

C. Le projet (article 87, alinéa 1er, nouveau) charge "le ministre compétent" du pouvoir d'annulation. Il s'indique d'attribuer ce pouvoir à l'Exécutif ou au Ministre que celui-ci délègue, afin que l'Exécutif demeure libre d'accorder, de maintenir ou de retirer une telle délégation, ainsi que l'imposent les articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale.

D. Le projet (article 87, alinéa 2, nouveau) fixe le délai d'annulation notamment à partir "de la réception de l'acte par l'autorité compétente" ou de "la réception par l'autorité compétente de l'acte par lequel l'autorité communale a pris connaissance de la suspension". Selon le texte actuel, le délai court à partir "de la réception de l'acte au gouvernement provincial" ou à partir "de la réception au gouvernement provincial de l'acte par lequel l'autorité communale a pris connaissance de la suspension".

.../...

Le texte nouveau prolonge considérablement le délai d'annulation lorsque le pouvoir d'annulation sera exercé par l'Exécutif et il aggrave l'incertitude où se trouvent déjà, en vertu du texte actuel, les communes et les personnes qui ont saisi l'autorité de tutelle de réclamations contre l'acte suspendu.

Le texte nouveau ne répond pas, en cette disposition, à l'économie générale du projet qui, selon l'exposé des motifs, n'a "pas pour but d'alourdir l'exercice de la tutelle, mais au contraire de la rendre plus efficace, plus précise, plus rapide, et de limiter dans le temps l'insécurité juridique qui entache toute décision prise".

Le remplacement du délai actuel de quarante jours à partir de la réception au gouvernement provincial par un délai de quarante jours ouvrables devrait suffire à permettre l'exercice de la tutelle d'annulation par l'Exécutif. Si tel n'était pas l'avis de celui-ci, il serait préférable de prévoir dans le projet un délai plus long mais prenant cours à la date de la réception de l'acte au gouvernement provincial.

E. L'article 87bis nouveau, selon le projet, oblige les autorités communales à transmettre une expédition de toute délibération au gouverneur ou à la députation permanente selon le cas.

Le terme "délibération" s'entend des actes du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, pas nécessairement des arrêtés du bourgmestre.

C'est en vue de l'éventualité où l'Exécutif et le Conseil désireraient comprendre ces derniers actes parmi ceux que le texte vise, que les mots "et arrêtés" ont été ajoutés, mais entre parenthèses, dans le texte proposé ci-après pour le dispositif du projet :

.../...

"Article ler.-

Un article 87bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi communale :

"Article 87bis. Pour la Région wallonne, sauf en ce qui concerne les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes et les communes de la frontière linguistique, les articles 86 et 87 sont modifiés comme suit :

1° les autorités communales transmettent au gouvernement provincial, dans les quinze jours, une expédition de leurs délibérations (et arrêtés);

2° le délai de quarante jours prévu par l'article 86, alinéa 2, est porté à quarante jours ouvrables;

3° l'article 87 est modifié comme suit :

a) l'alinéa ler, 1° et 2°, est remplacé par les dispositions suivantes :

"1° par l'Exécutif ou le Ministre que celui-ci délègue, s'il s'agit de communes comptant, d'après le dernier recensement général, plus de 10.000 habitants;

2° par l'Exécutif ou le Ministre que celui-ci délègue ou par le gouverneur, s'il s'agit des autres communes";

b) le délai de quarante jours prévu par l'alinéa 2 est porté à quarante jours ouvrables;

c) à l'alinéa 4, le pouvoir conféré au Roi est exercé par l'Exécutif ou par le Ministre que celui-ci délègue, et le délai d'un mois est remplacé par un délai de deux mois;

.../...

d) à l'alinéa 5, les mots "le pouvoir législatif" sont remplacés par les mots "le Conseil régional".

4° On entend par jours ouvrables au sens du présent article tous les jours du calendrier, à l'exclusion des samedis, dimanches et jours fériés.

Article 2.-

Le présent décret s'applique aux délibérations prises après son entrée en vigueur".

*

OBSERVATION FINALE.

Il est d'usage d'écrire : "Donné à Bruxelles, le ...".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT, P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	P. DE VISSCHER, L. MATRAY,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.