

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.914/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 17 février 2003, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "instituant une incompatibilité entre le mandat de ministre de la Région wallonne et une candidature aux élections législatives ou européennes" (Doc. C.R.W. 470 (2002-2003) - N° 1), a donné le 12 mars 2003 l'avis suivant :

Il résulte des articles 24bis, § 3 et 59, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le législateur wallon peut déterminer des incompatibilités supplémentaires à celles déjà prévues par la loi spéciale, précitée (voir les articles 24bis, § 2, et 59, § 3, de cette loi), entre la fonction de membre du Gouvernement wallon et d'autres fonctions ou mandats.

La proposition examinée vise toutefois à instaurer une incompatibilité entre le mandat de membre du Gouvernement wallon et non pas une autre fonction ou un autre mandat, mais bien une candidature aux élections législatives ou européennes.

L'incompatibilité est traditionnellement définie comme "l'interdiction faite au titulaire d'une fonction de cumuler celle-ci avec une ou plusieurs autres fonctions qui pourraient en compromettre l'exercice" ⁽¹⁾. La doctrine invite tout aussi traditionnellement à ne pas confondre l'incompatibilité et la condition d'éligibilité. La première produit ses effets après les élections et ne fait donc pas obstacle à ce qu'une personne soit candidate et même élue. Elle ne pourra toutefois pas cumuler les deux fonctions et devra donc opter, si elle est élue, pour l'une d'entre elles. La condition d'éligibilité produit par contre ses effets avant les élections, si bien que la personne qui n'y satisfait pas ne peut tout simplement pas être candidate ⁽²⁾.

Dès lors, de deux choses l'une.

Soit la proposition de décret tend en réalité, nonobstant sa formulation, à interdire à un membre du Gouvernement wallon, aussi longtemps qu'il ne démissionne pas de son mandat, de se présenter aux élections législatives ou européennes. Dans ce cas, la proposition examinée entendrait bien établir une condition d'éligibilité et non une

⁽¹⁾ J. Velu (avec la collaboration de Ph. Quertainmont et M. Leroy), *Droit public*, Tome Premier, *Le statut des Gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 485. Dans le même sens, K. Muylle, "Parlementaire en ministeriële onverenigbaarheden", in M. Van der Hulst en L. Veny (dir.), *Parlementair Recht, commentaar & teksten*, 6de toevoeging, Mys & Breesch, 1999, n° 3, p. A.3.5.-2.

⁽²⁾ Voyez notamment J. Velu, op. cit., pp. 485-486; K. Muylle, op. cit., n° 5, p. A.3.5.-3/4.

incompatibilité, - puisqu'elle produirait ses effets avant les élections ⁽³⁾ - et il convient de considérer que le législateur décrétoal n'est, à un double titre, pas compétent pour adopter cette proposition :

- d'une part, en toute hypothèse, le législateur décrétoal n'est pas compétent pour fixer des conditions d'éligibilité à des élections législatives ou européennes;
- d'autre part, même dans la sphère de son autonomie constitutive, le législateur décrétoal n'est pas non plus compétent pour établir des conditions d'éligibilité relatives à l'élection des membres du Conseil régional wallon. Ces conditions d'éligibilité sont en effet définies à l'article 24bis, § 1^{er}, de la loi spéciale, précitée, et aucune disposition de la loi spéciale ne permet aux communautés et aux régions, dans le cadre de leur autonomie constitutive, d'établir des conditions d'éligibilité complémentaires ⁽⁴⁾.

Soit la proposition de décret doit être interprétée comme tendant à introduire une incompatibilité supplémentaire entre le mandat de membre du Gouvernement wallon et le simple fait d'être candidat aux élections législatives ou européennes, circonstance qui obligerait le candidat à démissionner, avant même la tenue des élections, de son mandat de ministre. Dans ce cas, la proposition de décret se heurte aux objections fondamentales suivantes :

- d'une part, la proposition de décret, en ce qu'elle établit une corrélation entre une fonction ou un mandat et un simple acte de candidature, et non entre deux fonctions ou mandats, dénature complètement les notions d'"incompatibilité" et

(3) Dans le même sens, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que l'interdiction faite au médiateur flamand de se présenter aux élections dans les trois ans de sa sortie de charge devait être qualifiée de condition d'éligibilité et non d'incompatibilité (avis 26.661/1/V, donné le 7 août 1997, sur une proposition de décret "houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst", Vl. R., 1996-1997, n° 720/2).

(4) Voir en ce sens, l'avis 26.661/1/V, précité : "Wat de verkiezingen van het Vlaams Parlement betreft, kan de decreetgever handelend met de in artikel 35, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde bijzondere meerderheid, met toepassing van artikel 24bis, § 3, van die wet, enkel bijkomende onverenigbaarheden vaststellen, maar is hij niet bevoegd om de verkiesbaarheidsvoorwaarden te wijzigen". Voyez également K. Muylle, op. cit., n° 9, p. A.3.5.-8.

d'"éligibilité", telles que consacrées par la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et dont la portée a été rappelée ci-avant;

- d'autre part, la proposition de décret est en contradiction directe avec les autres incompatibilités déjà prévues par la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, en ce qui concerne le cumul des fonctions de membre d'une chambre législative avec celles de membre d'un gouvernement. Ces incompatibilités ne trouvent en effet pas à s'appliquer dès la simple introduction d'une candidature à une élection. Elles ne sont par ailleurs pas absolues, en ce sens qu'elles auraient pour effet d'obliger un membre d'une chambre législative à devoir démissionner de ce mandat avant de pouvoir exercer les fonctions de membre d'un gouvernement, mais bien relatives, en ce qu'elles prévoient une simple impossibilité de siéger qui prend fin lors de la démission des fonctions de membre du gouvernement (voir notamment les articles 24bis, § 2bis, 49 et 59, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée - voir également l'article 50 de la Constitution, pour ce qui concerne l'incompatibilité relative de cumuler les fonctions de sénateur ou de membre de la Chambre des représentants avec celle de ministre). Or, la faculté reconnue au législateur décréteur par les articles 24bis, § 3, et 59, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, de déterminer, par décret, des incompatibilités supplémentaires, ne peut être interprétée comme permettant au législateur décréteur de rendre inopérantes les incompatibilités déjà prévues par le constituant et par le législateur spécial ⁽⁵⁾. Il convient à cet égard de rappeler que l'article 59, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, prévoit déjà qu'un membre de la Chambre des représentants ou qu'un sénateur, notamment élu membre du Gouvernement wallon, cesse immédiatement de siéger et reprend son mandat lorsque ses fonctions de ministre prennent fin. Dans le cadre actuel de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, il ne se conçoit dès lors pas d'interdire à un membre du Gouvernement wallon d'être simplement candidat à une telle élection.

La proposition examinée excède donc les compétences du législateur wallon.

⁽⁵⁾ Voyez notamment K. Muylle, op. cit., n° 13, p. A.3.5.-12.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS