

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 39.980/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 2 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le Livre I de la Quatrième Partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation", a donné le 27 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

### Observations générales

1. La table de concordance jointe à l'avant-projet s'avérant lacunaire et parfois erronée, la déléguée du ministre en a transmis une nouvelle, accompagnée d'une "Note explicative relative à la table de concordance accompagnatrice du décret".

Cependant la table de concordance communiquée se caractérise toujours par son caractère lacunaire et comporte encore des erreurs <sup>(1)</sup>.

Selon la note explicative, l'avant-projet examiné "ne constitue pas uniquement une simple coordination des textes existants". Il constitue néanmoins principalement une coordination, comme le révèle la distinction établie par la note entre quatre catégories de dispositions, seule la première évoquant "quelques nouveautés".

Compte tenu de la nature du texte, il est du plus haut intérêt que celui-ci soit accompagné de tables qui permettent de retracer l'origine des dispositions faisant l'objet de l'avant-projet, en se référant d'une part à l'actuel Code de la démocratie locale et de la décentralisation et d'autre part à la législation antérieure codifiée par ce texte, non seulement pour permettre le contrôle juridictionnel à la lumière des textes initiaux, mais également afin de retrouver les travaux préparatoires de chacune de ces dispositions <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ainsi, alors qu'ils sont présentés comme nouveaux, l'article L4112-12 reproduit l'article 6 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, l'article L4136-3 reproduit partiellement l'article 130 du Code électoral et l'article L4136-4 reproduit l'arrêté royal du 27 août 1982 relatif au remboursement des frais de déplacement à certains électeurs.

<sup>(2)</sup> Voir en ce sens l'avis 36.690/4 du 29 mars 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux (Moniteur belge du 12 août 2004).

2. Faute de pareils tableaux, il n'est pas possible, dans un délai d'un mois, d'examiner d'une manière exhaustive un avant-projet d'une telle ampleur. Le présent avis se limite dès lors aux observations générales qui suivent. Pour le surplus, s'agissant notamment des dispositions qui ne font que reproduire textuellement, ou qui n'y apportent que des modifications de pure forme, les dispositions figurant déjà dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il est renvoyé à l'avis 36.690/4 précité et à l'avis 38.567/4 du 11 juillet 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation <sup>(3)</sup>.

3.1. L'avant-projet examiné manifeste la volonté de codifier l'ensemble du droit local en incluant au besoin les matières qui relèvent encore de la compétence de l'autorité fédérale.

Ainsi, dans sa version actuelle, l'article L4111-1 du code dispose : "Les dispositions du présent livre s'appliquent sans préjudice des dispositions fédérales relatives aux conditions de nationalité pour exercer le droit de vote" <sup>(4)</sup>. Cette disposition disparaît dans la version du code qui résultera des modifications apportées par l'avant-projet examiné. Il sera désormais fait directement référence aux articles *1bis* et *1ter* de la loi électorale communale (voir, par exemple, l'article 4112-1, § 3, en projet).

De même, l'avant-projet reproduit notamment les dispositions du Code électoral qui organisent l'intervention des juridictions dans le contentieux électoral <sup>(5)</sup>; il s'agit notamment des articles L4122-17 à L4122-30, L4142-42 à L4142-45, L4145-22 à L4145-25, L4146-5 à L4146-17, L4146-27 à L4146-29, en projet.

---

<sup>(3)</sup> Doc., Parl. wall., 2004-2005, n° 204/1.

<sup>(4)</sup> Sur ces questions, voir l'avis 38.567/4 précité, observation n° 15.

<sup>(5)</sup> Sur la compétence de l'autorité fédérale en la matière, il est renvoyé à l'avis 38.567/4 précité, observations n°s 8 et 11, spécialement l'observation n° 11 quant au recours aux pouvoirs implicites.

3.2. Dans son avis 38.960/2 du 19 septembre 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 février 2006 modifiant la loi électorale communale <sup>(6)</sup>, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation générale suivante :

"1. Selon l'exposé des motifs,

«(...) l'objectif premier de la présente ordonnance est de mettre à disposition tant des citoyens que des autorités régionales qui seront chargées de l'appliquer, un texte lisible et plus facile d'emploi, évitant dans la mesure du possible les renvois aux dispositions du Code électoral».

Pour atteindre cet objectif, l'auteur a établi un avant-projet contenant, d'une part, des dispositions qui ressortissent à sa compétence et reproduisant, d'autre part, des dispositions relevant de la compétence du législateur fédéral. Certaines de ces reproductions sont d'ailleurs précédées du renvoi à la législation fédérale. Il en va ainsi des articles 4, 5, 8, 50, 55, 112, de l'avant-projet.

2. Si la section de législation du Conseil d'État a déjà admis cette méthode <sup>(7)</sup>, elle en a néanmoins souligné les difficultés et a indiqué les remèdes envisageables à y apporter. Dans son avis 38.567/4 et 38.568/4, donné le 11 juillet 2005, sur des avant-projets de décret «modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation» et «modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Aide Sociale» elle a ainsi précisé :

«Le caractère exclusif des compétences respectives de l'État, des communautés et des régions fait obstacle, en principe, à la reproduction, par un législateur incompétent, de dispositions en vigueur dans l'ordre juridique relevant d'un autre législateur. Outre cette raison de principe, l'objection est inspirée également par des impératifs de sécurité juridique : la présence d'une règle dans le dispositif en question adopté par un législateur incompétent peut en effet induire en erreur dans l'hypothèse où le législateur compétent vient à modifier cette règle <sup>(8)</sup>.

Ces objections valent même lorsqu'il est procédé à une codification : comme l'arrêté de codification ou, le cas échéant, la loi, le décret ou l'ordonnance de ratification de cet arrêté abrogent les dispositions d'origine, le risque est important d'inclure par erreur dans cette abrogation des dispositions pour lesquelles l'autorité n'est pas compétente <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Doc. parl., C.R.B.C., 2005-2006, n° A-198/1, pp. 56 à 58.

<sup>(7)</sup> *(Note infrapaginale 1 de l'avis cité)* Voir les avis 38.530/VR, donné le 12 juillet 2005, sur un avant-projet de "Provinciedecreet" et 36.211/3 donné le 18 décembre 2003 sur une première mouture de l'avant-projet de "Provinciedecreet". Dans le même sens, déjà, l'avis 34.480/3, donné le 7 juillet 2003, sur un avant-projet de "Gemeentedecreet".

<sup>(8)</sup> *(Note infrapaginale 2 de l'avis cité)* Avis 36.690/4, donné le 29 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux.

<sup>(9)</sup> *(Note infrapaginale 3 de l'avis cité)* Ibid.

Lorsque, spécialement dans le cadre d'une codification, l'imbrication des compétences de chaque législateur est telle qu'il est difficile d'adopter des dispositions sans empiéter sur les compétences d'un autre législateur, les solutions suivantes s'offrent éventuellement à l'autorité qui codifie : formuler le dispositif de manière telle que les aspects relevant de chaque législateur soient clairement distingués et abroger les dispositions existantes dans la mesure où elles règlent les aspects de la matière qui relèvent de ce législateur, ou énoncer que les dispositions posant ce type de difficulté s'appliquent sans préjudice des règles portant sur telle ou telle matière relevant d'un autre législateur <sup>(10)</sup>.

Si vraiment le législateur choisit, malgré ces recommandations déduites de la nécessité de respecter les règles de répartition des compétences et d'impératifs de sécurité juridique, de reproduire des dispositions ne relevant pas de ses compétences, il s'indique, autant que faire se peut, de les grouper en une subdivision séparée de la loi, du décret ou de l'ordonnance envisagée ou d'y grouper les mentions visées à l'alinéa qui précède <sup>(11)</sup>».

3. Outre les objections rappelées ci-dessus, la méthode pour laquelle l'auteur de l'avant-projet a opté, soulève plusieurs difficultés.

Ainsi, le renvoi à des dispositions de la compétence fédérale, même lorsqu'elles sont précédées de la formule «conformément à », entraîne l'obligation, pour le législateur régional, d'adapter sans délai le libellé de ces dispositions aux modifications que leur apporte le législateur fédéral, ce qui pose la question de savoir quel est le sort réservé à leur application aussi longtemps que ces adaptations n'ont pas été réalisées. Dans ce cas, la sécurité juridique que poursuit l'auteur de l'avant-projet risque d'être compromise.

Elle est également mal assurée lorsque l'avant-projet combine, dans un même article, la reproduction de plusieurs dispositions éparses relevant de la compétence du législateur fédéral. Il en va par exemple ainsi de l'article 51 de l'avant-projet (combinaison des articles 23*bis* et 26, § 4, de la loi électorale communale).

Dans le même ordre d'idées, se pose la question de savoir si les dispositions ainsi reproduites peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

L'insécurité juridique ainsi créée est encore renforcée par le fait que l'auteur omet, dans les dispositions finales de l'avant-projet, de préciser quelles sont les dispositions de la loi électorale communale qu'il ne fait que reproduire, et qu'il se doit en conséquence d'excepter de la disposition abrogatoire (article 125 de l'avant-projet).

4. Au vu des difficultés qui viennent d'être évoquées et dès lors que l'auteur de l'avant-projet n'a, comme l'indique l'exposé des motifs, pas d'autre intention - ce que confirme le délégué du ministre - que «de mettre à disposition tant des citoyens

---

<sup>(10)</sup> (Note infrapaginale 4 de l'avis cité) Ibid.

<sup>(11)</sup> (Note infrapaginale 5 de l'avis cité) Ibid.

que des autorités régionales (...) un texte lisible et plus facile d'emploi», la méthode pour laquelle il a opté n'est, en l'occurrence, pas recommandable. Et ce, d'autant qu'il apparaît qu'une autre méthode permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi de lisibilité et de commodité d'emploi, en garantissant davantage la sécurité juridique. En effet :

- la structure actuelle de la loi électorale pourrait être maintenue, ce qui permettrait de ne pas reproduire puis abroger les dispositions qu'elle contient, qui ne relèvent pas de la compétence de la Région à quelque titre que ce soit;
- les dispositions actuelles de la loi électorale communale qui relèvent de la compétence régionale seraient quant à elles aménagées comme le fait l'avant-projet examiné, de manière à prendre en compte les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale;
- l'avant-projet pourrait introduire, dans la loi électorale communale, les dispositions du Code électoral qui relèvent de la compétence régionale, afin d'améliorer la lisibilité de la législation électorale".

3.3. Le législateur bruxellois s'est rangé à cet avis. Le Ministre-Président du Gouvernement de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale a apporté les précisions suivantes en commission du Parlement :

"Etant donné que certains aspects de la législation électorale communale, et principalement les dispositions relatives au vote et à l'éligibilité des citoyens étrangers restent du ressort des autorités fédérales, il est impossible de rédiger une ordonnance réglementant l'ensemble de la matière.

Suite à l'avis de la Section Législation du Conseil d'État, le Gouvernement a opté pour la rédaction d'un «projet d'ordonnance modifiant la loi électorale communale», y intégrant certaines des dispositions reprises dans le Code électoral et la loi électorale provinciale qui relèvent désormais de la compétence de la Région" <sup>(12)</sup>.

3.4. La méthode retenue par l'auteur de l'avant-projet de décret examiné ne peut mener qu'à des impasses, ainsi que le démontre l'exemple suivant. L'article L4131-2, en projet, reproduit les dispositions de l'arrêté-loi du 29 décembre 1945 portant interdiction des inscriptions sur la voie publique, qui relèvent de la police administrative générale que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1°, 4<sup>e</sup> tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale.

---

<sup>(12)</sup> Doc. parl., C.R.B.C., 2005-2006, n° A-198/2, p. 3.

Or, cet arrêté-loi a été abrogé par l'article 4 de la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale. L'objet de cette loi est de dépénaliser certains comportements qui n'étaient plus poursuivis pour permettre désormais aux communes d'infliger des sanctions administratives <sup>(13)</sup>. La compétence de l'autorité fédérale en la matière n'a été contestée ni par la section de législation du Conseil d'État <sup>(14)</sup> ni par le recours introduit devant la Cour d'arbitrage contre d'autres dispositions de cette loi <sup>(15)</sup>.

Dans l'hypothèse où l'avant-projet serait adopté tel quel, l'affichage sauvage ferait l'objet de deux réglementations : l'une, adoptée par le législateur wallon, outrepassant sa compétence, l'interdirait sans pour autant la sanctionner (l'avant-projet omet de reproduire l'article 2 de l'arrêté-loi, qui établit les sanctions); l'autre, adoptée par le législateur fédéral compétent, décentralise vers les communes la compétence de réglementer la matière et de prévoir des sanctions (article 119*bis* de la nouvelle loi communale). Si l'article L4131-2 est maintenu, la contradiction entre ces deux réglementations ne pourrait être levée que par une éventuelle intervention de la Cour d'arbitrage.

3.5. Par ailleurs, même si, pour la plupart d'entre eux, ils ne font que reproduire des dispositions existantes, parfois très anciennes, tous les articles de l'avant-projet doivent être considérés comme des dispositions nouvelles, susceptibles par conséquent de faire l'objet d'un recours devant la Cour d'arbitrage.

Se pose alors la question de leur conformité avec la Constitution. À titre d'exemple, les trois difficultés suivantes seront évoquées.

a) L'article L4122-25 reproduit l'article 34 du Code électoral, qui dispose notamment que la décision de la cour d'appel ne peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité de cette disposition avec

---

<sup>(13)</sup> Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n<sup>os</sup> 50-2366/1 et 2367/1, pp. 4 et 5.

<sup>(14)</sup> Avis 34.691/2 du 12 février 2003 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n<sup>o</sup> 40-2366/1).

<sup>(15)</sup> C.A., arrêt n<sup>o</sup> 6/2006 du 18 janvier 2006.

l'article 147 de la Constitution, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 34 du Code électoral a été inséré par la loi du 30 juillet 1991, dont l'avant-projet a fait l'objet de l'observation suivante de la part de la section de législation du Conseil d'État :

"Le contentieux de l'électorat en est ainsi profondément modifié.

Le citoyen intéressé n'aura plus la possibilité, au cours de la législature, de vérifier la régularité des inscriptions sur la liste des électeurs. Il ne sera, peut-être, alerté des erreurs ou omissions qu'à la réception de la convocation électorale; même, il pourra n'être conscient de la difficulté que pose son omission de la liste qu'in extremis du fait qu'il ne recevra pas, en ce cas, de convocation.

Par ailleurs, est considérablement restreinte la période durant laquelle le contentieux doit se dérouler, et une voie de recours - la cassation - est désormais fermée.

En outre, l'obligation faite aux parties de se déterminer séance tenante après le prononcé de la décision du collège leur enlève tout délai de réflexion et risque d'engendrer une multiplication des recours devant la Cour d'appel.

Il est, dès lors, permis de se demander si les moyens utilisés en vue de remédier à certains inconvénients de la procédure électorale actuelle et d'accélérer le cours de celle-ci ne sont pas excessifs par rapport à ce but et s'ils ne sont pas de nature à porter préjudice aux intérêts et aux droits de défense des justiciables, à une bonne administration de la justice et à un raisonnable ordonnancement de la procédure électorale. On peut également se demander si, compte tenu de l'extrême brièveté des délais prescrits, la procédure envisagée sera praticable" <sup>(16)</sup>.

b) L'article L4146-5 reproduit l'article 74*bis* de la loi électorale communale, qui dispose que les élections ne peuvent être annulées "que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes". La section d'administration a envisagé l'inconstitutionnalité de cette disposition <sup>(17)</sup> :

"dat die onregelmatigheid, gesteld dat zij aangetoond zou zijn, zonder invloed is op de zetelverdeling tussen de lijsten en derhalve, naar luid van artikel 74*bis*, § 1, van de gemeentekieswet, geen aanleiding kan geven tot de ongeldigverklaring van

---

<sup>(16)</sup> Avis 20.532/2 du 27 février 1991 (Doc. parl., Chambre, 1990-1991, n° 1597/1).

<sup>(17)</sup> "Dans l'arrêt «Leuven», le Conseil d'État incite, prudemment, les plaignants à lui demander de poser une question préjudicielle à propos de la constitutionnalité de l'article 74*bis*, § 1<sup>er</sup>, de la loi électorale communale" (A.-E. Bourgaux, D. Delvax, F. Gosselin, Y. Marique, J. Sohler et N. Van Laer, "Chronique de jurisprudence : les élections communales du 8 octobre 2000", A.P.T., 2001, p. 263).

de verkiezing; dat verzoeker dan ook, als niet eens tot tweede opvolger verkozen kandidaat, niet geacht kan worden een voldoende belang te hebben om, zoals hij doet, die ongeldigverklaring te vorderen; dat hij weliswaar betoogt dat artikel 74bis, § 1, van de gemeentekieswet strijdig is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, doch het de Raad van State niet toekomt een wetsbepaling wegens haar beweerdte ongrondwettigheid niet toe te passen; dat weliswaar omtrent dat probleem een prejudiciële vraag zou kunnen worden gesteld aan het Arbitragehof, doch verzoeker zulks niet vraagt; dat de Raad van State de aangevoerde ongrondwettigheid ook niet dermate evident acht dat hij meent daaromtrent ambtshalve een prejudiciële vraag te moeten stellen" <sup>(18)</sup>.

c) L'article L4145-30, § 5, reproduit l'article 184, alinéa 4, du Code électoral, aux termes duquel "les aubergistes, débitants de boissons ou autres commerçants ne seront pas recevables à réclamer en justice le paiement des dépenses de consommation faites à l'occasion des élections". L'imprécision de cette disposition jointe à l'absence de commentaire dans l'exposé des motifs, ne permet pas d'en apprécier la validité, notamment la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté de commerce et d'industrie.

Certes, les problèmes de compétence suscités par ces dispositions peuvent être éventuellement résolus par le recours aux pouvoirs implicites. Il n'en demeure pas moins, quant au fond, que ces difficultés ont leur origine dans une méthode qui consiste à reproduire telles quelles des dispositions que l'on trouve dans la législation existante.

3.6. Pour le surplus, s'agissant des dispositions reproduisant la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale et celles reproduisant des dispositions de la loi de pacification du 9 août 1988 <sup>(19)</sup>, il est renvoyé aux observations n<sup>os</sup> 4 et 5 qui suivent.

4. "Dans un souci de clarté", selon l'exposé des motifs, l'avant-projet intègre dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation les dispositions de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour

---

<sup>(18)</sup> Arrêt n° 93.859 du 12 mars 2001.

<sup>(19)</sup> Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organique organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, ci-après "loi de pacification".

les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale <sup>(20)</sup>.

Les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont précisé la répartition des compétences en matière de limitation et de contrôle des dépenses électorales dans leur avis 36.323/VR du 27 janvier 2004 sur une proposition devenue le décret 11 mars 2004 instituant le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon <sup>(21)</sup>.

L'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux régions la compétence relative à "l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes".

Selon les chambres réunies,

"Il ne peut être soutenu que c'est l'ensemble de la matière relative au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales qui aurait été transféré aux régions, sur la base de l'important transfert de compétence opéré par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, nouveau de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, même s'il est tenu compte de l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 4°, de cette disposition. On a vu en effet plus haut, sous le n° 14, que la matière du contrôle des dépenses électorales a été conçue comme une matière en soi par le législateur spécial de 2001, distincte de la matière électorale. L'intitulé de la loi précitée du 7 juillet 1994 distingue d'ailleurs d'une part «la limitation» des dépenses électorales et leur «contrôle», seul ce dernier aspect étant mentionné dans les termes qui se situent dans la phrase liminaire, in fine, de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Sous la réserve qui sera exprimée ci-après, il y a lieu en principe d'analyser le transfert de compétence opéré en la matière pour les élections provinciales et communales de manière parallèle à celui qui a été effectué pour l'élection des assemblées des entités fédérées." <sup>(22)</sup>

---

<sup>(20)</sup> Contrairement à ce que laisse accroire le tableau de concordance communiqué par la déléguée du ministre, les dispositions de l'article 6 de la loi sont reproduites aux articles L4112-12 et L4112-13, § 1<sup>er</sup>. L'article L4112-12, § 1<sup>er</sup>, contient d'ailleurs les mots suivants : "... pour l'application de la présente loi ...".

<sup>(21)</sup> Doc. parl., C.R.W., 2003-2004, n° 632/1.

<sup>(22)</sup> Avis 36.323/VR précité, observation n° 30 et la note. La réserve dont il est question à la fin de la citation porte sur l'incompétence de l'autorité fédérale de prévoir la privation des mandats communaux et provinciaux comme sanction de la violation des règles de fond relatives à la limitation des dépenses électorales.

Les chambres réunies constatent que "la détermination des règles de fond relatives au financement des partis politiques est demeurée de compétence fédérale" <sup>(23)</sup>. Ces règles de fond comprennent notamment la définition de la notion de propagande électorale et la limitation de la propagande <sup>(24)</sup>, la fixation des plafonds de dépense <sup>(25)</sup> et la détermination des sanctions relatives à ces règles <sup>(26)</sup>. Les régions sont compétentes pour le contrôle des dépenses électorales relatives aux élections provinciales, communales et intracommunales, ce qui comprend les règles applicables à la déclaration relative aux dépenses électorales <sup>(27)</sup>, au contrôle des techniques de propagande électorale <sup>(28)</sup>, du contrôle de l'origine des fonds <sup>(29)</sup>, la constatation des manquements et la procédure qui y est relative <sup>(30)</sup>, ainsi que la détermination des sanctions relatives à ces règles <sup>(31)</sup>. Par ailleurs, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale, les régions sont compétentes pour déterminer les sanctions qui affectent le mandat des élus, l'autorité fédérale demeurant compétente pour déterminer les sanctions qui se rattachent au financement des partis politiques, comme la privation des dotations <sup>(32)</sup>.

Il appartient au législateur régional de distinguer soigneusement, à la lumière de l'avis 36.323/VR, parmi les dispositions de la loi du 7 juillet 1994, celles qui relèvent de la compétence régionale et peuvent donc être intégrées dans le Code de la démocratie locale de celles qui, demeurant de la compétence de l'autorité fédérale, ne peuvent être reproduites dans ce code et encore moins abrogées comme le fait l'article 3 de l'avant-projet <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Observation n° 15.

<sup>(24)</sup> Observation n° 17.

<sup>(25)</sup> Observation n° 21.

<sup>(26)</sup> Observation n° 20. Voir toutefois la réserve dont il est question à la note 22.

<sup>(27)</sup> Observation n° 16.

<sup>(28)</sup> Observation n° 17.

<sup>(29)</sup> Observation n° 18.

<sup>(30)</sup> Observation n° 19.

<sup>(31)</sup> Observation n° 20.

<sup>(32)</sup> Observation n° 29.

<sup>(33)</sup> Voir en ce sens l'avis 36.690/4 précité, observation n° 18.

En outre, s'agissant des dispositions de l'avant-projet relatives au contrôle des dépenses électorales, pour lesquelles la Région est compétente, il reste à régler, le cas échéant par un accord de coopération, l'hypothèse dans laquelle des partis présentent des candidats dans des provinces ou des communes situées dans plusieurs régions.

Enfin, les régions ne sont pas compétentes pour régler la limitation et le contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection directe des conseillers de l'aide sociale, cette matière étant restée fédérale <sup>(34)</sup>.

5. Le titre V du livre I de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation comporte des dispositions spécifiques à Comines-Warneton.

L'exposé des motifs mentionne que le "Conseil d'État sera dans les toutes prochaines semaines interrogé sur le cas de Comines-Warneton", commune où règne "un certain flou juridique". Entre-temps, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a demandé un avis à la section d'administration du Conseil d'État sur la base de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Celle-ci a donné, le 8 février 2006, l'avis G/A 169.336/VI-9-1250 dont il résulte que la clarification de la situation de la commune de Comines-Warneton requiert une intervention du législateur décrétal, une circulaire explicative ne pouvant suffire.

Selon l'exposé des motifs, "il semble que la seule interprétation qui puisse être dégagée soit de reconnaître la région compétente pour l'organisation législative et matérielle des élections partout en Wallonie sauf à Comines-Warneton. Pour ce qui concerne cette commune, la région serait compétente pour l'organisation matérielle dans le respect des règles imposées par la loi de pacification".

---

<sup>(34)</sup> Cfr l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et l'article 17bis, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, y inséré par l'article 11 de la loi de pacification. En ce sens l'avis 39.080/AV précité et l'avis 39.825/AG/4 donné le 7 mars 2006 sur une proposition de loi modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées en vue de permettre l'accès à certains mandats politiques (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 51-1809/1) ainsi que sur les amendements n<sup>os</sup> 1 à 11, 51 et 434 (Doc. parl., Chambre, 2004-2005 et 2005-2006, n<sup>os</sup> 51-1809/2 à 5)", spécialement les n<sup>os</sup> 17 et 18.

Les auteurs de l'avant-projet adoptent ainsi une interprétation trop réductrice de la compétence de la Région wallonne en matière d'élections communales à Comines-Warneton. En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Région est compétente pour régler l'élection des organes communaux. Elle ne l'est pas à l'égard des règles inscrites dans la loi de pacification <sup>(35)</sup> <sup>(36)</sup>.

En conséquence, les dispositions du titre V seront revues afin de n'y maintenir que les dispositions qui sont de nature à assurer de manière harmonieuse l'articulation entre ces règles fédérales et les dispositions de l'avant-projet relevant de la compétence régionale en tenant compte notamment de l'article L5111-1 du code.

L'article L4151-4 en projet, en ce qu'il entend organiser l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale, emporte une violation supplémentaire des règles de répartition de compétences parce qu'il règle une matière communautaire dans un décret régional. Mais, plus fondamentalement, en vertu de l'article 17bis, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 précitée, la compétence d'arrêter les modalités de l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale dans cette commune est attribuée expressément au Roi <sup>(37)</sup>.

6. L'article L4122-8 permet au collège communal de confier à un prestataire le soin de confectionner le registre des électeurs et les registres de scrutin. Il est précisé que le prestataire doit s'engager à respecter la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Cette disposition paraît inutile; la loi du 8 décembre 1992 précitée, spécialement son article 16, s'applique de plein droit à la confection du registre des électeurs et des registres de scrutin.

---

<sup>(35)</sup> En ce sens l'avis 38.567/4 précité.

<sup>(36)</sup> Voir en ce sens, de manière implicite, l'avis 39.825/AG/4 précité.

<sup>(37)</sup> Il est renvoyé à cet égard à l'avis 38.567/4 précité.

7. L'article 5, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet doit être compris comme remplaçant l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui a pour objet de modifier l'article L1125-1, alinéa 1<sup>er</sup>, 5°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, par une disposition qui elle-même tend à remplacer cette dernière disposition par un texte nouveau; elle maintient dans les termes suivants l'incompatibilité faite aux militaires de faire partie des conseils communaux et d'être nommés bourgmestre :

"5° les militaires en service actif à l'exception des officiers de réserve, rappelés sous les armes, tant que l'article 15 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées le leur interdit".

Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé très récemment <sup>(38)</sup>, "par définition, une incompatibilité concerne une même personne mais en tant qu'elle est susceptible d'exercer au moins deux fonctions. Ce sont les autorités compétentes en ce qui concerne chacune des fonctions concernées qui sont habilitées à régler les incompatibilités qu'elles estiment devoir prévoir à leur égard, les règles s'appliquant donc, le cas échéant, de manière cumulative".

La disposition en projet est inutile : si l'autorité fédérale lève l'incompatibilité relative à la fonction de militaire et que le décret n'établit pas d'incompatibilité à l'égard des militaires, ceux-ci pourront automatiquement se porter candidats.

La disposition sera donc omise.

8. Plusieurs dispositions, notamment les articles L4112-9, L4112-21, L4122-3, L4122-5, L4122-6, L4122-8, L4123-2, L4125-1, L4125-5, L4125-10, L4125-14, L4132-5, L4132-14, L4134-1, L4134-2, L4142-1, L4142-3, L4142-17, L4142-18, L4142-24, L4142-26, L4142-28, L4142-30, L4142-31, L4142-36, L4142-37, L4142-38, L4142-39, L4142-41, L4145-4, L4145-10, L4145-17, L4146-27, et L4146-29 en projet attribuent directement des compétences à un ministre du Gouvernement wallon ou envisagent la possibilité pour le Gouvernement de déléguer les compétences ou les missions que ces dispositions lui attribuent.

---

<sup>(38)</sup> Avis 39.825/AG/4 précité.

Comme l'a récemment rappelé l'assemblée générale du Conseil d'État, "il n'appartient pas au législateur décréteur de prévoir une délégation de pouvoir à un gouvernement communautaire ou régional en faveur d'un de ses membres directement, ou même d'habiliter le gouvernement à procéder à une pareille délégation" <sup>(39)</sup>.

Les dispositions en cause seront revues à la lumière de cette observation, afin, s'il y a lieu, de n'attribuer des compétences qu'au Gouvernement. Il appartiendra en ce cas à celui-ci, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de décider de déléguer éventuellement ces compétences à un ministre ou, s'il échet, à l'administration sur des aspects strictement administratifs ou techniques.

9. Le législateur décréteur n'est pas compétent pour charger le Ministre fédéral de la Justice de l'exécution du décret (article L 4121-3, § 6, alinéa 5, en projet).

10. Afin de permettre au Parlement de discuter et de voter le projet article par article, comme le requiert l'article 38 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il convient que chaque disposition de l'avant-projet fasse l'objet d'un article particulier.

L'article 2 de l'avant-projet sera divisé en autant d'articles qu'il introduit de dispositions nouvelles.

-----

---

<sup>(39)</sup> Notamment, avis 38.297/AG du 10 mai 2005 sur un avant-projet de décret "portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires", (Doc., C.C.F., 2004-2005, n° 111/1); avis 39.080/3 précité, observation sous l'article 13.

La chambre était composée de

|           |                   |                                         |
|-----------|-------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | P. LIÉNARDY,      | conseiller d'État, président,           |
|           | Ph. QUERTAINMONT, | conseillers d'État,                     |
|           | P. VANDERNOOT,    |                                         |
|           | J.-C. SCHOLSEM,   | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | C. GIGOT,         | greffier.                               |

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY