KV

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 44.145/4
DU 17 MARS 2008

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 19 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'assurance responsabilité et protection juridique des bourgmestres, membres des collèges communaux et des membres des collèges provinciaux", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Préambule

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté en projet.

Elle ne doit pas être visée au préambule dont l'alinéa 1er sera omis.

Dispositif

Article 1er

1. Les alinéas 1er à 3 de l'article 1er de l'arrêté en projet prévoient que la commune est tenue de contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile qui incombe personnellement au bourgmestre et aux membres du collège communal dans l'exercice normal de leurs fonctions, étant entendu que lesdites fonctions sont celles découlant d'une loi ou d'un décret et qui incombent aux bourgmestres, échevins et présidents de C.P.A.S. en raison de leur qualité de membre du collège communal.

Ces trois alinéas appellent deux observations.

1.1. Tels qu'ils sont rédigés, ils étendent l'assurance concernée, visée à l'article L1241-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, aux personnes qui en raison de leur qualité de présidents de C.P.A.S., sont membres du collège communal.

La note au Gouvernement relative au texte en projet tel qu'approuvé en première lecture, qui comportait déjà ces dispositions, mentionne à ce propos que :

> "Le présent avant-projet tient compte des modifications apportées au CDLD par le décret du 8 décembre 2005 et vise donc le président du CPAS en tant qu'il est membre du collège communal."

Le texte en projet ne peut procéder de la sorte.

En effet, tel que remplacé par le décret du 8 décembre 2005, l'article L1123-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit en son alinéa 1er :

> "Le collège comprend le bourgmestre, les échevins et le président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal."

Il en résulte que si le président du C.P.A.S. peut le cas échéant, en raison de cette qualité, être membre du collège communal, il n'a pas pour autant la qualité d'échevin.

Or, l'assurance visée à l'article L1241-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, dont le Gouvernement est habilité par cette même disposition, à régler les modalités, ne concerne expressément, que le bourgmestre et le ou les échevins, et non les membres du collège communal dans leur ensemble.

Il s'ensuit que le Gouvernement ne peut étendre le bénéfice de cette assurance aux présidents de C.P.A.S. qui, en raison de cette seule qualité, sont membres du collège communal.

Certes dans la note du Gouvernement, il est fait mention que le Gouvernement flamand a adopté un arrêté similaire le 19 janvier 2007 (1); les dispositions décrétales flamandes sont toutefois différentes de celles en vigueur en Région wallonne (2).

---

(1) Voir l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 portant statut du mandataire local et provincial.

(2) Voir notamment les articles 44, § 3, et 74 du décret communal du 15 juillet 2005.

1.2. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 2 de l'article 1er du projet peut être compris comme impliquant que les fonctions de bourgmestre dont l'exercice sera couvert par l'assurance concernée seront celles qui lui incombent "en raison de sa qualité de membre du collège communal".

Cette limitation n'est nullement prévue par l'article L1241-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Compris dans le sens mentionné ci-avant, le texte en projet méconnaît donc cette disposition décrétale.

1.3. Au regard des observations qui précèdent, il convient :

– d'une part, d'omettre les alinéas 1er et 2 de l'article 1er du projet : hormis les précisions contraires à l'article L1241-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qu'ils contiennent, pour le surplus, ces alinéas se bornent à rappeler une règle qui découle déjà de la disposition décrétale précitée; or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou de paraphraser, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative; en effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question; il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur;

– d'autre part, au troisième alinéa, il convient de remplacer les mots "le membre du collège communal" par les mots "l'échevin".

2. Les alinéas 4 et 5 de l'article 1er à l'examen se bornent à rappeler des règles qui découlent déjà de l'article L2224-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Pour les motifs déjà évoqués à l'observation précédente, ces alinéas doivent être omis.

3. À l'alinéa 6 de l'article 1er du projet, l'on remplacera les mots "députés provinciaux" par les mots "membres du collège provincial".

Article 5

1. Compte tenu de la formulation des articles L1241-3 et L2224-3 du Code de la démocratie et de la décentralisation, il convient au premier tiret de l'alinéa 2 de l'article 5 de remplacer les mots la "défense pénale" par les mots l'"assistance en justice".

2. À l'article 5, alinéa 2, du projet, il convient de remplacer le symbole "€" et le code ISO "EUR" par le mot "euros", écrit en toutes lettres.

Article 7

L'article 7 du projet prévoit que

> "Le coût des primes afférentes à l'assurance prévue par le présent arrêté est supporté par un crédit obligatoire inscrit, selon le cas, au budget communal ou provincial".

Cette disposition rappelle une règle qui découle déjà des articles L1241-3 et L1321-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en ce qui concerne les communes, et L2224-3 et L2232-1 du même code en ce qui concerne les provinces [3].

Pour les motifs déjà évoqués précédemment, une telle disposition ne peut figurer dans un arrêté du Gouvernement et doit être omise.

---

[3] Les articles L1321-1 et L2232-1 prévoient respectivement que le conseil communal et le conseil provincial sont tenus de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à charge de la commune ou de la province, spécialement certaines dépenses que ces dispositions énumèrent ensuite; précisément, les articles L1241-3 et L2224-3 obligent les communes et provinces à contracter une assurance, ce qui implique, à défaut de disposition législative contraire, que les primes de ces assurances sont à charge des communes et provinces.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE