

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.714/4
DU 11 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne, le 7 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 20 janvier 2012^(*), sur un avant-projet de décret « modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 13 décembre 2011.

Formalités préalables

Selon l'article 27 de l'avant-projet de décret, un incitant financier pourra être octroyé aux communes qui organisent une consultation populaire à la demande de leurs habitants.

Il en résulte que l'avant-projet de décret est directement ou indirectement de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour la Région et qu'il doit, conformément aux articles 5, alinéa 1^{er}, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Observations générales

1. Divers dispositifs de l'avant-projet de décret en projet visent à priver les membres de groupes politiques qui ne respectent pas les principes démocratiques de certains droits consacrés par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le « Code »). Ces dispositifs se trouvent aux articles 10 (article L1122-34 en projet : désignation du président d'assemblée), 28 (article L1231-5, § 2, alinéa 4, en projet : désignation des administrateurs des régies communales), 29 (article L1234-2 en projet : désignation des administrateurs des ASBL communales ; article L1234-4 en projet : bénéfice du droit de consultation des budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des ASBL communales, et droit de visite de leurs bâtiments et services), 38 (article L1523-13, § 2, alinéas 1^{er} à 3, en projet : bénéfice du droit de consultation des budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales, et droit de visite de leurs bâtiments et services), 52 (article L2223-5, § 2, alinéas 3 et 4, en projet : désignation des administrateurs des régies provinciales autonomes), 54 (article L2223-14 en projet : désignation des administrateurs des ASBL provinciales), et 57 (article L3221-3 en projet : « droit de colonne » dans le bulletin d'information provincial ou communal).

Les « principes démocratiques » visés sont concrétisés par une référence à des textes normatifs, nationaux et internationaux, énumérés dans une liste exemplative (« notamment »).

Les dispositifs en projet, ainsi décrits, soulèvent deux problèmes d'ordre général.

2. Le premier problème réside dans l'identification des textes normatifs, nationaux ou internationaux, censés donner corps aux « principes démocratiques ».

Il apparaît tout d'abord que certains des textes normatifs auxquels il est fait référence, sont désignés de manière erronée :

- l'article 10 de l'avant-projet vise la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde guerre mondiale ou tout autre forme de génocide'. Une confusion s'est visiblement glissée entre la loi du 23 mars 1995, dont il sera question ci-après, et la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' ;
- l'intitulé exact de la loi du 23 mars 1995 à laquelle les dispositifs susvisés font référence est « la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale », et non « la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale *ou tout autre forme de génocide* ».

Il apparaît ensuite que les listes de références normatives dressées par les dispositifs susvisés, aux fins de concrétiser les principes démocratiques ne sont pas, loin s'en faut, identiques entre elles :

- l'ensemble des dispositifs vise la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En revanche, seuls certains d'entre eux visent également, de manière supplémentaire, les Protocoles additionnels à cette Convention qui ont été ratifiés par la Belgique ¹ ;
- le dispositif contenu dans l'article 10 de l'avant-projet fait référence aux droits et libertés garantis par la Constitution belge ; le dispositif contenu dans les autres articles inventoriés ci-dessus de l'avant-projet, s'abstient par contre d'une telle référence ;
- l'article 28 de l'avant-projet identifie le groupe politique ne respectant pas les principes démocratiques comme le groupe dont un des membres ne respecterait pas les normes consacrées par l'ensemble des textes normatifs internationaux et nationaux auxquels cet article 28 fait par ailleurs référence. Cet élément définitionnel est totalement absent des dispositifs analogues contenus dans l'avant-projet ². Le même article 28 identifie également le groupe politique ne respectant pas les principes démocratiques comme le groupe « dont un membre était administrateur d'une

¹ Comparer, par exemple, les articles 10 et 28 de l'avant-projet.

² Comparer par exemple avec l'article 10 de l'avant-projet.

association au moment des faits à la suite desquels elle a été condamnée pour l'une des infractions prévues par la loi du 30 juillet 1981 ou la loi du 23 mars 1995 ». Cet élément définitionnel – dont la formulation n'est assurément pas très heureuse –, n'est pas systématiquement repris dans les dispositifs analogues de l'avant-projet ³.

La section de législation n'aperçoit pas *a priori* la logique susceptible d'expliquer et de justifier cette « géométrie variable », dès lors qu'il s'agit, à chaque fois, de concrétiser et de définir le concept unique de « groupe politique ne respectant pas les principes démocratiques ». Bien que les listes de référents normatifs ainsi dressées soient exemplatives, et non exhaustives, leur géométrie variable est susceptible de se prêter à des interprétations *a contrario* qui, à leur tour, pourraient être source d'une insécurité juridique particulièrement préjudiciable dans une problématique comme celle-là.

3. La seconde difficulté aperçue par la section de législation porte cette fois-ci sur la portée des dispositifs de déchéance et d'exclusion de droits ainsi mis en place, et, singulièrement, sur la compatibilité de l'application qui pourrait en être faite avec les règles constitutionnelles ou internationales applicables à la matière. Sur cette question délicate, la section de législation a d'ores et déjà eu l'occasion, par le passé et à propos de dispositifs analogues à ceux qui sont contenus dans l'avant-projet à l'examen, de formuler divers avertissements, observations et suggestions. Ces avertissements, observations et suggestions ont été récemment synthétisés dans un avis 50. 244/2 ⁴, dont l'extrait pertinent est le suivant :

« IV. La lutte contre le racisme et la xénophobie

8. L'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'accord de coopération établit une incompatibilité à l'égard des membres du conseil d'administration qui, dans la version communiquée par le délégué du ministre afin de corriger une erreur matérielle, se lit comme suit :

'ne pas être membre ou sympathisant de tout organisme, parti, association ou personne morale quelle qu'elle soit, qui ne respecte pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par les Protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime

³ Voir par exemple les articles 10 et 29 de l'avant-projet.

⁴ Avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36).

national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide.

Cette interdiction cesse un an après la date de la démission effective de la personne de l'organisme, parti, association ou personne morale concernée à l'alinéa précédent'.

L'article 38, alinéa 1^{er}, établit une incompatibilité semblable à l'égard des commissaires de gouvernements, à ceci près qu'il ne mentionne pas, pour sa part, la ou les circonstances dans laquelle (lesquelles) l'interdiction qu'il met en place est appelée à cesser.

Confrontée à une disposition similaire, la section de législation a fait les observations suivantes :

'3. L'article 169, § 3, alinéa 5, en projet, prévoit que :

'La qualité de membre de la commission est incompatible avec l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés, notamment, par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ou tout autre forme de génocide'.

Cette disposition appelle plusieurs observations.

a) L'incompatibilité qu'elle crée est exclusivement fonction d'un comportement imputable à l'organisme dont la personne visée est membre : en d'autres termes, telle qu'elle est actuellement rédigée, cette disposition n'a pas pour effet d'empêcher d'être membre de la commission quelqu'un qui, à titre personnel, ne respecterait pas les textes auxquels il est fait référence.

Le texte examiné doit être revu pour, en toute logique, viser aussi cette hypothèse.

b) En tant qu'elle exclut de la participation à la commission la personne qui est membre d'un organisme qui ne respecte pas la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la Convention), elle est rédigée de manière beaucoup trop large.

En effet, en la matière, il convient de tenir compte de l'enseignement issu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 10/2001 du 7 février 2001 en vertu duquel il ne se conçoit pas que l'interdiction envisagée puisse être d'application lorsque l'organisme ou l'association dont la personne est ou a été membre a seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de

cet instrument juridique [...]. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme [...], qu'une interdiction de cette nature se borne à exclure de la commission les seules personnes et organismes qui sont 'hostiles' à la Convention, cette hostilité ayant pour objet un principe essentiel au caractère démocratique du régime et se manifestant par l'incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment l'incitation à commettre des violences ou à s'opposer aux règles de la Convention).

c) L'exclusion visée sous b) doit donc être limitée aux seules personnes, associations ou organismes qui ont montré de manière manifeste leur hostilité à la Convention, mais il convient également d'en revoir la généralité sous un autre angle : telle qu'est actuellement rédigée, cette exclusion présente en effet un caractère définitif en ce sens qu'une fois ces conditions d'application réunies, elle persiste sans limite de temps. Or, pour être conforme au principe de proportionnalité, la règle en projet doit tenir compte de ce qu'une personne, association ou organisme peut, même après qu'il ait été constaté qu'il se montrait hostile à l'ordre démocratique établi, renoncer par la suite à cette hostilité.

d) En ce qui concerne les lois du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995, leur violation constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors permettre l'exclusion d'une personne que si cette personne ou l'organisme dont elle est membre fait l'objet d'une telle condamnation définitive.

Dans la même optique, pour ce qui est du non-respect de la Convention, non-respect entendu au sens du b), ci-avant, il conviendrait, à titre de garantie supplémentaire, de prévoir explicitement qu'il ne peut s'inférer que d'une décision de justice coulée en force de chose jugée.

e) Enfin, les mots 'ou tout autre forme de génocide' ne figurent pas dans l'intitulé de la loi du 23 mars 1995 à laquelle la disposition en projet entend se référer. Ils doivent être omis.

[...]'.

Aux observations qui précèdent, peuvent encore en être ajoutées d'autres :

a) Tels qu'ils sont libellés, les articles 11, alinéa 1^{er}, 2^o, et 38, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération semblent impliquer, à défaut de précision en sens contraire, que toute contravention quelconque au prescrit de la loi du 30 juillet 1981 précitée, pourvu qu'elle ait été judiciairement constatée, peut constituer le fait générateur suffisant de l'incompatibilité qu'ils édictent. Le Conseil d'État attire cependant l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que les interdictions portées par cette loi sont assorties de sanctions de nature distincte, en sorte qu'il s'établit, entre elles, une certaine gradation en termes de gravité. Ainsi, certains comportements, à l'instar d'un acte de discrimination directe intentionnelle fondée sur la race ou l'origine

ethnique, s'exposent tout à la fois à des sanctions civiles et des sanctions pénales⁵. Par contre, un acte de discrimination indirecte fondée sur la nationalité, lorsqu'il ne présente pas le caractère intentionnel requis par la loi⁶, ne s'expose qu'à des sanctions civiles et ne peut être passible de sanctions pénales. Le Conseil d'État se demande s'il entre bien dans l'intention des auteurs de l'accord de coopération de tenir l'ensemble de ces actes pour faits générateurs suffisants de l'incompatibilité mise en place⁷, en dépit de leur nature et de leur niveau de gravité distincts, et, dans l'affirmative, si pareille inclusion très large, qui conduit à traiter à l'identique des personnes se trouvant potentiellement dans des situations peu comparables entre elles, est assortie de la justification objective et raisonnable requise pour demeurer conforme au principe d'égalité⁸.

b) Les comportements discriminatoires définis par la loi du 30 juillet 1981 précitée ne sont interdits par celle-ci que lorsqu'ils sont commis dans le domaine des compétences de l'autorité fédérale, et non lorsqu'ils se rattachent à des matières ressortissant de la compétence des Communautés et Régions⁹. Dans ces dernières matières, ces mêmes comportements s'exposent aux prohibitions et sanctions portées par la législation de la collectivité fédérée compétente, à l'instar du décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ou du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination. En ne visant que la loi du 30 juillet 1981 précitée, les articles 11, alinéa 1^{er}, 2^o, et 38, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération pourraient donner l'impression – certainement à tort – qu'ils opèrent une distinction de traitement entre auteurs d'actes de nature et de gravité parfaitement identiques, selon que lesdits actes sont, ou non, commis dans le cadre d'un rapport juridique rattachable aux matières demeurées de compétence fédérale.

⁵ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Article 12 et 23-25 de la loi du 30 juillet 1981 précitée.

⁶ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Article 19 de la loi du 30 juillet 1981 précitée.

⁷ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Ainsi et à titre d'exemple, le Conseil d'État mentionne l'existence d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles daté du 26 mai 2011 (2008AR/933, www.diversite.be, dans lequel cette juridiction a en substance estimé qu'un organisme bancaire qui décide de clôturer deux comptes ouverts auprès de lui par une personne se trouvant en séjour irrégulier en Belgique, alors que ladite personne est en mesure de produire des documents attestant de son identité, commet à l'égard de cette personne une discrimination indirecte contraire à la loi du 30 juillet 1981 précitée. Faut-il, en raison de la condamnation ainsi intervenue, estimer que l'ensemble des cadres dirigeants, employés et actionnaires de l'organisme bancaire concerné se voient *ipso jure* frappés de l'incompatibilité mise en place par les articles 11, alinéa 1^{er}, 2^o, et 38, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, motif pris que les personnes susdites sont, au sens de ces articles, membres d'une personne morale, quelle qu'elle soit, qui ne respecte pas les principes démocratiques énoncés par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ? Telle ne saurait être l'intention poursuivie.

⁸ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles d'égalité et de non-discrimination, portées par les articles 10 et 11 de la Constitution belge, « s'opposent [...] à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes » (par exemple ; C.C., n° 91/98, 15 juillet 1998).

⁹ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Voir l'article 5, § 1^{er}, *in limine* de la loi du 30 juillet 1981 précitée.

c) La notion de « sympathisants », visée par les articles 11, alinéa 1^{er}, 2^o, et 38, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, n'y reçoit pas de définition précise, et manque de ce fait de clarté¹⁰. Vise-t-on, sous cette qualification, la personne qui 'prête son concours' à l'organisme, au parti, à l'association ou à la personne morale, au sens de l'article 22 de la loi du 30 juillet 1981 précitée tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle¹¹ et la jurisprudence judiciaire¹², ou entend-t-on désigner par ces termes un cercle plus large de personnes ? L'absence de définition, problématique au regard des exigences de sécurité juridique qui s'imposent à la matière, est de surcroît à la source d'une difficulté lorsqu'il s'imposera de déterminer à quelle condition et moyennant quel délai le sympathisant « repenté » pourra escompter, conformément à la dernière phrase des articles 11, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'accord de coopération, s'extraire de l'incapacité dont il est frappé.

9. L'article 10, alinéa 2, de l'accord de coopération prévoit la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus au sein du Parlement de la Communauté française pour composer le conseil d'administration, 'sans prise en compte du ou desdits groupes politiques qui ne respecteraient pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide'.

Outre l'observation formulée dans l'observation précédente, cette disposition appelle certaines observations dont certaines ont déjà été formulées par la section de législation du Conseil d'État au sujet de dispositions semblables :

a) En ce qui concerne les lois du 30 juillet 1981 précitée et du 23 mars 1995 précitée visées par la disposition en projet, se pose la question de la constatation de leur non-respect. Leur violation constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors permettre l'exclusion d'un groupe politique du principe de la représentation proportionnelle que sur la base d'une telle condamnation.

b) En ce qui concerne les deux mêmes lois, se pose aussi la question de savoir comment se règle l'imputabilité de condamnations pénales éventuelles aux 'groupes politiques reconnus' : à partir de quel moment peut-on considérer qu'un 'groupe politique reconnu' ne respecte pas les textes précités ? Faut-il que le parti politique dont il exprime les idées ait fait l'objet d'une condamnation ? Suffit-il qu'un des élus du groupe ait été condamné ? Et que se passe-t-il si le 'groupe politique reconnu'

¹⁰ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 35.323/2 donné le 26 mai 2003 sur un avant-projet de décret (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 618/1, p. 16).

¹¹ Note de bas de page 23 de l'avis cité : C.C. n° 40/2009, 11 mars 2009, B.39 à B.46.

¹² Note de bas de page 24 de l'avis cité : Cass., 9 novembre 2004, *Pas.*, 2004, n° 539.

désavoue clairement et publiquement celui de ses membres qui aurait encouru une condamnation pénale ?

c) En ce qui concerne la constatation du non-respect ‘des principes démocratiques énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales’, il convient de tenir compte de l'enseignement issu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 10/2001 du 7 février 2001 en vertu duquel il ne se concevrait pas que, dans son application, le texte en projet permette de fonder l'exclusion d'un groupe politique de la représentation proportionnelle lorsque ce groupe a seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur ses présupposés philosophiques ou idéologiques¹³.

d) En ce qui concerne spécifiquement le respect de la loi du 23 mars 1995 précitée, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que cette loi vise uniquement le génocide commis par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale et non pas également, comme l'écrit l'avant-projet, ‘toute autre forme de génocide’.

(...) ».

4. L'avant-projet à l'examen sera revu à la lumière des observations qui précèdent. D'autres dispositions du Code, auxquelles l'avant-projet à l'examen n'entend pas apporter de modifications, appellent au demeurant des observations identiques et mériteraient par conséquent d'être réexaminées afin de dégager des solutions uniformes.

Observations particulières

Article 1^{er}

À l'article L1121-1 du Code, afin d'éviter la répétition de la conjonction de coordination « et », il est suggéré d'écrire « ainsi que du Président (...) ».

Article 3

À l'article L1122-6, § 3, en projet, il convient de remplacer les mots « à l'article L4123-42 » par les mots « à l'article L4145-14 ».

¹³ Note de bas de page 25 de l'avis cité : Voir le considérant B.4.7.2 de l'arrêt cité.

Article 6

1. À l'article L1122-14, § 2, alinéa 2, en projet, afin d'éviter toute confusion avec la notion de représentation d'une personne morale, laquelle est régie soit par la loi soit par les statuts de celle-ci, mieux vaut éviter l'expression « est représentée par » et, si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, permettre la désignation d'un porte-parole.

La même observation vaut pour l'article 45 de l'avant-projet (article L2212-29, § 2, en projet).

2. La section de législation s'interroge sur le sens de l'adjectif qualificatif « physique » à l'article L1122-14, § 3, alinéa 2, 6°, en projet, alors que cette précision n'est pas ajoutée dans d'autres dispositions de l'avant-projet qui évoquent la notion de « question de personnes », tel l'article L1523-13, § 1^{er}, alinéa 5 en projet (article 37 de l'avant-projet) ¹⁴.

La même observation vaut pour l'article 45 de l'avant-projet, (article L2212-29, § 3, alinéa 2, 6°, en projet).

3. Sans doute convient-il de reprendre dans un paragraphe 6, autonome, le second alinéa du paragraphe 5 en projet.

Article 7

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « alinéa 1^{er} » par les mots « alinéas 1^{er} et 2 ».

Article 10

1. L'article L1122-34, § 3, en projet, autorise l'élection d'un président d'assemblée parmi l'ensemble des conseillers communaux sans réserver cette fonction à ceux qui sont de nationalité belge. Saisi d'un avant-projet de décret du Parlement flamand comportant une disposition analogue, la section de législation a fait observer ce qui suit :

(Traduction libre)

¹⁴ Comparer avec l'article L2212-29, § 3, alinéa 2, 6°, du Code dans sa version actuelle.

« 12. Le projet de décret détermine les conditions qu'il y a lieu de remplir pour pouvoir exercer le mandat de conseiller communal, de président du conseil communal, d'échevin et de bourgmestre. La nationalité n'en fait pas expressément partie.

Il ressort du commentaire¹⁵ de l'article 8 du projet que ses auteurs n'entendent pas apporter de modification à la réglementation relative à la « condition de nationalité » telle qu'elle découle actuellement pour les mandats communaux de l'article 8 de la Constitution, d'une part, et des articles 13, 14, 15, 17, 18, 71, 72 et 279 de la nouvelle loi communale, d'autre part. Les auteurs du projet estiment cependant que le président du conseil communal, en sa qualité de membre du conseil communal, peut être choisi parmi tous les conseillers communaux, quelle que soit leur nationalité. En d'autres termes, non seulement les conseillers communaux belges, mais aussi ceux qui ont la nationalité d'un autre État membre de l'Union européenne pourraient être choisis comme président du conseil communal.

À cet égard, on peut observer ce qui suit.

13. Les lois des 27 janvier 1999¹⁶ et 19 mars 2004¹⁷ ont accordé des droits de vote aux étrangers pour les élections communales.

Les articles 3 à 10 de la loi du 27 janvier 1999 ont modifié, à cet égard, les articles 13, 14, 15, 17, 18, 71, 72 et 279 de la nouvelle loi communale et ont donc posé des conditions en termes de nationalité dans le cadre du régime relatif à la désignation des mandataires communaux, à l'interim, à l'empêchement et aux incompatibilités.

¹⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Ce commentaire s'énonce comme suit (trad) : « L'introduction de la nouvelle fonction de président du conseil communal crée une nouvelle fonction « supérieure » sur le plan communal. Conformément à l'article 8 de la Constitution, seuls les Belges peuvent, en principe, exercer les droits politiques, mais le législateur fédéral peut accorder le droit de vote actif et passif à des non-Belges sous certaines conditions. Le législateur fédéral a utilisé cette possibilité dans la loi du 27 janvier 1999 (Moniteur belge du 30 janvier 1999) au profit des ressortissants non-Belges de l'Union européenne. Le législateur fédéral n'a réservé aux Belges que la fonction de bourgmestre et l'exercice de celle-ci à titre temporaire ou en tant que suppléant. En outre, une disposition transitoire a prévu de réserver aussi aux Belges le mandat d'échevin ou l'exercice de celui-ci à titre temporaire ou en tant que suppléant jusqu'au jour qui précède le deuxième dimanche d'octobre de l'an 2006. Cette restriction ne sera plus applicable à partir des élections communales de 2006, c'est-à-dire que les ressortissants non-Belges de l'Union européenne pourront également être élus au mandat d'échevin. Étant donné que le mandat de président du conseil communal ne figure pas comme tel en tant que fonction distincte dans la nouvelle loi communale, le législateur fédéral n'a pas, pour l'heure, réservé cette fonction aux Belges. Étant donné que la Région flamande n'est pas compétente en la matière, le décret communal ne donne aucune précision sur le sujet ».

¹⁶ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994.

¹⁷ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers.

Force est de constater qu'un certain nombre de dispositions ainsi modifiées de la nouvelle loi communale, plus précisément les articles 13, 14, 15, 17, 18, 71 et 72, sont abrogées par l'article 300 du projet.

La compétence fédérale en matière de conditions de nationalité n'empêche naturellement pas les régions de régler désormais la désignation des mandataires communaux, l'intérim, l'empêchement et les incompatibilités. Les régions doivent toutefois respecter les conditions de nationalité fixées par le législateur fédéral lorsqu'elles élaborent de telles règles.

(...)

14. En ce qui concerne en particulier le mandat de président du conseil communal, il appartient de même exclusivement au législateur fédéral d'ouvrir ce mandat aux non-Belges, en vertu de l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution ¹⁸.

Le législateur fédéral n'y est du reste pas contraint par le droit communautaire européen. Il ressort de l'article 5 de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 ¹⁹ que les États membres peuvent disposer que seuls leurs propres ressortissants sont éligibles aux fonctions de 'chef, d'adjoint ou de suppléant ou encore de membre du collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base' (paragraphe 3, premier alinéa) et qu'eux seuls peuvent exercer à titre provisoire et intérimaire des fonctions de chef, d'adjoint ou de suppléant d'une telle administration (paragraphe 3, deuxième alinéa). Le champ d'application de cet article 5 ²⁰ recouvre tant les fonctions existantes de bourgmestre et d'échevins que la nouvelle fonction de président du conseil communal.

L'explication, figurant dans l'exposé des motifs, du silence du législateur sur la condition de nationalité du président du conseil communal et l'interprétation selon laquelle ce mandat ne serait par conséquent pas réservé aux Belges ²¹, se heurte à l'article 8 de la Constitution. Il résulte en effet de cet article que seuls les Belges peuvent exercer le mandat de président du conseil communal.

¹⁸ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir en ce qui concerne les membres d'un conseil d'aide sociale, Conseil d'État, section de législation, l'avis 30.118/VR du 13 juin 2000 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, et l'avis 30.362/2/V du 30 août 2000 sur un avant-projet de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Doc. parl.*, Parl. wall., 1999-2000, n° 137/1, (9), 9-11.

¹⁹ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

²⁰ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Consulter K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 2003, pp. 491-502, notamment la note 725.

²¹ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Voir *supra*, note 4.

(...) ²².

Une observation analogue vaut pour le paragraphe 3 en projet, lequel conformément à la législation actuellement en vigueur, ne peut donc être interprété que comme visant les seuls conseillers communaux de nationalité belge.

2. À l'article L1122-34, § 3, alinéa 4, en projet, la section de législation s'interroge sur l'intérêt de renvoyer expressément à certaines dispositions identifiées du Code pour déterminer les missions du président d'assemblée alors qu'il semble ressortir de l'article 7 de l'avant-projet que le président d'assemblée est assimilé de manière générale au président du conseil tel que le vise le Code dans son intégralité.

Mieux vaudrait donc préciser que le président d'assemblée exerce les mêmes missions que celles dévolues par le Code au président du conseil.

Articles 15 et 16

1. Pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement wallon est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal ²³.

Cette règle est appelée à entrer en vigueur lors du prochain renouvellement intégral du Parlement wallon ²⁴.

En vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, du même décret spécial,

« Jusqu'à l'entrée en fonction des collèges communaux résultant du renouvellement intégral des conseils communaux en 2018, les membres du Parlement qui en application de [l'article 24bis, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée] ne peuvent cumuler leur mandat parlementaire avec celui de membre d'un collège communal, peuvent se déclarer empêchés dans l'exercice de l'un ou de l'autre mandat ».

Il conviendrait dès lors de préciser à l'article L1123-10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, que l'échevin qui décide d'exercer le mandat de membre du Parlement en application

²² Avis 38.240/3 donné le 26 avril 2005 sur le « Gemeentedecreet » (*Doc. parl.*, VI. Parl., 2004-2005, n° 347/1, pp. 249-322).

²³ Article 24bis, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par le décret spécial du 9 décembre 2010 'limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon'.

²⁴ Article 3 du décret spécial du 9 décembre 2010 précité.

de l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret spécial du 9 décembre 2010 précité est considéré comme empêché.

La même hypothèse doit être prévue à l'article L1123-5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet car les dispositions du décret spécial s'appliquent également au bourgmestre, lequel est membre du collège communal ²⁵.

2. À l'article L1123-10, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, il convient de remplacer les mots « l'article L1123-14 » par les mots « l'article L1123-32 ».

Article 20

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi seul un des modes de dissolution du lien créant l'alliance - le décès - est visé à l'article L1125-3, § 3, alinéa 2 en projet, alors que les autres modes de dissolution de ce lien - par exemple, le divorce - ne le sont pas.

À défaut de justification admissible qui devrait figurer dans le commentaire de l'article, cet alinéa sera omis.

Article 22

L'article L1141-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, prévoit que le conseil communal peut, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants de la commune sur les matières qui relèvent de la compétence de décision du collège ou du conseil communal ou qui relèvent de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet qui concerne le territoire communal.

Les articles 41, alinéa 1^{er}, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution ont attribué aux communes tout ce qui est d'intérêt communal. En outre, elles peuvent se voir charger de l'exécution des lois, décrets ou arrêtés et d'autres missions, en ce compris donner des avis ²⁶.

²⁵ Voir l'article L1123-3, alinéa 1^{er}, du Code.

²⁶ Article 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution et article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Or, selon l'article 41, alinéa 5, de la Constitution :

« Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire ».

Il ne revient donc pas au législateur de prévoir l'organisation de consultations populaires dans les communes sur des objets qui entrent dans les missions confiées aux communes en application de l'article 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui ont trait à un intérêt qui dépasse l'intérêt communal.

L'article 22 de l'avant-projet de décret doit dès lors être omis.

Article 24

Il convient de remplacer les mots « l'article L1141-3, 3° » par les mots « l'article L1141-3, alinéa 1^{er}, 3° ».

Article 27

L'article L1141-13, en projet, prévoit que le Gouvernement peut octroyer un incitant financier aux communes qui organisent une consultation populaire à la demande de leurs habitants dont il fixe lui-même le montant et les conditions d'octroi.

Conformément à l'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon', lequel s'est substitué à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, les subventions ne peuvent être octroyées que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Seules ces dernières peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement ²⁷.

Toutefois, comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, l'inscription d'une « disposition spéciale » dans le budget des dépenses ne suffit pas pour procurer un fondement juridique à un arrêté du Gouvernement dès que les conditions d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire.

²⁷ Voir, également, le commentaire de l'article et l'avis 50.467/2, donné le 9 novembre 2011, sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2011 précité (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 488/1, pp. 22, 45 et 46).

Il résulte de l'article L1141-13, en projet, que celui-ci tend à organiser un régime de subventions qui dépasse la portée annuelle d'une disposition budgétaire. Or, l'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention et les règles essentielles d'octroi de la subvention.

Sur ces points, il convient dès lors de compléter l'article L1141-13 en projet.

Article 29

1. L'avant-projet de décret entend insérer un chapitre IV dans le titre III du Livre II de la première partie du Code.

Ce nouveau chapitre est intitulé « Les ASBL communales ».

Selon l'exposé des motifs,

« Le paralocal et plus particulièrement les ASBL sont une réalité non visée par le Code en ce qui concerne les communes. Il convient donc de fixer les règles en la matière à l'instar de ce qui existe au niveau provincial tout en adaptant ces règles afin de garantir une représentation minimale de chaque groupe démocratique. Cette garantie de représentation concernera tous les secteurs paraloaux : ASBL – intercommunales - Régies autonomes - Associations de projet. Cette garantie de représentation assurera un pluralisme minimal dont l'expérience montre qu'il peut être garant de transparence, de rapportage vers les conseils communaux et d'équilibre dans les rapports entre majorité/opposition dans l'esprit de ce que prévoit, par exemple, le pacte culturel ».

Le commentaire des articles apporte la précision suivante :

« L'article [s.e. 29²⁸] ne vise pas à instaurer un régime juridique complet des a.s.b.l. communales. Il s'agit d'introduire les principes de nature à accroître la transparence des pratiques existantes ».

Force est de constater que les articles L1234-1 à L1234-6, en projet, du Code se limitent à la composition des organes des « ASBL communales » mais seulement dans le seul chef de la représentation de la commune ou des communes qui créent ou participent à une asbl. Les mêmes dispositions concernent, mais de manière particulièrement sommaire, les relations entre les organes de ces associations et seulement dans le chef des représentants des Communes concernées.

²⁸ Cet article 29 du projet insère le chapitre IV et les articles L1234-1 à L1234-6, en projet, du Code.

Tant le dispositif que le commentaire des articles sont muets quant à la présence des autres membres effectifs qui peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé.

L'article L1234-1 est ainsi rédigé :

« § 1. Dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une ASBL si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise.

§ 2. La commune conclut un contrat de gestion avec l'ASBL au sein de laquelle elle détient une position prépondérante, au sens de l'article L1234-2, § 2, du présent Code. Ce contrat précise au minimum la nature et l'étendue des tâches que la personne morale devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions.

Le contrat de gestion est conclu pour une durée de trois ans. Il est renouvelable.

La commune conclut également un contrat de gestion avec l'ASBL à laquelle elle accorde une ou des subventions atteignant au minimum 50 000 euros par an.

§ 3. Chaque année, le collège communal établit un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion. Ce rapport est soumis au conseil communal, qui vérifie la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion ».

Faute de commentaire pertinent de cette disposition appelée à promouvoir la création d'asbl communales, on peut seulement considérer la grande généralité de l'objet social qui pourra leur être confié et la nécessité d'une motivation spécifique quant au recours à ce type d'organisation associative.

Les dispositions en projet sont par ailleurs muettes sur des éléments aussi essentiels que le personnel, le financement, le budget, la comptabilité ou le patrimoine. Les dispositions relatives au financement par la voie de subvention ou à la conclusion d'un contrat de gestion sont également trop vagues pour y voir l'embryon d'un régime juridique.

S'agissant spécialement des asbl communales qui associent plusieurs communes entre elles, il convient de rappeler les termes d'un arrêt de la Cour de cassation du 14 octobre 2002 :

« Attendu qu'en vertu de l'article 108, alinéa 4, de la Constitution applicable en l'espèce, plusieurs communes peuvent s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi, pour régler et gérer en commun des objets d'intérêt communal ;

Qu'il y a lieu d'entendre par «loi », une loi qui règle de manière spécifique le mode selon lequel les communes sont autorisées à s'associer ;

Que les communes ne peuvent s'associer si ce n'est selon le mode déterminé par ou en vertu d'une loi ayant un tel objet ;

Attendu qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales applicable en l'espèce, loi qui était applicable à l'époque, plusieurs communes peuvent, dans les conditions prévues par la présente loi, former des associations ayant des objets bien déterminés d'intérêt communal ;

Que cette loi est une loi telle que celle prévue à l'article 108, alinéa 4, de la Constitution ;

Que cette loi a une portée générale de sorte que, sauf en cas d'application d'une autre disposition légale spécifique, ses dispositions doivent être appliquées lorsque des communes s'associent, y compris l'article 5 qui autorise le choix de la forme juridique d'une association ;

(...) ²⁹.

En conclusion, le caractère squelettique des dispositions appelées à constituer le chapitre IV n'est pas admissible au regard de l'exigence de légalité inscrite à l'article 162, alinéa 4, de la Constitution ³⁰ qui dispose :

« En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun ».

²⁹ Cass. (3^e ch.), 14 octobre 2002, R.G. n° C.00.0363.N.

³⁰ Auquel correspond l'article 108, alinéa 4, de la Constitution 1831.

Outre le caractère fondamental de l'objection qui précède, la section de législation se demande comment il est possible de concevoir dans le même Code deux modes d'association de communes, l'une sous la forme d'asbl, l'autre dans la forme des intercommunales, aussi différents et dont le moins que l'on puisse dire est que le statut des intercommunales est davantage structuré et élaboré. La différence d'objet social ne peut suffire à justifier la mise en place de régimes juridiques aussi différents. À cet égard, la suppression de la mention des associations sans but lucratif dans l'article L1523-1 du Code (article 71 du projet) n'apporte aucune réponse à cette question ni solution quant au respect du prescrit constitutionnel rappelé ci-dessus.

Par ailleurs, le recours à la forme juridique des associations sans but lucratif au niveau communal ne doit pas faire perdre de vue que, si l'objet social de celles-ci tombe dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', dite loi du Pacte culturel, la création, l'organisation et le fonctionnement de ces associations doit respecter les exigences du Pacte culturel, en particulier les articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 ³¹.

Lorsque de telles associations ont pour objet de gérer une infrastructure culturelle, qui tombe dans le champ d'application du Pacte culturel, ces associations doivent en outre veiller au respect des articles 15, 16 et 17 de la loi du 16 juillet 1973.

2. L'article L1234-4, tel qu'introduit dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par l'article 29 du décret en projet, prévoit, au bénéfice des conseillers communaux des communes concernées, le droit de consultation des budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des asbl communales, ainsi que le droit de visite de leurs bâtiments et services. L'alinéa 3 de la disposition susdite exclut cependant du bénéfice des droits concernés, les conseillers communaux « élus sur des listes de partis qui ne respecteraient pas les principes démocratiques énoncés, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique, par la loi du 30 juillet 1981 (...) et par la loi du 23 mars 1995 (...) ».

³¹ Fr. BELLEFLAMME, «Le Pacte culturel, son champ d'application et les conséquences pour les ASBL», in *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, 2008, Dossier n°6, Non-marchand/Économie sociale, Edipro, pp.155-175.

Ce dispositif appelle les observations générales 1 à 4 formulées ci-avant. Le Conseil d'État attire par ailleurs l'attention sur une difficulté supplémentaire, liée à la nature des droits dont seraient ainsi privés les conseillers communaux élus sur des listes non-démocratiques. Il est en effet généralement ³² admis que semblables mesures de déchéance ne peuvent légitimement s'appliquer qu'à des droits dont la mise en œuvre concrète, par les groupes concernés, serait susceptible de porter atteinte aux valeurs de base sur lesquelles repose la société démocratique. Un tel « pouvoir causal liberticide » est susceptible d'être vérifié s'agissant, par exemple, du droit d'accéder à certains mandats ou fonctions, ou encore, du droit de voir ses activités subventionnées. L'existence d'un tel « pouvoir causal liberticide » n'apparaît par contre pas en toute clarté s'agissant des simples droits de consultation et de visite visés par l'article L1234-4, en projet. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apporter, dans l'exposé des motifs, les précisions et justifications utiles sur ce point, compte tenu notamment de la circonstance que les documents comptables de l'asbl communale font de toute façon l'objet, au bénéfice de toute personne, des mesures de publicité visées par l'article 17 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', auquel la disposition en projet n'entend pas expressément déroger.

3. La disposition examinée appelle encore les observations suivantes.

a) À l'article L1234-2, § 1^{er}, alinéa 7, en projet, les mots « du présent article » doivent être omis.

b) À l'article L1234-4, en projet, les mots « Sans préjudice de l'article L1523-13, § 2, du présent Code » sont inutiles doivent dès lors être omis.

c) À l'article L1234-5, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, il convient de remplacer les mots « de la liste politique sur laquelle il a été élu » par les mots « du groupe politique ».

³² Voir en ce sens, Cour eur. D.H., arrêt *Lawless c. Irlande* du 1^{er} juillet 1961, Série A, n° 3, § 7 : « Considérant que, de l'avis de la Cour, l'article 17, pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention ; qu'ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés ; que cette disposition, qui a une portée négative, ne saurait être interprétée *a contrario* comme privant une personne physique des droits individuels fondamentaux garantis aux articles 5 et 6 de la Convention ; qu'en l'espèce G.R. Lawless ne se prévaut pas de la Convention en vue de justifier ou d'accomplir des actes contraires aux droits et libertés y reconnus, mais qu'il a porté plainte pour avoir été privé des garanties accordées par les articles 5 et 6 de la Convention ; que, par conséquent, la Cour ne peut retenir, sur ce chef, les conclusions présentées par le Gouvernement irlandais ». Voir également, dans la même affaire, le rapport de la Commission européenne des droits de l'Homme daté du 19 décembre 1959 (Série B, p. 180, § 141 : « L'article 17 n'ôte en aucune façon la garantie générale des droits et libertés assurée par la Convention à ceux qui tentent de détruire ces droits et libertés. Il rend simplement impossible le fait que ces personnes, qui visent un tel résultat, puissent tirer de la Convention un droit leur permettant de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte tendant à la destruction des droits et libertés reconnus par la Convention »).

Article 30

L'article L1321-3, en projet, dispose :

« Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique ».

Dans son avis sur une disposition analogue, la section de législation du Conseil d'État avait relevé ce qui suit :

« Il en résulte un système dans lequel des décisions concernant l'utilisation des moyens financiers de la commune et leur affectation en termes de dépenses, seront prises non pas par les autorités communales elles-mêmes mais par des particuliers assemblés en 'comités de quartier' ou en 'initiatives citoyennes'.

Un tel système n'est pas compatible avec l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution qui prévoit l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal.

Il ne saurait par ailleurs se fonder sur l'article 41, alinéas 2 à 4, de la Constitution relatifs aux organes intracommunaux, dès lors que ces dispositions ont trait à des hypothèses toutes autres et imposent des conditions qui ne sont nullement rencontrées en l'espèce³³ ».

Le libellé de l'article L1321-3, en projet, donne à penser que les conseils communaux sont habilités à abandonner une partie de leurs compétences en matière budgétaire au profit de personnes morales de droit privé.

Le commentaire de l'article précise cependant :

« Cette disposition est insérée dans le Code afin de favoriser la participation citoyenne, qui promeut une plus grande transparence de la gestion publique et une meilleure responsabilisation des citoyens.

(...)

Inspiré de l'ordonnance bruxelloise du 5 mars 2009, le présent projet ne prévoit pas de confier la gestion d'un budget à des comités de quartier mais simplement

³³ Avis 44.783/2/V donné le 23 juillet 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 'modifiant la nouvelle loi communale' (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2008-2009, n° A-512/1, pp. 40 et 41).

d'affecter un budget à un projet proposé par ceux-ci, sachant que le budget restera géré par les instances communales (suivant ainsi l'avis du Conseil d'État).

En pratique, si le conseil communal souhaite affecter un budget participatif à un tel projet, il devra mettre sur pied une procédure, telle qu'un appel à projets, ainsi que des modalités de sélection des projets retenus, notamment la constitution d'un jury. Si ledit jury devait être composé de représentants du Collège communal, il devra également être ouvert à l'opposition. Tout comité de quartier ou association citoyenne dotée de la personnalité juridique pourra alors soumettre un projet ayant un intérêt pour la commune. Le jury, qui pourra se réunir avant ou après le vote du budget selon ce qui sera décidé par le conseil communal, sélectionnera un ou plusieurs projets qu'il jugera intéressants pour la commune et proposera au conseil communal de leur affecter le budget participatif préalablement voté ou à voter. Le conseil affectera alors le budget participatif voté ou qu'il votera à tout ou partie de ces projets, dans la proportion qu'il déterminera. À titre d'exemple, cette disposition permettra, entre autres, à un comité de quartier d'obtenir qu'un budget soit affecté à la restauration d'un élément du patrimoine ou à l'aménagement d'un espace vert dans le quartier.

Cette procédure d'appel à projet constitue un exemple de procédure organisant la mise en place d'un budget participatif mais n'exclut pas d'autres modes d'organisation.

Ce mécanisme ne doit pas être confondu avec l'octroi de subsides dans les conditions énoncées par la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions. La méthodologie utilisée est fondamentalement différente sur le plan de l'initiative populaire et de la participation du citoyen.

Il se différencie également du mécanisme des conseils participatifs prévu au niveau provincial (article L2212-31 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). En effet, les conseils participatifs synthétisent les besoins prioritaires des citoyens et sont ensuite consultés par la province avant le vote du budget ».

Au sens de la loi du 14 novembre 1983 précitée, il y a lieu d'entendre par subvention toute contribution, avantage ou aide, qu'elles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général (article 2 de la loi).

L'article L1321-3, en projet, lequel ne fait que prévoir la possibilité d'inscrire une disposition spéciale dans le budget permettant l'octroi d'une subvention à des personnes morales de droit privé selon une procédure particulière, n'a pas pour effet de déroger à la loi du 14 novembre 1983 précitée.

Par contre, l'intention de l'auteur de l'avant-projet étant d'instituer une procédure particulière d'octroi (en s'inspirant de l'ordonnance bruxelloise du 5 mars 2009

précitée ³⁴), il déroge en effet à certaines règles du Code, notamment à son article L1122-30, alinéa 1^{er}, selon lequel le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal, et à son article L1123-23, lequel détermine les attributions du collège communal.

Par conséquent, il convient de compléter l'article L1321-3, en projet, afin de faire apparaître clairement l'intention de l'auteur de l'avant-projet et à tout le moins, de définir dans le Code les notions de « comités de quartier et d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique », d'y imposer la fixation par le conseil communal des critères de représentativité moyennant lesquels ces comités et associations peuvent être reconnus et d'y fixer la procédure de sélection des projets, à tout le moins dans ses éléments essentiels, telle qu'elle est au demeurant évoquée dans le commentaire de l'article.

Article 35

Dans la mesure où l'article 6 de l'avant-projet prévoit la possibilité qu'une personne morale dont le siège social ou d'exploitation est localisé sur le territoire de la commune peut interpellier directement le collège en séance publique du conseil communal, la section de législation se demande pourquoi à l'article 35 de l'avant-projet (article L1523-13, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code), il n'est pas prévu qu'une personne morale puisse mettre un point à l'ordre du jour de l'assemblée générale d'une intercommunale.

L'expression « personne domiciliée » ne peut s'appliquer en effet qu'à une personne physique.

Articles 35 à 37

Compte tenu de la modification opérée par l'article 32 de l'avant-projet, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle n'est pas aussi visée aux articles 35 à 37 de l'avant-projet, la personne domiciliée dans le ressort d'un CPAS associé.

Article 38

Il est renvoyé aux observations générales 1 à 4 ainsi que, *mutatis mutandis*, à l'observation particulière 2 formulée sous l'article 29 de l'avant-projet.

³⁴ L'article 258bis de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 33 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 précitée dispose :

« Le conseil communal peut affecter une partie du budget, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'initiatives citoyennes, sur proposition d'un jury composé majoritairement de citoyens domiciliés dans la commune et ne siégeant pas au conseil communal ».

Article 39

Cette disposition est peu claire.

La question se pose de savoir si la mixité doit être assurée au sein de chaque représentation des institutions locales mentionnées ou si cette mixité ne doit être assurée que pour l'ensemble de cette représentation.

Dans cette seconde hypothèse, la section de législation s'interroge sur la procédure de nature à assurer cette mixité.

Article 40

1. Au 1^o, les mots à supprimer sont « des provinces et » et non « les provinces et ».

2. À l'article L1523-15, § 3, alinéa 7, en projet, il convient de remplacer les mots « du présent article » par les mots « de l'alinéa 7 » puisque l'article 40, 3^o, du projet ajoute en fait trois alinéas et non un seul.

3. Compte tenu des nouveaux alinéas insérés au paragraphe 3 de la disposition, il convient dans le paragraphe 4 de celle-ci d'adapter la référence à l'avant-dernier alinéa du paragraphe 3 de la même disposition.

Article 44

1. À l'article L2219-9, § 1^{er}, en projet, il convient de remplacer les mots « collège communal » par les mots « collège provincial ».

2. À l'article L2219-9, § 3, en projet, il convient de remplacer les mots « l'article L4123-42 » et les mots « conseil communal » respectivement par les mots « l'article L4145-14 » et les mots « conseil provincial ».

Article 48

Il convient de remplacer les mots « conseiller communal » par les mots « conseiller provincial ».

Article 65

1. Les mots « les articles 59 et 60 » doivent être remplacés par les mots « les articles 60 et 61 ».

2. Le régime transitoire que met en place l'article 65 de l'avant-projet de décret aboutit à ce que les personnes de nationalité belge qui auront fait l'objet d'une condamnation pénale définitive avant l'entrée en vigueur dudit décret, continueront à être frappées des exclusions « automatiques » de droit de vote que prévoient actuellement les articles L4121-2 (exclusion automatique définitive en cas de condamnation à une peine criminelle) et L4121-3, § 1^{er}, 2^o (exclusion automatique temporaire en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement correctionnel ou militaire supérieure à un certain *quantum*).

Le régime transitoire ainsi mis en place soulève cependant une difficulté.

Ainsi que l'indiquent l'exposé des motifs et le commentaire des dispositions concernées, la transformation du régime d'exclusion *automatique* d'électorat en régime d'exclusion *facultative* d'électorat, telle qu'opérée par les articles 60 et 61, est calquée purement et simplement sur la réforme de la législation électorale fédérale opérée par la loi du 14 avril 2009 portant diverses modifications en matière électorale, et constitue, à l'instar de cette dernière, une réponse à l'arrêt 187/2005 du 14 décembre 2005 de la Cour constitutionnelle.

De par les modifications qu'elle a apportées au Code pénal (articles 31 à 33bis) et au Code électoral (articles 6 et 7, 2^o), la loi du 14 avril 2009 susdite a eu pour effet, direct ou indirect, de mettre en place un régime d'exclusion *facultative* d'électorat applicable :

- à l'élection des députés et sénateurs fédéraux³⁵ ;
- à l'élection des eurodéputés belges³⁶ ;

³⁵ Articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009, lus conjointement avec les articles 31 à 33bis du Code pénal, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009.

- aux scrutins régionaux³⁷ ;
- aux scrutins communaux, mais uniquement s'agissant des électeurs non-belges³⁸. Les conditions d'octroi du droit de vote à ces derniers ressortissent en effet à la compétence du législateur fédéral.

En son article 69, la loi du 14 avril 2009 a toutefois prévu que le régime d'exclusion facultatif ainsi mis en place ne bénéficierait pas aux auteurs d'infractions ayant fait l'objet d'une condamnation définitive avant l'entrée en vigueur de ladite loi. Cette loi étant entrée en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge – soit le 15 avril 2009 –, la réforme qu'elle a opérée a abouti au résultat suivant :

- la personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive *avant* le 15 avril 2009 reste frappée des exclusions automatiques de droit de vote portées par la législation électorale antérieurement applicable ;
- la personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive *après* le 15 avril 2009 aura pu, selon la décision du juge, faire l'objet ou non d'une suspension temporaire ou définitive de son droit de vote dans le cadre de l'ensemble des scrutins susvisés.

L'article 65 du décret en projet prévoit une distinction de traitement identique, mais l'articule autour de la date de sa propre entrée en vigueur – vraisemblablement programmée avant l'été 2012 –, et non de la date du 15 avril 2009.

Combiné avec le champ d'application *ratione temporis* de la loi du 14 avril 2009, le régime transitoire ainsi mis en place par l'article 65 du décret en projet est susceptible d'aboutir à des résultats peu cohérents :

- une personne de nationalité belge définitivement condamnée entre le 15 avril 2009 et la date d'entrée en vigueur du décret en projet à une peine d'emprisonnement correctionnel

³⁶ Article 1^{er}, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, lus conjointement avec les articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009, lus conjointement avec les articles 31 à 33bis du Code pénal, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009.

³⁷ Articles 25, § 1^{er}, et 30 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, lus conjointement avec les articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009, lus conjointement avec les articles 31 à 33bis du Code pénal, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009. Article 13 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', lus conjointement avec les articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009, lus conjointement avec les articles 31 à 33bis du Code pénal, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009.

³⁸ Articles 1^{er}bis, § 1^{er}, et 1^{er}ter, alinéa 3, de la loi électorale communale, lus conjointement avec les articles 6 et 7, 2^o, du Code électoral, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009, lus conjointement avec les articles 31 à 33bis du Code pénal, tels que modifiés par la loi du 14 avril 2009.

dépassant un certain *quantum* se verra automatiquement privée du droit de vote dans le cadre des scrutins locaux régis par le Code, alors qu'elle pourrait parfaitement, à défaut d'avoir fait l'objet d'une condamnation « facultative » en ce sens dans le cadre du système mis en place par la loi du 14 avril 2009, continuer à voter dans le cadre des scrutins fédéraux, régionaux et européens ;

- une personne de nationalité belge définitivement condamnée durant la même période à une peine d'emprisonnement correctionnel dépassant un certain *quantum* se verra automatiquement privée du droit de vote dans le cadre des scrutins locaux régis par le Code, alors qu'une personne de nationalité non belge, définitivement condamnée au cours de la même période à une peine rigoureusement identique, pourrait parfaitement, à défaut d'avoir fait l'objet d'une condamnation « facultative » en ce sens dans le cadre du système mis en place par la loi du 14 avril 2009, continuer à voter dans le cadre desdits scrutins.

Afin de remédier à ces incohérences, il est suggéré d'aligner rigoureusement le régime transitoire des articles 60 et 61 du décret en projet sur celui dont fut assortie la loi du 14 avril 2009 précitée et d'accorder le bénéfice du régime facultatif qu'ils mettent en place aux personnes qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une condamnation pénale définitive en date du 15 avril 2009. La dimension rétroactive d'un tel régime transitoire ne pose pas problème au regard des exigences de la légalité en matière criminelle portées, notamment, par les articles 12 et 14 de la Constitution, 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dès lors que ledit régime transitoire porte sur une *lex mitior*. Le régime transitoire suggéré rencontre également la préoccupation exprimée par les auteurs de l'avant-projet de décret, en ce qu'il n'aboutit pas nécessairement à rétablir dans la plénitude de leurs droits de vote les personnes qui auront fait l'objet d'une condamnation pénale définitive avant l'entrée en vigueur de ce décret :

- les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive avant le 15 avril 2009 demeureront passibles, tant en vertu de la législation fédérale qu'en vertu du Code, du régime de suspension automatique du droit de vote, et ce, pour l'ensemble des scrutins ;
- les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive entre le 15 avril 2009 et la date de l'entrée en vigueur du décret en projet, seront, sur la base des modifications apportées au Code pénal par la loi du 14 avril 2009 (modifications auxquelles renverraient implicitement les articles 60 et 61 du décret en projet), passibles du régime de suspension facultative du droit de vote, et ce, pour l'ensemble des scrutins.

Article 69

Tout comme c'est actuellement prévu par l'article L1122-5, alinéa 4, du Code, la procédure de constat de la perte d'une des conditions d'éligibilité et du constat de la

déchéance de plein droit des fonctions de membre du conseil doit assurer la correcte contradiction des débats en permettant à l'intéressé d'être entendu et d'être, le cas échéant, accompagné du conseil de son choix.

L'article 70 de l'avant-projet appelle la même observation.

Articles 71 et 72

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée sous l'article 29 de l'avant-projet.

Observations finales de légistique et de correction de la langue

Tant sur le plan de la légistique que sur celui de la correction de la langue et de l'orthographe, la rédaction de l'avant-projet laisse à désirer sur de nombreux points. Dans le délai qui lui est donné, la section de législation du Conseil d'État se limitera aux exemples suivants, outre les observations qui ont été formulées sur l'un ou l'autre article dans les observations particulières.

Sur le plan de la légistique :

- la modification d'un texte législatif doit suivre l'ordre naturel des dispositions à modifier³⁹; il n'y a aucune raison de s'écarter de ce principe de bon sens. En conséquence, les modifications apportées par les articles 66 à 72 de l'avant-projet de décret doivent être insérées en suivant l'ordre de la numérotation des articles modifiés et la disposition transitoire figurant à l'article 65 de l'avant-projet de décret doit prendre place après toutes les dispositions modificatives ;
- lorsque plusieurs articles successifs modifient un même acte, sa dénomination complète ne doit figurer que dans la phrase liminaire du premier article modificatif et il suffit d'indiquer simplement « du même décret » dans la phrase liminaire des articles modificatifs suivants⁴⁰. Cette recommandation n'a pas été suivie dans de nombreuses dispositions de l'avant-projet ;

³⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 122.

⁴⁰ *Ibid.*, recommandation n° 112.

- la division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne contient qu'un seul alinéa⁴¹. Cette observation vaut, notamment, pour les articles 2 (article L1122-6 en projet), 15 (article L1123-5 en projet), etc. En outre, il convient, qu'au sein de chacun des paragraphes en projet, les alinéas soient clairement identifiables : leur début étant signalé par un léger retrait par rapport à la marge ou par rapport à l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie ; leur fin étant marquée par un interligne qui le sépare des phrases suivantes⁴². Le respect de ces règles est important afin d'éviter toute difficulté ultérieure de renvoi à celui des alinéas qu'il convient d'appliquer⁴³ ;
- afin d'éviter d'induire en erreur les destinataires du décret, les phrases liminaires de nombreux articles modificatifs doivent être soigneusement revues à la lumière des formules reprises dans le traité de légistique. À titre d'exemples :
 - s'agissant d'insérer un alinéa entre deux alinéas déjà existants de l'article L1122-7, § 1^{er}, du Code, la phrase liminaire de l'article 4 de l'avant-projet de décret doit être rédigée comme suit⁴⁴ :

« Art. 4. Dans l'article L1122-7, § 1^{er}, du même Code, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1^{er} et 2 : »⁴⁵ ;

- la phrase liminaire de l'article 5 de l'avant-projet doit être rédigée comme suit :

« Art. 5. Dans l'article L1122-10 du même Code, le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit : »⁴⁶ ;

- la phrase liminaire de l'article 6 de l'avant-projet doit être rédigée comme suit :

« Art. 6. L'article L1122-14 du même Code, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, est complété par des paragraphes 2 à 5 rédigés comme suit : »⁴⁷. En conséquence, les mots « Cet

⁴¹ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

⁴² *Ibid.*, recommandation n° 57.1.1.

⁴³ Ainsi, à titre d'exemple, la question se pose, s'agissant de l'article 12 de l'avant-projet, si l'article L1123-1, § 2, alinéa 1^{er}, du Code, sera remplacé par un seul alinéa ou par deux, ce que ni la phrase liminaire ni le texte en projet ne permettent d'établir clairement.

⁴⁴ *Ibid.*, formule F 4-2-5-3.

⁴⁵ Dès lors qu'il est renvoyé à un jeton de présence dont il n'est question qu'à l'alinéa 2 de l'article L1122-7, § 1^{er}, du Code, sans doute conviendrait-il d'insérer le nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 de cet article.

⁴⁶ *Ibid.*, formule F 4-2-4-1. Sans doute s'agit-il également dans le texte en projet de remplacer les mots « présent article » par les mots « présent paragraphe ».

article est complété comme suit », qui figurent actuellement au sein de la disposition en projet, doivent être omis ;

- s'agissant d'apporter diverses modifications à un même article du Code, la phrase liminaire de l'article 11 de l'avant-projet doit être rédigée comme suit :

« Art. 11. À l'article L1123-1, § 1^{er}, du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit : « (...) » ;

2° un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 2 et 3 : « (...) » ;

- à l'article 67 de l'avant-projet, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

« Dans l'article L2212-39, § 5, du même Code, (la suite comme au projet) ».

- et ainsi de suite pour l'ensemble de l'avant-projet ;

- les phrases liminaires doivent également être revues pour tenir compte, le cas échéant, des modifications déjà apportées et toujours en vigueur du texte à modifier. À titre d'exemple, l'article 9 de l'avant-projet doit être rédigé comme suit :

« Art. 9. Dans l'article L1122-18 du même Code, l'alinéa 5, inséré par le décret du 8 décembre 2005, est abrogé »⁴⁸ ;

- lorsqu'il est renvoyé, dans un paragraphe d'un article, à un autre paragraphe du même article, mieux vaut identifier clairement ce paragraphe, plutôt que de recourir à des expressions telles que « précédent » ou « suivant », lesquelles sont en effet de nature à induire en erreur dans l'hypothèse où de nouveaux paragraphes seraient par la suite insérés dans l'article ainsi modifié⁴⁹. Ainsi, à l'article L1122-14 en projet (article 6 de l'avant-projet), il convient au paragraphe 5, de remplacer les mots « paragraphe précédent » par les mots « paragraphe 4 » ; de même, à l'article 24 de l'avant-projet les mots « du Code » doivent être supprimés dans le texte en projet ;

⁴⁷ *Ibid.*, formule F 4-2-4-4.

⁴⁸ *Ibid.*, formule F 4-2-5-6.

⁴⁹ *Ibid.*, recommandations n^{os} 70 et 72.

- lorsqu'une nouvelle division est insérée dans l'acte législatif modifié, il convient de lui donner un intitulé⁵⁰. Ceci vaut notamment pour l'article 19 de l'avant-projet. Lorsque cette division comporte plusieurs articles, il est conseillé de consacrer un article de l'acte législatif modificatif pour chaque élément inséré⁵¹. Ceci vaut pour l'article 29 de l'avant-projet.
- lorsqu'un article est remplacé, le texte proposé doit reprendre la mention « Art. (...) ». Ceci vaut, notamment, pour les articles 20, 28 et 52 de l'avant-projet ;
- aux articles 27, 30 et 72 de l'avant-projet, il convient de préciser , comme cela a été fait dans les articles 19 et 57 de l'avant-projet, les partie, livre, titre, chapitre et section, dans lesquels les nouveaux articles sont insérés ;
- lorsqu'il est renvoyé à un autre article au sein d'un même texte ou à un autre paragraphe ou alinéa au sein d'un même article, il est inutile d'ajouter les mots « du présent décret » ou « du présent article ». À titre d'exemple, à l'alinéa 6 de l'article L1234-2, § 1^{er}, en projet, du Code (article 29 de l'avant-projet), les mots « du présent article » doivent être omis ;
- lorsqu'il est renvoyé à d'autres articles du Code, ce renvoi doit être formulé de manière précise, en visant les articles en question. Ainsi, dans l'article L1234-6 en projet (article 29 de l'avant-projet), les mots « Ce nouveau régime relatif aux ASBL communales ne s'applique » doivent être remplacés par les mots « Les articles L1234-1 à L1234-5 ne s'appliquent » et les mots « nouveau régime juridique en ce qui concerne les ASBL communales préexistantes » doivent être remplacés par les mots « des articles L1234-1 à L1234-5 aux ASBL communales existant à la date d'entrée en vigueur du présent décret » (si telle est l'intention des auteurs de l'avant-projet) ;
- lorsque des alinéas sont insérés à la fin d'un article, il y a lieu d'écrire « L'article ... du même Code est complété par deux (trois, ...) alinéas rédigés comme suit : ». Ceci vaut notamment pour l'article 40 de l'avant-projet dans lequel les 2° et 3° doivent être fusionnés. Si l'intention est par ailleurs que l'alinéa 7 proposé comporte en réalité trois alinéas, ceci doit ressortir clairement tant de la phrase liminaire de l'article modificatif que de la présentation des nouveaux alinéas⁵².

⁵⁰ *Ibid.*, formule F 4-2-11-1.

⁵¹ *Ibid.*, formule F 4-2-11-1.

⁵² *Ibid.*, recommandation n° 57.1.1.

Sur le plan de la langue :

- l'article 6 de l'avant-projet de décret portant modification de l'article L1122-14 du Code et plus précisément le paragraphe 3, alinéa 2, 4° de celui-ci devrait être formulé de la manière suivante : « être de portée générale » et non « être à portée générale ». La même observation vaut pour l'article 45 de l'avant-projet portant modification de l'article L2212-29, § 3, alinéa 2, 4°, du Code ;
- à l'article 10 de l'avant-projet, il convient, dans le paragraphe 3, alinéa 2, en projet, et dans le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, en projet, de remplacer les mots « du plus prochain conseil communal » par les mots « du conseil communal le plus proche » ;
- à l'article 11 de l'avant-projet qui vise, notamment, à remplacer l'article L1123-1, § 1, alinéa 2, du Code et à l'article 47 de l'avant-projet visant à remplacer l'article L2212-39, § 1^{er}, alinéa 2, du Code, « aux » sera inséré in fine entre « est signifié » et « organismes dans lequel ». Par ailleurs dans les alinéas 2 et 3 en projet, il y a lieu de remplacer les mots « lors de la plus prochaine séance » par les mots « lors de la séance du conseil communal la plus proche » ;
- l'article 14 de l'avant-projet, visant à remplacer l'article L1123-4, § 3, du Code devrait être formulé de la manière suivante : « ... qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats... » et non « ... qui figurait lors des élections aux trois premières places de la liste des candidats... » ;
- l'article 20 de l'avant-projet visant notamment à remplacer l'article L1125-3, § 1, alinéas 1^{er} et 2, du Code devrait être corrigé de la manière suivante : « ... jusqu'au deuxième degré inclus... » et non « inclusivement ». La même observation vaut pour l'article 50 de l'avant-projet portant modification de l'article L-2212-76, § 3, alinéa 1^{er}, du Code. Une observation similaire vaut aussi pour l'article 51 de l'avant-projet portant modification de l'article L2212-77, § 4, du même Code qui devrait être formulé comme suit : « jusqu'au troisième degré inclus » ;
- à l'article 22 de l'avant-projet, dans les articles à remplacer il convient de ne viser qu'une fois l'article L1122-31, mais de viser également l'article L1122-32 du Code ;
- l'article 26 de l'avant-projet visant à compléter l'article L1141-8 du Code devrait être formulé comme suit : « ... à l'ordre du jour de la séance du conseil communal la plus proche... » et non « ... à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du conseil communal... ». Il conviendra de corriger de la même manière les formulations analogues apparaissant, notamment, aux articles 35, 47 et 48 de l'avant-projet ;

- l'article 28 de l'avant-projet visant à remplacer l'article L1231-5, § 2, alinéa 4, du Code sera modifié comme suit « ... accordé aux groupes politiques n'étant pas partie au pacte de majorité. En ce cas, le nombre maximal d'administrateurs tel que fixé à l'alinéa 3... » et non « ... accordé aux groupes politiques ne faisant pas partie au pacte de majorité. Dans ce cas, la limite du nombre maximal d'administrateurs tel que fixé à l'alinéa précédent... ». La même observation vaut pour l'article 52 de l'avant-projet qui remplace l'alinéa 4 de l'article L2223-5, § 2, du Code. Une observation similaire vaut également pour l'article 31 de l'avant-projet qui insère un nouvel alinéa 3 à l'article L1522-4, § 1^{er}, du Code, lequel devrait être corrigé comme suit : « ... Dans ce cas, le nombre maximal de membres du comité de gestion... ». De la même manière, l'article 40 de l'avant-projet, insérant notamment un alinéa 6 à l'article L1523-15, § 3, du Code, sera reformulé de la manière suivante : « ... Dans ce cas, le nombre maximal d'administrateurs... » ;
- l'article 40 de l'avant-projet visant notamment à insérer un alinéa 6 à l'article L1523-15, § 3, du Code sera reformulé comme suit : « ... Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné voix délibérative dans tous les cas ». La même observation vaut notamment pour l'article 54 de l'avant-projet qui remplace l'article L2223-14 du Code et plus précisément pour le paragraphe 3 de celui-ci ;
- à l'article L2223-5, § 2, alinéa 2, en projet (article 52 de l'avant-projet), il convient d'écrire « non représenté » et « nombre de siège(s) surnuméraire(s) accordé(s) » au lieu de « non représenté(s) » et « nombre de siège surnuméraire accordé ». Une observation analogue vaut pour l'article L2223-14, § 2, en projet (article 54 de l'avant-projet) ;
- à l'article 54 de l'avant-projet, qui remplace l'article L2223-14, du Code, il convient, au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, de celui-ci, de remplacer les mots « d'une provincial » par les mots « d'une province » et, au paragraphe 2, de remplacer les mots « Dès que » par le mot « Lorsque » ;
- à l'article 57 de l'avant-projet, qui insère un article L3221-3 dans le Code, et plus précisément au paragraphe 2, dernière phrase, en projet, le terme « fixé » sera préféré à « déterminé » ;
- à l'article 60 de l'avant-projet, il convient de rédiger comme suit la disposition en projet : « Art. L4121-2. Sont définitivement exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote, ceux qui, par condamnation, ont été interdits à perpétuité de l'exercice du droit de vote ».
- à l'article 64 de l'avant-projet, qui ajoute un paragraphe 2 à l'article 4145-14 du Code, on écrira « les règles fixées » plutôt que les « règles tracées » et « Le nouveau conseiller exerce le mandat de celui qu'il remplace jusqu'à son terme » plutôt que « Le nouveau conseiller achève le terme de celui qu'il remplace » ;

- aux articles 69 et 70 de l'avant-projet, le terme « commuées » sera remplacé par « prévues ».

En conclusion, l'ensemble de l'avant-projet doit être attentivement revu, y compris la langue et l'orthographe.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	S. VAN DROOGHENBROECK,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY