

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.715/4
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 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale », a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 13 décembre 2011.

Examen du projet

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Selon l'article 10, alinéas 4 et 5, de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale',

« Le ou les siège(s) non attribués est (sont) dévolu(s) dans l'ordre d'importance des décimales.

En cas d'égalité, le siège est attribué aux listes participant au pacte de majorité ».

Dans l'article 2 de l'avant-projet de décret, ces dispositions sont remplacées par l'article 10, § 1^{er}, alinéas 4 à 8, en projet, selon lequel :

« Le ou les siège(s) non attribué(s) est (sont) dévolu(s) dans l'ordre d'importance des décimales.

En cas d'égalité entre deux ou plusieurs groupes politiques participant au pacte de majorité, le siège est attribué au groupe politique ayant obtenu le chiffre électoral le plus élevé.

En cas d'égalité entre deux ou plusieurs groupes politiques ne participant pas au pacte de majorité, le siège est attribué au groupe politique ayant obtenu le chiffre électoral le plus élevé.

En cas d'égalité entre deux ou plusieurs groupes politiques dont un seul appartient au pacte de majorité, le siège est attribué au groupe politique participant audit pacte.

En cas d'égalité entre plusieurs groupes dont au moins deux appartiennent au pacte de majorité, le siège est attribué au groupe politique participant audit pacte ayant obtenu le chiffre électoral le plus élevé ».

Comme il ressort du commentaire de l'article, l'auteur de l'avant-projet entend ainsi « répondre à l'arrêt n° 169.631 du 30 mars 2007 relatif à l'élection du conseil de l'action sociale de Wavre, dès lors que le Conseil d'État a émis des réserves sur la portée de l'article 10, alinéa 5, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (attribution du dernier siège en cas de ballottage) » et « [transcrire] la portée de cet arrêt de manière à couvrir toutes les hypothèses de ballottage susceptibles de se produire ».

Il y a lieu de constater que, dans cet arrêt, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a relevé que, selon les parties intéressées, l'objectif poursuivi par la règle dérogatoire figurant à l'article 10, alinéa 5, de la loi du 8 juillet 1976, remplacé par le décret du 8 décembre 2005, était d'assurer une majorité politique identique au conseil communal et au conseil de l'action sociale.

En l'espèce, cet objectif est atteint par la nouvelle règle dérogatoire prévue à l'article 10, § 2, en projet.

Dans ces conditions, l'avantage que les alinéas 7 et 8 de l'article 10, § 1^{er}, en projet, attribuent aux groupes politiques participant au pacte de majorité, déroge dès lors au principe de proportionnalité et au système en cascade qui régissent la répartition des sièges au conseil de l'action sociale en vertu de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, et ne se justifie plus.

Les dispositions en projet seront revues à la lumière de ces observations.

2. La première phrase de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet est inutile puisqu'elle ne fait qu'annoncer le résultat des dispositions appliquées en vertu du paragraphe 2.

3. À l'article 10, § 2, alinéa 3, il convient d'insérer les mots « visés à l'alinéa 1^{er} » entre les mots « La répartition des sièges » et les mots « au conseil de l'action sociale ».

À l'alinéa 5 du même paragraphe, il convient d'insérer les mots « visés à l'alinéa 2 » entre les mots « La répartition des sièges » et les mots « au conseil de l'action sociale ».

4. À l'article 10, § 2, alinéas 1^{er} et 2, et § 3, alinéa 2, en projet, il convient de remplacer les mots « aux listes » par les mots « aux groupes politiques ».

Article 3

1. À l'article 11, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, en projet, il convient de ne viser que le respect des conditions – et non des « mentions » – prévues à l'article 7 puisqu'il s'agit de vérifier avant un scrutin, la recevabilité des listes au regard de l'éligibilité des candidats.

Il n'en va pas de même de l'article 9 qui, à l'instar d'autres dispositions de la loi, règle des cas d'incompatibilité à faire partie du conseil de l'action sociale ; en effet, la vérification de ces cas d'incompatibilité a nécessairement lieu postérieurement à l'élection de la personne qui en est frappée.

2. Il y a lieu de remplacer les 2° et 3° du même alinéa en projet par les mots suivants :

« 2° le respect des exigences de l'article 10 ».

3. La section de législation se demande si la dévolution des sièges vacants visée à l'article 11, § 3, en projet, peut donner lieu à la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 10, § 2, en projet.

Le commentaire de la disposition sera complété sur ce point.

4. À l'article 11, § 4, en projet, il convient également de viser l'hypothèse, prévue par l'article 10, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, d'une démission collective de plein droit des membres du conseil de l'action sociale à la suite de l'adoption d'un nouveau pacte de majorité visé à l'article L1123-1, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 6

L'article 6 de l'avant-projet abroge l'article 15, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976. Le commentaire de l'article s'en explique comme suit :

« Cette disposition abroge la procédure de validation des élections par le collège provincial. Les dossiers relatifs à l'élection des membres du conseil de l'action sociale seront dorénavant soumis à la tutelle générale obligatoirement transmissible ».

Tel qu'il est en vigueur, cet article 15, § 1^{er}, prévoit en effet, en ses alinéas 1^{er} à 4, que le dossier de l'élection des membres d'un conseil de l'action sociale est transmis sans délai au collège provincial, que toute réclamation contre l'élection doit être introduite par écrit auprès du collège provincial dans les cinq jours qui suivent la proclamation du résultat de l'élection, et que le collège provincial, qu'il ait ou non été saisi d'une réclamation, statue, en tant que juridiction administrative, sur la validité de l'élection dans les vingt jours de la réception du dossier, à défaut de quoi l'élection est tenue pour régulière.

L'attention des auteurs de l'avant-projet est toutefois attirée sur ce que les alinéas 5 à 7 de cette même disposition ouvrent par ailleurs un recours devant le Conseil d'État aux personnes physiques et morales auxquelles la décision ou l'absence de décision du collège provincial a dû être communiquée ou notifiée et ce, dans un délai de quinze jours à dater de cette communication ou notification. Le recours au Conseil d'État est également ouvert au gouverneur de province dans les quinze jours qui suivent la décision du collège provincial ou l'expiration du délai dans lequel celui-ci doit se prononcer. En application de l'article 16, 4°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ce recours devant le Conseil d'État est un recours de pleine juridiction ¹.

L'abrogation de l'article 15, § 1^{er}, dans son ensemble, aurait donc pour effet de supprimer en cette matière le recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, alors que telle n'est manifestement pas la volonté des auteurs de l'avant-projet ². En effet, outre que le commentaire de l'article ne fait aucunement état de la suppression de ce recours, il convient encore de noter que l'article 21 de la loi du 8 juillet 1976, en application duquel le Conseil d'État dispose d'un délai de six mois après la réception de la requête pour statuer, suivant la procédure prévue par le Roi, sur les recours introduits en application de l'article 15 de la loi, n'est ni modifié ni abrogé par l'avant-projet, et que l'article 18, en projet, de la loi du 8 juillet 1976, tel que remplacé par l'article 27 de l'avant-projet, maintient de même le recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État dans le cadre du contentieux relatif aux conditions d'éligibilité et aux situations d'incompatibilité des membres du conseil de l'action sociale ³.

¹ L'article 16, 4°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ouvre en effet un recours de pleine juridiction dans le cadre des recours visés, notamment, à l'article 18 (élection des membres du conseil des C.P.A.S. et de leurs suppléants) de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'aide [lire : « d'action »] sociale'. À la suite de la large communautarisation de la matière ainsi que du transfert de celle-ci à la Région wallonne et de la modification de la loi du 8 juillet 1976 par le décret du 8 décembre 2005, cette disposition est cependant devenue l'article 15 de la version de la loi organique du 8 juillet 1976 applicable en région linguistique de langue française.

² La question de la compétence de la Région wallonne, notamment au regard de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, pour procéder à la suppression d'un tel recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, n'a, en conséquence, pas été examinée dans le présent avis (voir, notamment, sur cette question, l'avis 38.567/4 – 38.568/4 donné le 11 juillet 2005 sur deux avant-projets devenus le décret du 8 décembre 2005 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' et le décret du 8 décembre 2005 'modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale' (*Doc., parl., Parl. wall., 2005-2006, n° 204/1, p. 31 et s. et n° 205/1, p.18 et s., spéc. n°s 8, 11, 12 et 18 à 24 de l'avis*).

³ Cet article 18 de la version de la loi du 8 juillet 1976 applicable en région linguistique de langue française correspond en effet à l'article 21, original, de la loi du 8 juillet 1976, également visé à l'article 16, 4°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 6 de l'avant-projet doit, en conséquence, être revu afin de maintenir, à l'article 15, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976, dans sa version applicable en région linguistique de langue française, la possibilité d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, tout en adaptant cette disposition à la circonstance que plus aucune procédure de validation de l'élection n'est prévue devant le collège provincial, statuant en tant que juridiction administrative.

Même adapté en ce sens, la section de législation se demande toutefois comment il conviendra de combiner l'exercice de ce droit de recours de plein contentieux devant le Conseil d'État avec l'application concomitante de la tutelle générale dont il est question dans le commentaire de l'article, notamment quant au point de départ du délai de recours devant le Conseil d'État ou quant à l'influence d'un recours gracieux adressé à l'autorité de tutelle dans le délai de tutelle. Le commentaire de l'article doit être complété sur ce point, de même qu'il conviendrait de justifier, notamment au regard des critères de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la suppression de la procédure de validation des élections des membres d'un conseil de l'action sociale par le collège provincial statuant en premier ressort en qualité de juridiction administrative et donc, l'ouverture directe d'un recours devant le Conseil d'État statuant comme juge de plein contentieux ⁴.

Article 10

L'article 15, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 est abrogé par l'article 6 de l'avant-projet de décret ; sa modification par l'article 10 de l'avant-projet de décret est donc sans objet.

Les mots « 15, § 1^{er}, alinéa 3 » doivent dès lors être omis.

⁴ Il convient à cet égard d'observer que dans les diverses autres législations applicables en cette matière très spécifique, un recours en premier ressort a été maintenu devant une juridiction administrative pour ce qui concerne le contentieux proprement dit de l'élection des membres d'un conseil de l'action sociale (à savoir, selon celle des législations applicables, le collège juridictionnel visé à l'article 83^{quinquies}, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', le conseil des contestations électorales visé à l'article 15 du décret du Parlement flamand du 19 décembre 2008 'relatif à l'organisation des centres publics d'action sociale', le collège des gouverneurs de province visé à l'article 131^{bis} de la loi provinciale et ce, en application de l'article 18^{bis}, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976, ou la députation de la province du Brabant flamand et ce, en application de l'article 18^{bis}, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976), à l'exception de la Communauté germanophone où le recours de premier ressort a, pour des raisons spécifiques à la Communauté germanophone, été remplacé par un recours administratif devant le Gouvernement de la Communauté germanophone (voir l'article 18 de la loi organique du 8 juillet 1976, tel que modifié par le décret du 2 mai 1995 – au sujet de l'admissibilité, au regard de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de la transformation du recours juridictionnel de premier ressort en un recours administratif organisé, voir l'avis 23.439/8 donné le 25 octobre 1994 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mai 1995 précité (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 1994-1995, n° 148/1, pp. 20-26)).

En tant que les dispositions du projet modifient l'article 15, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 6 ci-dessus.

Article 16

Il convient de remplacer les mots « l'article 114, alinéa 5 » par les mots « l'article 114, alinéa 6 ».

Article 25

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « est modifié » par les mots « est remplacé ».

Article 27

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 69 dans l'avis 50.714/4 donné ce jour sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'.

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 modifier⁵; il n'y a aucune raison de s'écarter de ce principe de bon sens. En conséquence, l'ensemble de l'avant-projet doit être revu pour tenir compte de cette observation. Ceci évitera, notamment, que la même modification soit apportée à un même article par

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 122.

deux dispositions de l'avant-projet, comme c'est le cas pour les articles 15 et 22 de l'avant-projet ;

- 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 « de la même loi » dans la phrase liminaire des articles modificatifs suivants ⁶. Cette recommandation n'a pas été suivie dans de nombreuses dispositions 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 2 de l'avant-projet doit être rédigé comme suit :

« Art. 2. L'article 10 de la loi du 10 juillet 1976, remplacé par le décret du 8 décembre 2005, est remplacé par ce qui suit : » ⁷ ;

- la division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne contient qu'un seul alinéa ⁸. Cette observation vaut, notamment, pour l'article 25 de l'avant-projet (article 12 en projet). 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 au début de la ligne 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 suivantes ⁹. De même, lorsqu'un texte est ajouté à la fin d'un article, il convient de faire clairement ressortir s'il s'agit de compléter l'article par une phrase ou par un nouvel alinéa. Ainsi, à l'article 5 de l'avant-projet, la seconde phrase liminaire (« À la suite du même article, la phrase suivante est ajoutée ») est particulièrement ambiguë. Le respect de ces règles est important afin d'éviter toute difficulté ultérieure de renvoi à celui des alinéas qu'il convient d'identifier. En conséquence, l'ensemble de l'avant-projet doit, être revu à la lumière de ces observations ;

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 112.

⁷ *Ibid.*, formule F 4-2-5-6.

⁸ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 57.1.1.

- afin d'éviter d'induire en erreur les destinataires du décret, les phrases liminaires de certains articles modificatifs doivent être soigneusement revues à la lumière des formules reprises dans le traité de légistique. À titre d'exemples :

- s'agissant d'apporter diverses modifications à un même article de la loi organique du 8 juillet 1976, la phrase liminaire de l'article 5 de l'avant-projet doit être rédigée comme suit :

« Art. 11. À l'article 14 de la même loi, remplacé par le décret du 8 décembre 2005, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots « autre que le président » sont insérés entre les mots « lorsqu'un membre » et les mots « cessent de faire partie du conseil »;

2° l'article est complété par un alinéa rédigé comme suit : « (...) » ou, suivant celle des intentions des auteurs de l'avant-projet, l'article est complété par la phrase suivante¹⁰ : « ... ».

La même observation vaut pour les articles 13 et 14 de l'avant-projet ;

- À l'article 11 de l'avant-projet, afin d'identifier clairement l'alinéa qu'il convient de modifier, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

« Dans l'article 46, § 6, 1°, alinéa 3, de la même loi, inséré par le décret du 2 avril 1998, (la suite comme au projet) ».

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

- 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 modifié¹¹. Ainsi, à l'article 11 en projet (article 3 de l'avant-projet), il convient au paragraphe 2, de remplacer les mots « paragraphe précédent » par les mots « paragraphe 1^{er} ». De même, dans l'article 7 de l'avant-projet, il convient, à l'alinéa 4, en projet, de remplacer le mot « précédent » par « 3 » ;

¹⁰ *Ibid.*, formule F 4-2-7-2.

¹¹ *Ibid.*, recommandations n^{os} 70 et 72.

- lorsqu'un article est remplacé et qu'il ne s'agit pas du premier article de l'acte qu'il convient de modifier, le texte proposé doit commencer par la mention « Art. (...) » et, notamment, pas par « Article ». Ceci vaut, notamment, pour les articles 3, 24, 25 et 27 de l'avant-projet ;
- 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, au paragraphe 4 de l'article 11 en projet, (article 3 de l'avant-projet), les mots « du présent article » doivent être omis ;

Sur le plan de la langue :

- à l'article 2 de l'avant-projet (article 10 en projet), il convient, afin d'éviter la double négation, de supprimer, au paragraphe 2, alinéa 9, en projet, « pas plus d' » figurant entre « et, d'autre part » et « un tiers de conseillers communaux » ;
- à l'article 24 de l'avant-projet, qui remplace l'article 124 de la loi organique du 8 juillet 1976, et plus précisément à l'alinéa 3 de celui-ci, le terme « respectivement » est inutile et doit être supprimé. Dans l'alinéa 4 en projet, le verbe « sera » doit être remplacé par le verbe « est ». Par ailleurs, l'alinéa 6, *in fine*, de la même disposition doit être formulé comme suit : « Ce siège supplémentaire confère à l'administrateur ainsi désigné une voix consultative dans tous les cas » ;
- dans l'article 25 de l'avant-projet (article 12 en projet), il convient d'utiliser chaque fois l'expression « pacte de majorité » ;
- dans l'article 27 de l'avant-projet (article 18 en projet), le terme « commuées » sera chaque fois remplacé par « prévues ».

En conclusion, l'ensemble de l'avant-projet doit être attentivement revu.

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