

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.288/4
DU 20 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 14 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de décret "modifiant les articles L1123-1 et L1123-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation" (Doc., Parl. wall., 2006-2007, n/ 612/1), a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence se justifie, cependant, par des circonstances tout à fait exceptionnelles. En effet, à la suite de la présentation par les membres du collège communal de la Ville de Charleroi de leur démission, un problème aigu de continuité du service public risque de se poser. L'intervention du législateur, dans les délais les plus brefs, s'impose. Telle est la raison pour laquelle la présente demande est formulée dans de telles conditions."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations suivantes.

1. Selon la lettre de demande d'avis adressée par le Président du Parlement wallon, "l'urgence se justifie par des circonstances tout à fait exceptionnelles" liées à la situation que connaît la Ville de Charleroi.

Des circonstances exceptionnelles peuvent certainement justifier la modification de la législation. Elles ne dispensent toutefois pas le législateur de l'obligation de respecter le principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce respect est notamment assuré par le caractère général et abstrait de la norme adoptée, caractère qui ne peut être de pure forme.

.../...

Ainsi, le mécanisme mis en place par l'article L1123-1, § 5, proposé, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : "le Code"), ne peut être appliqué que dans l'hypothèse où, "en cours de législature, tous les membres du collège démissionnent" ⁽¹⁾. Le législateur ne peut cependant perdre de vue des situations proches, qui conduiraient à une même impasse. Que se passerait-il, en effet, si plusieurs membres du collège, voire un seul, refusent de démissionner alors que le pacte de majorité doit être considéré comme "rompu" au même titre que dans l'hypothèse envisagée par l'article 2 de la proposition de décret présentement examinée ? Le législateur doit, à tout le moins, justifier pourquoi ces deux hypothèses, qui provoquent toutes deux la paralysie du collège, sont traitées différemment, l'une selon le nouveau mécanisme mis en place par la proposition de décret, l'autre selon les dispositions actuelles du Code.

Il convient également, toujours à titre d'exemple, de justifier pourquoi ce n'est que dans l'hypothèse envisagée de la démission de tous les membres du collège que :

- a) le bourgmestre est, de manière discrétionnaire, "issu d'un des groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité", dérogeant par là-même au mécanisme de l'élection de plein droit du bourgmestre, tel qu'il résulte de l'article L1123-4 du Code;
- b) le bourgmestre peut être désigné "hors conseil" (article L1123-1, § 5, alinéa 3, proposé) ⁽²⁾;
- c) le conseiller qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre peut néanmoins être membre du collège (article L1123-4, § 3, proposé).

⁽¹⁾ Comparer avec l'article L1123-2 du Code, relatif "au remplacement définitif d'un membre du collège dans les cas visés aux articles L1123-6, L1123-7, L1123-12, L1125-2 et L1125-7".

⁽²⁾ Comparer, pour ce qui concerne la présentation des échevins, avec le mécanisme dérogatoire prévu à l'article L1123-8, § 2, alinéas 2 à 4, du Code, à la seule fin de se conformer à l'article 11bis de la Constitution.

D'une manière plus générale, dans le bref délai imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas été à même de mesurer toutes les implications du nouveau mécanisme proposé qui, selon les développements de la proposition de décret, "vise à apporter quelques adaptations au Code de la Démocratie Locale, relatives aux nouveaux pactes déposés en cours de législature", alors même que les nouvelles dispositions ont une portée générale et pourraient dès lors trouver à s'appliquer en dehors de l'hypothèse envisagée en fait aujourd'hui par ses auteurs.

2. L'élément déclencheur du mécanisme proposé n'est pas défini avec précision, ce qui pourrait générer une grave insécurité juridique. Selon l'article L1123-1, § 5, alinéa 1^{er}, première phrase ⁽³⁾, proposé, il faut que "tous les membres du collège démissionnent". S'agit-il d'une démission collective simultanée ? La "deuxième phrase" de l'alinéa précité semble cependant le démentir, puisqu'elle prend en compte, comme point de départ d'un délai, la démission du dernier des membres du collège. Mais comment alors identifier ce dernier membre dans l'hypothèse où d'autres auraient déjà démissionné et auraient été remplacés ? Faut-il qu'ils soient tous démissionnaires en même temps ?

Compte tenu, par ailleurs, de l'article 4 proposé, le décret aura-t-il vocation à s'appliquer dans l'hypothèse où la démission (collective) des membres du collège serait intervenue avant son entrée en vigueur ?

La proposition de décret doit être complétée sur ces différents points.

3. Les dispositions proposées ont une incidence sur le mandat de président du conseil de l'action sociale qui est membre du collège (article L1123-3 du Code) et qui est désigné dans le pacte de majorité (article L1123-1, § 2, alinéa 2, du Code).

⁽³⁾ Tel que présenté l'article L1123-1, § 5, alinéa 1^{er}, pose problème au regard des règles de légistique. En effet, le dernier alinéa du même paragraphe se réfère à "la période de trente jours, telle que visée à l'alinéa 1^{er}". Ceci laisse supposer que l'alinéa 1^{er} comporte deux phrases, alors que la seconde renvoie à la première en visant "l'alinéa précédent". Cette incohérence doit être levée.

Or, conformément à son article 1^{er} ⁽⁴⁾, la proposition de décret examinée ne s'applique que dans les matières régionales. Il convient donc d'adapter par un décret séparé, notamment l'article 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, inséré par le décret du 8 décembre 2005.

À cet égard, il est renvoyé aux observations générales relatives à la compétence formulées par la section de législation du Conseil d'État en son avis 38.567/4 et 38.568/4, donné le 11 juillet 2005, sur l'avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ⁽⁵⁾.

4. Le mécanisme envisagé par l'article L1123-1, § 5, proposé, déroge implicitement à de nombreuses dispositions figurant dans d'autres articles du Code.

D'une manière non exhaustive, les difficultés suivantes peuvent être relevées :

- a) l'article L1123-1, § 5, alinéa 1^{er}, proposé, attache une conséquence à la démission de tous les membres du collège, à savoir que "le pacte de majorité est considéré comme rompu". En vertu des articles L1123-7 et L1123-11 du Code, ainsi que de l'article 22, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 précitée, la démission des membres du collège ne prend toutefois effet qu'à la date où le conseil communal ou le conseil de l'action sociale l'accepte. Est-il dérogé à cette règle ? La rédaction de l'article L1123-1, § 5, alinéa 1^{er}, "seconde phrase" ⁽⁶⁾, proposé, incline à répondre par l'affirmative;

⁽⁴⁾ La proposition de décret traitant d'une matière régionale, l'article 1^{er} est ici inutile (comparer avec l'article 3, § 3, alinéa 2, du décret (I) du 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et avec l'article 4, 2/, *in fine*, du décret (II) du 22 juillet 1993, attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française).

⁽⁵⁾ Doc. Parl. wall., 2004-2005, n/ 204/1.

⁽⁶⁾ Voir la note infrapaginale (3).

- b) en vertu de l'article L1123-1, § 5, alinéa 6, proposé, le Gouvernement peut faire procéder à de nouvelles élections au cas où aucun nouveau pacte de majorité n'a été adopté dans les trente jours de l'acceptation de la démission du dernier membre du collège.

Ceci pose notamment les questions suivantes :

- la question se pose de savoir si la faculté donnée au Gouvernement ("peut") pourrait ne pas être mise en oeuvre;
 - dans une hypothèse similaire, à savoir le défaut de pacte de majorité, l'article L1123-1, § 4, alinéa 1^{er}, du Code, prévoit la désignation d'un commissaire du Gouvernement. La question se pose de savoir pourquoi un tel mécanisme n'est pas également prévu en l'espèce;
 - quoi qu'il en soit, au regard du principe d'égalité, les développements de la proposition de décret restent en défaut de justifier, au regard du mécanisme ainsi retenu, cette différence de traitement dans des situations très similaires, à savoir le défaut d'un pacte de majorité à l'expiration d'un délai donné;
- c) en vertu de l'article L1123-14 du Code, une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège peut emporter la démission de tous les membres du collège. Dans cette hypothèse, la possibilité de nommer un bourgmestre hors conseil ou de faire procéder à de nouvelles élections, telle que prévue par l'article L1123-1, § 5, proposé ne sera pas applicable. Cette différence de traitement doit également être justifiée lors des travaux parlementaires.

Il résulte des observations qui précèdent que le mécanisme proposé menace gravement la sécurité juridique en ce qu'il n'est guère possible d'appréhender l'ampleur des dérogations projetées aux dispositions actuelles du Code.

5. En vertu de l'article L1123-1, § 5, alinéa 4, proposé, le bourgmestre nommé hors conseil doit "être de nationalité belge, remplir et conserver les conditions

.../...

d'éligibilité fixées à l'article L4121-1". D'une part, cette dernière disposition fixe les conditions pour être électeur, les conditions d'éligibilité étant fixées à l'article L4142-1 du Code. D'autre part, le législateur décréteil n'est pas compétent pour énoncer la condition de nationalité belge ⁽⁷⁾ qui, en outre, est déjà exigée à l'article L4121-1 du Code auquel renvoie l'article L4142-1.

6. Il convient de justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi le bourgmestre désigné hors conseil ne doit déclarer le groupe politique auquel il sera rattaché que lors de son entrée en fonction (article L1123-1, § 5, alinéa 5, proposé), alors que le rattachement de l'échevin élu hors conseil doit déjà figurer dans le pacte de majorité (article L1123-8, § 2, alinéa 4, du Code).

7. La section de législation n'aperçoit pas, à l'article L1123-1, § 5, alinéa 6, proposé, l'utilité de la référence à l'article L4146-17 du Code. D'une part, les hypothèses ne sont pas les mêmes; d'autre part, la disposition proposée reproduit les dispositions pertinentes de l'article auquel elle renvoie.

⁽⁷⁾ Voir, notamment, l'avis 36.690/4 donné le 29 mars 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE