CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.906/4
du 22 janvier 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux'

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

Le 17 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 janvier 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2024.

*

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 41, 43, 45, 80, 82 et 84 de l'avant-projet déterminent les cas dans lesquels le conseil communal ou provincial peut déléguer ses compétences au collège communal ou provincial, pour ce qui concerne l'acception des donations faites par acte authentique et legs au profit de la commune ou de la province, la fixation des conditions et modalités de la procédure d'attribution des contrats relatifs à des opérations immobilières, à la vente ou à la mise à disposition de biens meubles corporels et l'adoption des conditions contractuelles qui régissent ces opérations.

Ces délégations sont limitées, au maximum, aux donations et legs sans charge ou condition et aux opérations d'un montant estimé inférieur aux montants fixés par les articles L1221-1, § 2, L1222-1, § 2, L1222-1*ter*, § 2, L2222-1, § 2, L2222-1*ter*, § 2, et L2222-1*quinquies*, § 2, en projet.

Selon les commentaires des articles 41, 43 et 45 :

> « Dans un souci d'harmonisation, les montants des délégations sont identiques à ceux existants aujourd'hui en matière de marchés publics ».

Les mêmes articles habilitent le Gouvernement à adapter ces montants.

Les commentaires des articles 41, 43, 45 et 84 précisent que les dispositions en projet, permettent au Gouvernement, « dans un souci de simplification », d'adapter les montants visés au paragraphe 2 des articles L1221-1, L1222-1, L1222-1*ter*, L2222-1, L2222-1*ter* et L2222-1*quinquies*, en projet, « lorsque les circonstances le justifient », « afin notamment de tenir compte de l'évolution des prix sur le marché de l'immobilier » ou « afin notamment de tenir compte de l'évolution des prix ».

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

Par ailleurs, les articles 28 et 77 de l'avant-projet augmentent le seuil de remise d'avis du directeur financier de 22.000 euros à 30.000 euros et habilitent également le Gouvernement à modifier ce montant (articles L1124-40, § 1er, alinéa 5, et L2212-65, § 2, alinéa 5, en projet). Selon le commentaire de l'article 28 de l'avant-projet, auquel renvoie le commentaire de l'article 77 de l'avant-projet, cette habilitation est donnée au Gouvernement « dans un souci de simplification ».

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé [1], en vertu de l'article 162, alinéa 1er, de la Constitution, il revient au pouvoir législatif de régler les institutions communales et provinciales.

Cette disposition n'exclut pas que des délégations soient accordées au Gouvernement, pour autant que les éléments essentiels de la réglementation soient déterminés par le législateur et ne soient pas laissés à l'appréciation du Gouvernement.

Certes, pour ce qui concerne le choix de la procédure de passation et la fixation des conditions des marchés publics, les articles L1222-3, § 5, L1222-6, § 6, L1222-7, § 8, L1222-8, § 4, L2222-2, § 5, L2222-2*quater*, § 6, et L2222-2*quinquies*, § 8, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le « Code ») habilitent également le Gouvernement à adapter les montants prévus dans ces articles mais uniquement lorsque « les circonstances le justifient ». Il en est de même des articles L3122-7 et L3161-11 du Code [2].

Il s'ensuit que l'habilitation donnée au Gouvernement par les articles L1124-40, § 1er, alinéa 5, L1221-1, § 5, L1222-1, § 5, L1222-1*ter*, § 5, L2212-65, § 2, alinéa 5, L2222-1, § 4, L2222-1*ter*, § 4, et L2222-1*quinquies*, § 4, en projet, faute d'être encadrée, n'est pas admissible.

Par conséquent, les articles 28, 41, 43, 45, 77, 80, 82 et 84 seront revus.

[1] Voir notamment l'avis 67.083/4 donné le 14 mai 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 25 janvier 2021 'modifiant le décret communal du 23 avril 2018', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2020-2021, n° 102/1, p. 59.

[2] Comme il ressort de l'exposé des motifs accompagnant le projet devenu le décret du 4 octobre 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux' (*Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1163/1, p. 6), ces dispositions visent à permettre au Gouvernement d'adapter les montants « afin de tenir compte de l'évolution de la législation sur les marchés publics ou de l'évolution des prix ».

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 3 et 8

Selon le commentaire de l'article 3, les modifications aux articles L1122-7, § 1er, alinéa 3, et L1122-15, alinéa 1er, du Code visent à tenir compte de la modification apportée à l'article L1122-34 du Code par l'article 15 de l'avant-projet. Or, ce dernier ne modifie par la numérotation des paragraphes existants de l'article L1122-34 du Code.

Par conséquent, les articles 3 et 8 seront omis.

Article 17

Au 2°, il convient de remplacer les mots « par deux alinéas rédigés » par les mots « par un alinéa rédigé ».

Article 27

Au 2°, b), il convient de remplacer les mots « l'article 1512-1/1 » par les mots « l'article L1512-1/1 ».

Article 28

Au 1°, b), il convient de remplacer les mots « sont remplacés » par les mots « sont chaque fois remplacés ».

Article 30

Il convient de remplacer les mots « Dans l'article L1125-1, au § 1er, 3° » par les mots « Dans l'article L1125-1, § 1er, alinéa 1er, 3°, modifié par le décret du 18 avril 2013, ».

Article 50

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « paragraphe 2 » par les mots « paragraphe 3 ». Le dispositif en projet sera adapté en conséquence.

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

Article 56

Il y a lieu à tout le moins dans le commentaire de l'article d'expliciter la portée de la règle selon laquelle l'élection des délégués à la proportionnelle s'opère « suivant un clivage majorité-opposition », en ce compris les modalités concrètes de mise en œuvre de cette règle.

Article 77

Selon l'article L2212-65, § 7, en projet, inséré par l'article 77, 2°, de l'avant-projet :

« Aux fins de bonne exécution du présent article, toute décision qui a une incidence financière est transmise au directeur financier ».

L'alinéa 4 de l'article L2212-65, § 2, en projet, inséré par le 1°, d), selon lequel toute décision qui a une incidence financière est transmise au directeur financier, est inutile et sera dès lors omis.

Article 81

À l'article L2222-1*bis*, alinéa 2, en projet, il convient de remplacer les mots « au paragraphe 1er » par les mots « à l'alinéa 1er ».

Article 97

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « par trois alinéas » par les mots « par deux alinéas ».

Article 102

Les articles 103 à 108 fixent des règles relatives aux opérations immobilières et aux opérations mobilières des pouvoirs locaux.

Selon l'article L3511-1, § 1er, 1°, en projet, la notion de « pouvoir local » est définie de la manière suivante : « un des pouvoirs locaux visés à l'article L3111-1, § 1er » du Code. Ce dernier définit, conformément à l'article 7 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', le champ d'application des dispositions relatives à l'organisation de la tutelle administrative ordinaire sur les provinces et les communes, y compris les zones de police et les zones de secours.

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡

Or, la fixation des règles relatives aux opérations immobilières et aux opérations mobilières des zones de police et des zones de secours ne relève pas de la compétence de la Région wallonne, en vertu de l'exception à la compétence des Régions au profit de l'autorité fédérale que consacre l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 aout 1980 [3].

Par conséquent, à l'article L3511-1, § 1er, 1°, en projet, il convient soit d'ajouter les mots « à l'exception des zones de police unicommunales et pluricommunales et des zones de secours », soit d'y énumérer les différentes autorités concernées autrement que par un renvoi à l'article L3111-1, § 1er, du Code.

Article 112

Les mots « Dans l'article L6511-1 » seront remplacés par les mots « Dans l'article L6511-3 ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

[3] Voir notamment l'avis 65.418/4 donné le 25 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mai 2019 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux receveurs régionaux', *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1364/1, pp. 13-15.

‡LW-CCBYQBECA-HEJAGXV‡