



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.749/4
du 2 juillet 2025

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘modifiant
l’article L1122-35 du Code de la démocratie locale et de
la décentralisation et insérant un article L1122-35*bis* en vue
d’instaurer l’obligation de créer un conseil consultatif
communal des aînés’ et un amendement

Le 16 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'modifiant l'article L122-35 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L1122-35*bis* en vue d'instaurer l'obligation de créer un conseil consultatif communal des aînés', déposée par Mme DEJARDIN, M. LEFEBVRE, Mmes PÉCRIAUX et ROBERTY et M. SAHLI (*Doc. parl.*, Parl. w, 2024-2025, n° 77/001) et l'amendement déposé par Mme DEJARDIN. MM. CRAMPONT et LEFEBVRE et Mme HANUS (*Doc. parl.*, Parl. w, 2024-2025, n° 77/003).

La proposition et l'amendement ont été examinés par la quatrième chambre le 2 juillet 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juillet 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION ET DE L'AMENDEMENT

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2 de la proposition de décret (article L1122-35*bis* proposé du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ci-après : le « Code ») tend à instituer dans chaque commune un conseil consultatif communal des aînés (ci-après : « CCCA »). Composé de personnes inscrites au registre de la population de la commune et âgées d'au moins soixante ans (ou cinquante-cinq ans selon l'amendement), ainsi que de représentants d'associations actives dans le domaine des aînés (article L1122-35*bis*, § 2, alinéa 2, proposé du Code), « [l]e CCCA a pour mission de débattre des enjeux communaux et d'émettre des recommandations et des avis, de sa propre initiative ou sur demande du conseil communal ou du collège communal, pour développer des politiques qui tiennent compte des besoins des aînés sur le territoire communal » (article L1122-35*bis*, § 6, proposé du Code).

La proposition se base sur le constat selon lequel la création de conseils consultatifs communaux vise à « promouvoir la participation active des citoyens dans la gestion des politiques communales », sur le fait que, parmi les conseils consultatifs initiés sur la base de l'article L1122-35 du Code, ceux qui sont le plus souvent installés sont les CCCA, et, enfin, sur la réglementation applicable en la matière en Région de Bruxelles-Capitale ¹.

[‡] S'agissant d'une proposition de décret et d'un amendement, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'article 111 du décret et ordonnance conjoints du 4 avril 2024 de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française 'portant le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité', qui énonce :

« La création d'un conseil consultatif communal des aînés, dénommé ci-après conseil consultatif, s'inscrit dans la politique concernant les aînés poursuivie par la commune. Chaque commune délibère de l'opportunité de créer un tel conseil ». Contrairement à ce que laissent entendre les développements de la proposition, cette disposition n'instaure pas une obligation de création d'un CCCA mais laisse à chaque conseil communal le soin de décider de l'opportunité de créer un tel organe.

2. Dans un premier temps, des communes ont pris l'initiative de mettre en place en leur sein des organes consultatifs. Ces initiatives ont par la suite fait l'objet d'un encadrement par le législateur ².

Selon l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont en principe compétentes quant à « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales [...] ». Cette compétence emporte celle de définir, comme le fait l'actuel article L1122-35 du Code, les règles de base relatives à la composition et au fonctionnement des conseils consultatifs lorsqu'une commune fait le choix d'en instituer un.

3. En prévoyant la mise en place d'un CCCA dans chaque commune, la proposition à l'examen prive les communes de la possibilité d'évaluer l'opportunité ou non, compte tenu de leurs spécificités propres, de la création d'un tel organe. S'il appartient au législateur régional de régler les institutions communales conformément à l'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution ³, il doit cependant veiller à ce que son intervention ne porte pas une atteinte disproportionnée à la situation et aux intérêts des communes concernées, dont l'autonomie est garantie par les articles 41 et 162 de la Constitution ⁴.

Partant, les auteurs de la proposition sont invités à exposer de manière plus spécifique les raisons de nature à justifier l'institution dans l'intégralité des communes situées sur le territoire de la région de langue française d'un organe consultatif chargé de veiller à la prise en compte des besoins des aînés sur le territoire communal, alors que ces communes disposent jusqu'à présent du pouvoir de décider de la mise en place d'un tel organe, une telle décision faisant uniquement l'objet d'un encadrement par le législateur quant à la manière de l'exercer.

² Voir l'article 120*bis* de la Nouvelle loi communale, tel qu'inséré par la loi du 11 juillet 1994 'modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale', disposition rédigée à ce moment comme suit :

« Lorsque le conseil communal institue des conseils consultatifs, il en fixe la composition en fonction de leurs missions et détermine les cas dans lesquels la consultation de ces conseils consultatifs est obligatoire.

Il met à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ».

Les travaux préparatoires de cette loi indiquent : « La faculté de créer des conseils consultatifs existe déjà maintenant. Cet article inscrit cette possibilité dans la Nouvelle loi communale, les communes étant incitées à user effectivement de cette faculté », *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, 851/1, p. 18.

L'article 120*bis* de la Nouvelle loi communale a fait l'objet d'autres modifications par la suite.

³ Lequel dispose : « Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi ».

⁴ Sur la portée de l'autonomie communale, voir notamment C.C., 22 mars 2012, n° 47/2012, B.5 ; C.C., 20 septembre 2018, n° 115/2018, B.22 ; C.C., 14 février 2019, n° 28/2019, B.10 ; C.C., 3 octobre 2024, n° 104/2024, B.9.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 2

1. L'article L1122-35*bis*, § 5, proposé prévoit :

« Dans les six mois de l'installation du collège communal, le conseil communal initie la procédure d'installation du CCCA ».

Les auteurs de la proposition s'assureront que, dans un objectif de sécurité juridique, il ne convient pas de compléter la proposition par une disposition énonçant que son article 2 entre en vigueur à partir du prochain renouvellement intégral des conseils communaux.

2. L'article L1122-35*bis*, § 7, alinéa 2, proposé prévoit :

« Le gouvernement peut accorder une subvention pour assurer le fonctionnement du CCCA et en fixe les modalités d'octroi ».

La question se pose de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les subventions ici concernées. En effet, l'utilisation du verbe « pouvoir » laisse supposer que le Gouvernement disposerait du pouvoir de décider du principe même de l'octroi des subventions, et ce même lorsque les conditions objectives, décrétales et réglementaires, autorisant l'octroi de la subvention seraient réunies. Il convient dès lors de lever toute ambiguïté à ce propos.

Sur ce point, si l'intention est de conférer un tel pouvoir au Gouvernement, il conviendrait que le texte proposé soit complété aux fins de fixer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de subvention alors même que les conditions d'octroi de la subvention seraient réunies et que des crédits budgétaires seraient disponibles. Si telle n'est pas l'intention, il conviendra, dans les dispositions concernées, de remplacer les mots « le Gouvernement peut accorder » par les mots « le Gouvernement accorde ».

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO