CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.442/4
du 16 janvier 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales'

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

Le 28 octobre 2022, 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 ce qui concerne les élections communales et provinciales'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, 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 16 janvier 2023.

*

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les actuels articles L4146-4 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après » le Code ») fixent les règles relatives à la validation et aux recours des élections communales et provinciales. Les articles L4146-5 et suivants du Code sont remplacés ou modifiés par les articles 210 à 228 de l'avant-projet.

Un Conseil des élections locales est institué par les articles L4146-5 et L4146-19 en projet (article 210 et 222 de l'avant-projet). Composé des gouverneurs wallons et de trois experts permanents désignés par le Gouvernement wallon et siégeant avec voix consultative, cet organe est chargé, d'une part, de statuer sur les réclamations et de valider les élections communales en lieu et place du gouverneur de province [1] et, d'autre part, de statuer sur les réclamations et de valider les élections provinciales, en lieu et place du conseil provincial (articles L4146-18 et L4146-19 actuels du Code).

Les articles 210 et 222 de l'avant-projet habilitent le Gouvernement à déterminer les modalités relatives à l'introduction des réclamations et à la procédure devant le Conseil des élections locales (articles L4146-5, alinéa 5, et L4146-19, alinéa 5, en projet). Ses articles 212 à 218 abrogent les articles L4146-8 à L4146-14 du Code, lesquels fixent les modalités relatives à l'introduction des réclamations et à la procédure devant le gouverneur de province pour ce qui concerne le traitement des réclamations et la validation des élections communales.

Pour ce qui concerne les décisions du Conseil des élections locales relatives aux élections provinciales, l'article L4146-21, § 1er, alinéa 1er, en projet (article 224 de l'avant-projet), dispose, à l'instar de ce que l'actuel article L4146-15, alinéa 1er, première à troisième phrases, du Code, tel que modifié par l'article 219 de l'avant-projet [2], prévoit pour les élections communales :

> « Un recours au Conseil d'État est ouvert dans les huit jours de la notification. Le Conseil d'État statue sur le recours dans un délai de soixante jours. Le recours au Conseil d'État n'est pas suspensif, sauf s'il est dirigé contre une décision du Conseil des

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

[1] Lequel, « [l]orsqu'il prend une décision en application des articles L4146-5 et 6, […] statue en tant que juridiction administrative, qu'il ait ou non été saisi d'une réclamation » (article L4146-9 actuel du Code).

[2] En vue de substituer au mot « gouverneur » les mots « Conseil des élections locales ».

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

élections locales qui porte annulation des élections ou modification de la répartition des sièges » [3].

L'exposé des motifs précise notamment :

« Dans un souci de simplification et de rationalisation, il s'indique que la même instance soit en charge à la fois de la validation des élections communales et de la validation des élections provinciales.

[…]

Une voie de recours devant le Conseil d'État est désormais prévue dans le cadre de la validation des élections provinciales. Les décisions qui seront prises par le Conseil des élections locales dans le cadre de la validation des élections provinciales pourront désormais faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État […] ».

Par ailleurs, l'article L2212-13, § 2, alinéa 3, et § 3, alinéa 3, en projet (article 2 de l'avant-projet), prévoit, à l'instar de l'actuel article L1122-5 du Code, qu'un recours, fondé sur l'article 16 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', est ouvert contre les décisions du conseil provincial relatives aux conditions d'éligibilité de l'élu (qui ne remplirait pas ces conditions au jour de son installation) ou du membre du conseil provincial (qui, après son installation, aurait perdu l'une ou l'autre des conditions d'éligibilité).

2.1. Contrairement à ce que prévoit l'article L4146-9 actuel du Code pour le gouverneur, l'avant-projet n'indique pas que le Conseil des élections locales est appelé à statuer en tant que « juridiction administrative ».

Si l'organe nouvellement institué est appelé à intervenir en tant qu'autorité administrative et non en qualité de juridiction administrative, sa mise en place relève des compétences de la Région wallonne.

Étant donné la possibilité prévue par ailleurs d'introduire devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État un recours de pleine juridiction fondé sur l'article 16 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la qualification du Conseil des élections locales comme autorité administrative ne serait pas de nature à soulever des difficultés quant à la qualité de la protection juridictionnelle offerte aux intéressés. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que, pour ce qui concerne les élections qui entrent dans le champ d'application de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir les élections qui concernent le

[3] Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2014 'déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction' observe à ce propos :
« Dans les cas visés à l'article 16 [des lois coordonnées sur le Conseil d'État], des arrêtés royaux spécifiques règlent la procédure devant le Conseil d'État.
À côté de ces cas, divers textes législatifs, fédéraux, régionaux ou communautaires ont institué des recours en pleine juridiction devant le Conseil d'État en réglant à des degrés divers – le cas échéant pas du tout – la procédure à suivre devant lui. En Région wallonne, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en fournit de nombreux exemples (voir les articles L1112-1, L1122-4, L1122-5, L1122-9, L1125-7, L4146-15, L4146-27, L4146-29, L5431-1). La difficulté, en de pareilles circonstances, est de savoir quelle est la procédure à appliquer en l'absence de texte ou en présence de textes lacunaires ».

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

choix du « corps législatif » [4], un recours juridictionnel consécutivement à une décision d'un organe non juridictionnel suffit en tout cas, en principe, pour satisfaire aux exigences de cette disposition [5].

La qualification du Conseil des élections locales comme autorité administrative emporte également que les habilitations données au Gouvernement par les articles L4146-5, alinéa 5, et L4146-19, alinéa 5, en projet (articles 210 et 222 de l'avant-projet), en vue de de déterminer l'ensemble des modalités relatives à l'introduction des réclamations et à la procédure devant le Conseil des élections locales, ne soulèvent pas de difficulté de principe.

2.2. Interrogée au sujet des intentions de l'auteur de l'avant-projet quant à la nature administrative ou juridictionnelle du Conseil des élections locales, la déléguée de la Ministre a notamment répondu ceci :

> « À l'occasion des modifications ayant été apportées, la précision selon laquelle le Conseil des élections locales statue en tant que juridiction administrative a été omise. Il convient de la réintroduire ».

Si le choix de l'auteur de l'avant-projet consiste à instituer une juridiction administrative, il convient alors de rappeler que les articles 145, 146 et 161, de la Constitution réservent à l'autorité fédérale la compétence d'établir des juridictions administratives et de définir leurs attributions.

Toutefois, la création d'une juridiction administrative par une Communauté ou une Région a été admise, tant par la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État, sur le fondement des pouvoirs implicites dont disposent les Communautés et Régions en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

[4] Les élections communales et provinciales réglées par l'avant-projet à l'examen n'entrent donc pas dans le champ d'application de la disposition : Cour eur. D.H., arrêt *Miniscalco c. Italie*, 17 juin 2021, § 76 et références citées.

[5] Cour eur. DH (gde ch.), arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, , § 139 : « Cela étant, il y a lieu de noter qu'un recours juridictionnel ou de type juridictionnel, qu'il intervienne en première instance ou après la décision d'un organe non juridictionnel, est en principe de nature à remplir les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ». Voir à ce propos l'avis n° 71829/AG donné le 23 décembre 2022 sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 aout 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises afin d'habiliter la Cour constitutionnelle à procéder à la vérification des pouvoirs des membres des parlements de communauté et de région », *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2712/002, pp. 3-9 et l'avis n° 71830/AG donné le 23 décembre 2022 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone afin d'instaurer un contrôle juridictionnel indépendant des pouvoirs des membres du Parlement de la Communauté germanophone par la Cour constitutionnelle », *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2713/002.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

Comme la section de législation l'a rappelé notamment dans ses avis n^os^ 39.080/AV/3 [6], 53.941/AV/3 [7] et 63.864/2V [8], il est nécessaire à cet effet que l'empiètement de compétence réalisé par la Communauté ou la Région concernée sur les compétences de l'autorité fédérale soit nécessaire à l'exercice des compétences de cette Communauté ou Région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale [9].

Il ressort de la légisprudence de la section de législation que le recours aux pouvoirs implicites par une région, en vue de créer une juridiction administrative spécifiquement en charge du contentieux des élections locales, est envisageable en principe [10]. Aucune pièce du dossier transmis à la section de législation ne comporte cependant de justification spécifique visant à démontrer que les trois conditions requises pour la mise en œuvre des pouvoirs implicites sont remplies. Tout au plus l'exposé des motifs comporte-t-il des éléments qui pourraient venir légitimement en appui d'une telle démonstration.

Dès lors, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de conférer le statut de juridiction administrative au Conseil des élections locales, il convient que cela ressorte expressément du dispositif à l'examen. L'exposé des motifs sera, dans cette hypothèse, utilement complété afin de contenir les éléments qui sont de nature à justifier le recours aux pouvoirs implicites pour la mise en place de cet organe.

2.3. Par ailleurs, en supposant satisfaites les exigences de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980, il conviendra également de revoir le dispositif afin de le rendre conforme au principe de légalité contenu dans les articles 146 et 161 de la Constitution. Celui-ci implique que le décret lui-même fixe les règles essentielles relatives à l'organisation, à la compétence et à la procédure de la juridiction concernée, en ce qu'elles participent de son « établissement », au sens de ces mêmes dispositions constitutionnelles [11].

---

[6] Avis n° 39.080/AV/3 donné le 18 octobre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 10 février 2006 'houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen', *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, 638/1, pp. 17-21 et le décret du 10 février 2006 'houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement', *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, 637/1, pp. 69-77.

[7] Avis n° 53.941/AV/3 donné le 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', *Parl. St.*, Vl. Parl., 2013-2014, 2383/1, pp. 163-199.

[8] Avis n° 63.864/2/V donné le 13 aout 2018 sur un avant-projet de décret '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., n° 1163/1, pp. 27-27.

[9] Voir également C.C., 27 janvier 2011, n° 8/2011, B.8.4 à B.8.6.

[10] Voir l'avis n° 39.080/AV/3.

[11] Voir notamment l'avis n° 51.130/AG donné le 22 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 6 juillet 2012 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft', *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2011-2012, n° 1509/2, p. 7 et l'avis n° 53.475/2 donné le 26 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 novembre 2013

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

Ainsi que le soulignait la section de législation dans son avis n° 53.941/AV/3 :

> « Compte tenu de l'importance intrinsèque des règles relatives à la composition et au fonctionnement des juridictions concernées et à la procédure devant celles-ci, ces dispositions doivent également être fixées par décret, du moins pour l'essentiel. Des règles accessoires et plus détaillées pourront ensuite être établies à un niveau inférieur, mais il faudra alors tenir compte à cet effet de l'indépendance requise des juridictions concernées à l'égard du pouvoir exécutif. Si ce dernier principe n'exclut pas que l'un ou l'autre aspect de l'organisation et du fonctionnement des juridictions concernées et de la procédure devant celles-ci puisse être délégué par le législateur décrétal au Gouvernement flamand, il faudra à tout le moins vérifier chaque fois si la compétence réglementaire déléguée au Gouvernement flamand se concilie bien avec l'indépendance requise de la juridiction concernée à l'égard du Gouvernement flamand.
>
> Par ailleurs, il est également possible de régler certains aspects de l'organisation et du fonctionnement des juridictions dans un règlement d'ordre intérieur ou un règlement d'ordre rédigé par la juridiction concernée (ou par l'assemblée générale des juridictions administratives flamandes). Dans ce cas, seuls des aspects purement internes pourront toutefois être réglés et non des aspects impliquant des obligations pour des tiers, tels que les parties au procès et leurs conseils » [12].

Compte tenu des principes ainsi rappelés, il n'est pas admissible que les articles L4146-5, alinéa 5, et L4146-19, alinéa 5, en projet, délèguent au Gouvernement le soin de déterminer l'ensemble des modalités relatives à l'introduction des réclamations et à la procédure devant le Conseil des élections locales et s'abstiennent de régler plus avant « les modalités de désignation des experts » qui siégeront en son sein [13], notamment en ce qui concerne la durée de leur mandat [14].

Par conséquent, dans la perspective de la mise en place d'un organe juridictionnel, les articles 210, 212 à 218 et 222 de l'avant-projet doivent être revus.

2.4. Deux dispositions de l'avant-projet instituent le Conseil des élections locales : l'article 210 (article L4146-5 en projet) pour ce qui concerne les élections communales, et l'article 222 (article L4146-19 en projet) pour ce qui concerne les élections provinciales. Dès lors que l'intention est d'instituer un organe unique, il convient de fusionner ces dispositions et de les regrouper dans une nouvelle sous-section, et non de les insérer respectivement dans la sous-section 1 (« Les élections communales ») et la sous-section 2 (« Validation des élections provinciales ») de la quatrième partie, livre I[er] titre IV, chapitre VI, section 2, du Code.

'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 537/1, p. 230.

[12] Cité en traduction libre par l'avis n° 62.411/AG/2 donné le 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi « instaurant la Brussels International Business Court », *Doc. parl*., Chambre, 2017-2018, n° 54-3072/001, p. 116.

[13] Voir l'avis n° 62.411/2/AG/2, points 53-55.

[14] Le dispositif en projet prévoit qu'il s'agit d'experts « permanents ». Ni le dispositif ni son commentaire ne permettent cependant de déterminer s'il faut comprendre ce qualificatif comme impliquant une désignation à vie, sans possibilité d'y mettre un terme anticipé en cas de circonstances graves.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

3.1. Dans son avis n° 38.567/4-38.568/4, la section de législation a eu l'occasion de rappeler ce qui suit [15] :

> « 9. […], en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 4°, b), de la loi spéciale [du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles], les régions sont compétentes pour régler les élections des organes provinciaux, communaux et intracommunaux,
>
> 'à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'État pour statuer par voie d'arrêt sur les recours en dernier ressort en matière électorale'.
>
> Ainsi que le confirment les travaux préparatoires de cette disposition [16], il est ainsi renvoyé aux compétences de pleine juridiction attribuées à la section d'administration du Conseil d'État par l'article 16, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, aux termes duquel :
>
> 'La section statue par voie d'arrêts :
>
> 1° sur les recours en dernier ressort, prévus en matière électorale, par le titre IV de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales et par les titres V et VI de la loi électorale communale et par les dispositions qui s'y réfèrent [...]'.
>
> En ce qui concerne les communes, cette disposition ne se limite pas à renvoyer aux règles qui organisent le contentieux électoral proprement dit, qui fait suite, le cas échéant, aux élections communales.
>
> Pour ce qui concerne les avant-projets à l'examen, sont ainsi visées également les dispositions qui se réfèrent aux titres V et VI de la loi électorale communale, c'est-à-dire celles qui figuraient lors de l'adoption de l'article 16, 1°, des lois coordonnées précitées dans la loi électorale communale et ont été insérées ensuite dans la nouvelle loi communale avant de l'être dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, (le 'Code' dans la suite de l'avis) adopté par la Région wallonne, et qui portent sur les incompatibilités, la démission, le désistement et la déchéance des conseillers communaux et la démission des échevins.
>
> Il résulte de ce qui précède que, dans les matières qui viennent d'être énoncées, le législateur régional doit respecter la compétence de pleine juridiction de la section d'administration du Conseil d'État ».

Compte tenu du fait que l'article 16, 1°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne se réfère pas exclusivement aux règles qui organisent le contentieux électoral communal et étant donné qu'il ne se conçoit de prime abord pas que seules les décisions du Conseil des élections locales en matière d'élections communales, à l'exclusion de celles en matière d'élections provinciales, puissent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction fondé

[15] Avis n° 38.567/4-38.568/4 donné le 11 juillet 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2005 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', *Doc. parl.* Parl. w., 2004-2005, n° 204/1, pp. 31-48 et un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2005 'modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale', *Doc. parl.* Parl. w., 2004-2005, n° 205/1, p. 18.

[16] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Exposé des motifs devenu la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001 (Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 10 et 11).

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

sur l'article 16 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', l'auteur de l'avant-projet ne viole pas les règles répartitrices de compétence applicables en la matière [17].

3.2. L'avis n° 38.567/4-38.568/4 énonçait encore [18] :

> « 14. Le caractère exclusif des compétences respectives de l'État, des communautés et des régions fait obstacle, en principe, à la reproduction, par un législateur incompétent, de dispositions en vigueur dans l'ordre juridique relevant d'un autre législateur. Outre cette raison de principe, l'objection est inspirée également par des impératifs de sécurité juridique : la présence d'une règle dans le dispositif en question adopté par un législateur incompétent peut en effet induire en erreur dans l'hypothèse où le législateur compétent vient à modifier cette règle [19].
>
> Ces objections valent même lorsqu'il est procédé à une codification : comme l'arrêté de codification ou, le cas échéant, la loi, le décret ou l'ordonnance de ratification de cet arrêté abrogent les dispositions d'origine, le risque est important d'inclure par erreur dans cette abrogation des dispositions pour lesquelles l'autorité n'est pas compétente [20] ».

Nonobstant l'option choisie par le Gouvernement et ratifiée par le décret du 27 mai 2004 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux', consistant à intégrer dans le Code les dispositions relatives aux recours en pleine juridiction devant le Conseil d'État en matière de contentieux électoral, cette observation demeure pertinente [21].

---

[17] Voir en ce sens l'avis n° 39.080/AV, point 11 (à propos d'une disposition décrétale prévoyant un recours devant le Conseil d' État, fondé sur l'article 16, 1°, des lois coordonnées, à l'encontre des décisions rendues par le *Raad voor verkiezingsbetwistingen* en matière d'élections provinciales : « De Raad van State stelt tenslotte vast dat artikel 49 van het ontwerp de bepalingen van de ontworpen artikelen 73 tot 84 van de gemeentekieswet, van overeenkomstige toepassing maakt op de geschillen m.b.t. de verkiezingen voor deprovincieraden. Ook deze bepaling impliceert een wijziging van de wetgeving betreffende de Raad van State. Ook zonder deze bepaling zou de Raad van State weliswaar kennis kunnen nemen van de beroepen tegen beslissingen van de Raad voor verkiezingsbetwistingen. Hij zou dat echter doen op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
De decreetgever kan van oordeel zijn dat het noodzakelijk is om het contentieux inzake alle lokale verkiezingen - zowel de gemeentelijke, als de provinciale - aan eenzelfde regelgeving te onderwerpen. Gelet op de marginale weerslag van de conforme toepassing van de bepalingen uit de artikelen 73 tot 84 van de gemeentekieswet op het contentieux inzake provinciale verkiezingen, voor de werking van de Raad van State, en gelet op de gedifferentieerde draagwijdte die deze wetgeving van nature heft in verhouding tot de regels toepasselijk op het administratief contentieux in het algemeen, is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 B.W.H.I. ».

[18] Voir aussi l'avis n° 39.980/4 donné le 27 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 1er juin 2006 'modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, n° 357/1, pp. 75-81.

[19] *Note de bas de page n° 22 de l'avis cité* : Avis 36.690/4, donné le 29 mars 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux.

[20] *Note de bas de page n° 23 de l'avis cité* : *Ibid*.

[21] Voir également ci-après, l'observation particulière formulée sur les articles 47 à 69 en projet.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 12

Au 2°, il convient de remplacer les mots « à l'alinéa 2 » par les mots « à l'alinéa 3 ».

Articles 44 et 45

Les articles L4122-7, § 1er, alinéa 2, 3°, et L4122-8, § 1er, alinéa 2, 2°, en projet, formulent une exigence tenant au respect des principes démocratiques. La section de législation a, par le passé, donné plusieurs avis soulignant les difficultés soulevées par la formulation retenue [22]. Il y est renvoyé.

Articles 47 à 69

Le commentaire des articles 47 à 69 précise ce qui suit :

> « Ces articles créent une nouvelle section 4 dans le chapitre II du titre II du livre Ier de la quatrième partie du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, intitulée 'Recours contre le registre des électeurs'. Cette nouvelle section comprend les articles L4122-10 à L4122-31. Les actuels articles L4122-9 à L4122-30 sont repris, moyennant quelques modifications mineures, d'ordre terminologique ou légistique ».

Parmi les dispositions ainsi reprises, il s'en trouve plusieurs qui, relatives à la compétence de la Cour d'appel et à la procédure menée devant celle-ci, concernent de ce fait des matières qui ressortissent en principe à la compétence de l'autorité fédérale [23].

En tant qu'elles se borneraient purement et simplement à reproduire les règles adoptées par l'autorité fédérale en la matière, ces dispositions appellent, *mutatis mutandis*, la même observation que celle formulée ci-avant sous le n° 3.2 [24]. En tant qu'elles s'écarteraient

---

[22] Voir entre autres l'avis n° 69.127/4 donné le 5 mai 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 1er juillet 2021 'organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique' et les références citées par cet avis, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 256/1, pp. 19-27, et l'avis n° 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 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. w., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36.

[23] Voir l'avis n° 38.567/4-38.568/4, point 8.

[24] Voir l'avis n° 39.980/4 donné le 27 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 1er juin 2006 'modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, n° 357/1, pp. 75-81.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

de ces règles, il est requis qu'elles soient justifiées par un recours aux pouvoirs implicites, dont les conditions ont été rappelées ci-avant sous le n° 2.1.

À ce propos, la section de législation estime nécessaire d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur les points suivants.

Premièrement, l'article L4122-25, alinéa 2, en projet, prévoit qu'il est « donné lecture en audience publique » de l'arrêt de la Cour d'appel. En exprimant cette règle, l'avant-projet déroge cependant à celles qui, adoptées sur le fondement de l'article 149 de la Constitution tel que modifié par la révision constitutionnelle du 22 avril 2019, sont dorénavant appelées à régir la publicité des jugements et arrêts [25].

Ensuite, l'article L4122-26 en projet prévoit que les arrêts d'appel qu'il vise « ne sont susceptibles d'aucun recours », ce qui exclut notamment la possibilité d'introduire, à leur encontre, un pourvoi en cassation. Comme l'avaient déjà observé l'avis n° 39.980/4 [26] et ensuite, l'avis n° 65.082/2/AG [27], pareille exclusion doit être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 53

À l'article L4122-15, alinéa 4, en projet, il convient de remplacer les mots » L4122-18, alinéas 2 et 4 » par les mots « L4122-18, § 1er, alinéas 2 et 4 ».

Article 92

À la question de savoir s'il n'y a pas lieu de remplacer les mots « à la date du 14 octobre 2018 » par les mots « lors du précédent renouvellement intégral du conseil provincial et du conseil communal » à l'article L4130-2, § 1er, alinéa 2, seconde phrase, en projet, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Les mots 'à la date du 14 octobre 2018' ont été délibérément choisis par souci de clarté et de bonne compréhension du texte, et afin d'éviter toute mauvaise interprétation. Certes, le texte tel que libellé actuellement dans l'avant-projet de décret ne se justifie pas pour les élections qui auront lieu en 2030 et postérieurement, mais, compte tenu de ce que la quatrième partie du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation est modifiée régulièrement, et notamment avant la tenue des élections ordinaires ayant lieu tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre, il suffirait, dans

[25] Voir en effet la loi du 16 octobre 2022 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés'.

[26] Point 3.5 de l'avis.

[27] Avis n° 65.082/2/AG donné le 28 février 2019 sur l'amendement n° 37 au projet de loi « instaurant la Brussels International Business Court », *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3072/13, pp. 3-8.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

> le cadre de ces réformes législatives 'sexennales', de modifier à chaque fois la disposition concernée ('14 octobre 2018' serait remplacé par '13 octobre 2024', ensuite '13 octobre 2024' serait remplacé par le 13 octobre 2030', etc.) ».

Il convient d'éviter cette manière de procéder. Mieux vaut dès lors prévoir, de manière générale et abstraite, que « [l]e conseil communal fixe le nombre d'emplacements par rapport au nombre de listes de candidats en concurrence lors du précédent renouvellement intégral du conseil provincial et du conseil communal, additionné d'une unité ».

Article 108

Selon l'article L4132-1, § 5, en projet, la commune tient un registre spécial relatif aux procurations. Le Gouvernement est chargé de fixer les modalités relatives à la tenue et à la gestion de ce registre spécial.

Comme il ressort du commentaire de l'article, ce registre spécial se présentera sous format papier. Il y est également précisé que le Gouvernement devra déterminer la finalité poursuivie par le traitement de données à caractère personnel, les données personnelles qui seront consignées au registre spécial, ainsi que la durée de conservation des données.

Par son arrêt n° 33/2022, du 10 mars 2022, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

> « B.13.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.
>
> Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.
>
> Par conséquent, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des éléments essentiels, les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et 5°) le délai maximal de conservation des données (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119) ».

Il s'ensuit que l'article L4132-1, § 5, en projet, sera complété.

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡

Article 112

De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article L4134-2, § 3, alinéa 2, devenant l'alinéa unique, du Code, les mots « À cette fin, et dans le cas » seront remplacés par les mots « Dans le cas ».

Article 122

L'article L4141-3, alinéa 1er, en projet, habilite le Gouvernement à déterminer les opérations électorales qui se font de manière numérique, et celles qui se font de manière numérique et automatisée et les modalités de ces opérations.

Selon le commentaire de l'article, l'habilitation donnée au Gouvernement ne tend pas à rétablir le vote électronique dans les communes de langue française.

Cependant, tel qu'il est rédigé, l'article L4141-3, alinéa 1er, en projet (lu isolément ou en combinaison avec les autres articles du Code), n'exclut pas expressément la possibilité de rétablir le vote électronique.

La portée de l'habilitation sera dès lors précisée.

Article 152

Compte tenu de l'article L4112-8, alinéa 2, du Code, mieux vaut remplacer les mots « bureau de vote » par les mots « local de vote ».

Article 158

De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article L4143-12, alinéa 4, en projet, les mots « conformément à l'article L4211-6 » seront remplacés par les mots « conformément à l'article L4141-2 ».

La même observation vaut pour l'article 261.

Articles 211 et suivants

Il est renvoyé aux observations générales.

‡LW-CABXKAGDJ-HCEECVT‡

Article 251

Il convient de remplacer les mots « au sens de l'article L4135-5 » par les mots « fondée sur l'article L4131-5 » [28].

Article 252

L'article L4165-3, alinéa 1er, en projet, reproduit le contenu de l'article 13, alinéa 5, de la loi du 7 juillet 1994 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale'.

Cependant, les mots « mandataire politique » n'y figurent plus et le commentaire de l'article est muet sur cette question.

Il convient dès lors, soit de revoir l'article L4165-3, alinéa 1er, en projet, soit de compléter le commentaire de l'article sur ce point.

Article 254

Il convient de remplacer les mots « L4134-5, alinéa 3 » par les mots « L4134-5, alinéa 4 ».

Article 276

De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'article L4168-16, § 1er, 1°, en projet, les mots « articles L4121-2 et 3 » seront remplacés par les mots « articles L4122-1, § 2, et L4124-1, § 5, alinéa 2 ».

Article 286

Cet article vise à abroger les articles 1er à 7, ainsi que l'article 13, alinéas 1er à 7, à l'exception de l'alinéa 2, première phrase, de la loi du 7 juillet 1994.

Il s'agit de tous les articles encore actuellement en vigueur.

[28] Voir l'article L4146-25, § 1er, du Code.

‡LW-CABXKAGDJ-HCEECVT‡

En effet, les articles 8, 9, 10, 12, 13, alinéa 2, première phrase, 13*bis*, et 14 à 33 de cette loi ont été abrogés par l'article 3 du décret du 1er juin 2006 'modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'. Par ailleurs, comme le relève le commentaire de l'article, l'article 11 de cette loi n'est pas applicable en Région wallonne.

Par conséquent, il suffira d'abroger purement et simplement la loi du 7 juillet 1994 sans énumérer les articles concernés.

Annexe

Comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, le district de Waremme faisant partie de l'arrondissement administratif de Waremme a erronément été inclus dans l'arrondissement administratif de Verviers.

L'annexe sera dès lors revue sur ce point.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CABXKAGDI-HCEECVT‡