



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.457/4
du 21 février 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales'

Le 26 janvier 2024, 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 projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités de certaines opérations électorales et portant délégation de compétences au ministre des Pouvoirs locaux en matière d'organisation des élections locales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 février 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 21 février 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Les articles 2 à 10, 12, 14 à 17, 20, 21, 24 à 28, 30 à 32, 48, 51, 53 et 56 du projet, en tant qu'ils visent à exécuter des dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le « Code ») qui habilitent le Gouvernement à fixer le modèle de différents documents, ne peuvent avoir vocation à formuler la moindre règle de droit nouvelle.

En conséquence, et dans cette mesure, ces dispositions ne peuvent revêtir le caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Il en va de même de l'ensemble des annexes du projet.

Par conséquent, la demande d'avis, dans cette mesure, n'est pas recevable et les dispositions concernées n'ont pas été examinées ¹.

¹ Voir notamment l'avis 40.636/4 donné le 13 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 'déterminant les modèles de déclarations concernant la confection et la livraison des documents électoraux pour les élections communales, provinciales et de secteurs' ; l'avis 40.637/4 donné le 13 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 'relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs', observation générale n° 1 ; l'avis 40.638/4 donné le 13 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 'relatif à la présentation des candidats aux élections communales et provinciales, à la désignation des membres des bureaux électoraux et fixant les modèles des tableaux de dépouillement, de recensement et d'apparentement' ; l'avis 40.640/4 donné le 13 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 'déterminant les modèles de formulaires et de rapports à utiliser dans le cadre du contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de secteur' ; l'avis 63.037/4 donné le 21 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 avril 2018 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 déterminant les modèles de déclarations concernant la confection et la livraison des documents électoraux pour les élections communales, provinciales et de secteurs', l'avis 63.038/4 donné le 21 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 avril 2018 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs', observation générale ; l'avis 63.102/4 donné le 17 avril 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 24 mai 2018 'portant modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 relatif à la présentation des candidatures aux élections communales et provinciales, à la désignation des membres des bureaux électoraux et fixant les modèles des tableaux de dépouillement, de recensement, et d'apparentement' et l'avis 63.103/4 donné le 17 avril 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone « portant modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 déterminant les modèles de formulaires et de rapports à utiliser dans le cadre du contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de secteur ».

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} mentionne comme fondement juridique notamment « l'article 6, § 1^{er}, VIII, [alinéa 1^{er},] 4^o », de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui établit une règle de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions. Cette disposition ne contient cependant aucune habilitation au Gouvernement wallon pour fixer les modalités des opérations électorales.

Par conséquent, il convient d'omettre les mots « l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 30 juillet 2018, ».

2. À l'alinéa 2, il y a lieu de viser expressément l'ensemble des dispositions du Code, ainsi que, le cas échéant, leurs subdivisions pertinentes, qui constituent le fondement juridique du projet examiné ².

Il s'agit des articles L4112-9, alinéa 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4122-6, § 3, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4122-7, § 2 et § 3, alinéa 1^{er}, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4122-8, §§ 2 et 3, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4123-1, § 3, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4124-1, § 6, alinéa 1^{er}, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4125-1, § 5, première phrase, L4125-5, § 7, alinéa 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4125-10, § 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006 et modifié par le décret du 1^{er} juin 2023, L4125-14, § 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006 et modifié par le décret du 1^{er} juin 2023, L4131-1, alinéa 5, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4131-2, § 2, alinéa 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4131-4, § 1^{er}, alinéa 5, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4131-10, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4132-1, § 1^{er}, 2^o, alinéa 3, et 4^o, alinéas 2 et 4, § 3, alinéa 1^{er}, et § 5, alinéa 1^{er}, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4133-1, § 3, remplacé par le décret du 9 mars 2017, L4133-2, § 5, inséré par le décret du 9 mars 2017, L4134-1, § 8, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4135-6, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4141-1, § 1^{er}, alinéa 2, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4141-3, alinéa 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4142-3, alinéa 3, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2006, L4142-4, § 5, alinéa 1^{er}, et § 6, alinéa 2, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2006, L4142-21, § 1^{er}, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4142-26, § 3, alinéa 2, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4142-37, § 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, et § 2, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4142-38, § 4 et § 5, alinéas 1^{er} et 3, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4142-39, alinéa 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4142-41, § 1^{er}, alinéa 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4143-3, § 2, alinéa 1^{er}, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4143-4, § 1^{er}, alinéa 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2006, L4143-20, § 2, alinéa 5, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4144-13, § 4, alinéa 3, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, L4145-16/3, § 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4146-17, § 2,

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

alinéa 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, L4146-20, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, et L4146-23/15, §§ 1^{er} et 2, inséré par le décret du 1^{er} juin 2023, du Code.

3. À l'alinéa 11, l'avis de la cellule Legisa ne constituant pas une formalité préalable obligatoire, il ne doit pas être mentionné dans un visa mais peut l'être dans un considérant qui prendra alors place après les visas.

DISPOSITIF

Article 2

La première phrase paraphrase les articles L4122-3, alinéa 1^{er}, et L4124-2, alinéa 1^{er}, du Code, méconnaissant ainsi la hiérarchie des normes.

Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Par conséquent, la première phrase sera omise et la disposition sera revue.

Article 3

La seconde phrase paraphrase la disposition contenue dans la deuxième phrase de l'article L4122-6, § 3, du Code.

Pour les raisons indiquées dans l'observation formulée sous l'article 2 du projet, la seconde phrase sera omise.

Article 4

Le paragraphe 3 fixe les modèles de convocation destiné aux électeurs belges et non-belges dans la commune de Comines-Warneton également pour ce qui concerne l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale.

Or, comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 40.637/4 donné le 13 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 'relatif aux opérations électorales en vue des élections communales, provinciales et de secteurs', la Région wallonne n'est pas compétente en cette matière ³.

³ Voir l'observation générale n° 5 de l'avis 39.980/4 donné le 27 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juin 2006 'modifiant le Livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', *Doc. parl.*, Parl. w., 2005-2006, n° 357/1, p. 80.

Pour ce qui concerne l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale, les modèles en vigueur demeurent ceux établis par l'arrêté royal du 12 août 2000 'déterminant le modèle des lettres de convocation pour les élections des conseils provinciaux et communaux, pour l'élection des conseils de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale'.

Article 11

L'article L4131-10 du Code habilite le Gouvernement à déterminer les modalités de l'indexation de tous les montants fixés aux articles L4131-8 et L4131-9 du Code.

Afin d'éviter toute équivoque, il convient donc de remplacer les mots « montants maximaux officiels des dépenses électorales » par les mots « montants fixés aux articles L4131-8 et L4131-9 du Code ».

Article 23

Selon l'article en projet, les actes de candidatures sont introduits au moyen d'un formulaire en ligne.

Or, ni le Code ni l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'habilitent le Gouvernement à déterminer le moyen d'introduction des actes de candidature. Au contraire, selon l'article L4142-3, alinéa 5, du Code, remplacé par le décret du 1^{er} juin 2023, le président du bureau de circonscription encode les candidatures qui n'ont pas été préencodées ⁴.

Il en résulte que les candidats disposent de la liberté de choix pour l'introduction de leurs candidatures, à savoir l'introduction sous forme papier ou par voie électronique.

Par conséquent, l'article 23 sera omis.

⁴ Le commentaire de l'article 124 précise :

« L'article remplace l'article L4142-3, alinéa 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. L'objectif est de vivement encourager les candidats à utiliser le module de préencodage des candidatures que contient l'un des logiciels électoraux, sans qu'il n'y ait d'obligation pour ces candidats. L'objectif est de faciliter, simplifier et alléger la tâche des présidents des bureaux de circonscription. Lors des élections locales de 2018, ceux-ci étaient chargés d'encoder les candidatures qui n'avaient pas été préencodées. Le but de la modification apportée est donc d'aller plus loin que ce qui avait été fait en 2018, en laissant toutefois le choix aux candidats d'avoir recours ou non à ce préencodage.

Il faut en effet tenir compte du fait que tous les candidats ne sont pas familiarisés avec ces outils informatiques, tout comme il faut tenir compte du fait que certains candidats familiarisés avec ces outils pourraient tout simplement ne pas avoir envie d'utiliser l'outil informatique. Pour cette raison, il est prévu que l'utilisation du module de préencodage des candidatures ne sera pas obligatoire, il ne sera que fortement recommandé.

Les candidats qui n'auront pas fait usage de ce module de préencodage pourront solliciter l'aide de l'administration communale en vue que soient préencodées leurs candidatures. Des instructions particulières pourront être communiquées en ce sens aux communes. En dernier ressort, le président du bureau de circonscription encodera lui-même, au moment du dépôt des candidatures, les candidatures qui n'auraient pas été préencodées. Une telle solution permet à la fois d'alléger la charge de travail des présidents des bureaux de circonscription tout en préservant la liberté de choix des candidats », *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1270/1, pp. 69-70.

Article 24

L'alinéa 3 détermine les formulaires d'acte de présentation de candidats par des électeurs et des membres sortants pour l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale de Comines-Warneton. Comme rappelé dans l'observation formulée sous l'article 4 du projet, la Région wallonne n'est pas compétente en cette matière ⁵.

Cet alinéa sera dès lors omis.

Article 29

Le paragraphe 2, alinéa 2, seconde phrase, détermine la couleur du bulletin de vote pour l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale de Comines-Warneton. Comme rappelé dans l'observation formulée sous l'article 4 du projet, la Région wallonne n'est pas compétente en cette matière ⁶.

En outre, la première phrase du même alinéa reproduit le contenu de l'article L4142-38, § 2, alinéa 1^{er}, du Code.

Pour les raisons indiquées dans les observations formulées sous les articles 2 et 4 du projet, le paragraphe 2, alinéa 2, sera omis.

Articles 30 et 31

Les articles 30, alinéa 1^{er}, et 31, première phrase, paraphrasent respectivement l'article L4142-38, § 5, alinéa 1^{er}, première phrase, du Code et l'alinéa 3 du même paragraphe.

Pour les raisons indiquées dans l'observation formulée sous l'article 2 du projet, l'article 30, alinéa 1^{er}, et l'article 31, première phrase, seront omis.

Article 33

Au paragraphe 8, dernière phrase, les mots « [d]ans les jours qui suivent les élections ordinaires » ne garantissent pas que la publication mentionnée dans la disposition à l'examen interviendra à bref délai après la tenue des élections ordinaires.

La disposition sera revue.

⁵ Arrêté royal du 26 août 1988 'déterminant les modalités de l'élection du conseil de l'aide sociale dans les communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et dans les communes de Comines-Warneton et de Fourons'.

⁶ La couleur du bulletin de vote pour l'élection directe des membres du conseil de l'action sociale de Comines-Warneton demeure celle fixée par l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 avril 1994 'déterminant les dimensions des bulletins de vote ainsi que la couleur des bulletins de vote pour l'élection directe des membres du conseil de l'aide sociale'.

Article 62

L'arrêté en projet est appelé à produire ses effets « dès le jour de son adoption ».

Il est préférable d'omettre cette disposition à moins que l'auteur du projet soit en mesure de justifier les motifs pour lesquels il y a lieu de déroger à la règle ordinaire d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires prévue par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Si un dispositif d'entrée en vigueur dérogatoire est maintenu dans la disposition à l'examen, celle-ci sera intervertie avec l'article d'exécution ⁷.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁷*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 15.