

***Introduction à
la rédaction
d'actes
administratifs***

Exercices pratiques de légistique

Notes de synthèse

Le cours s'articule autour de plusieurs axes déterminés par la matière :

- Qu'est-ce que la légistique ?
- Les bases, constitutionnelle et légale, qui constituent la pierre angulaire de l'obligation que nous avons de rédiger des textes législatifs et réglementaires qui soient exempts de tout reproche : L'article 32 de la Constitution et la Loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs
- Les recommandations légistiques générales et particulières
- La lisibilité du texte
- L'analyse de textes : délibérations, arrêts du Conseil d'Etat, ordonnances, arrêtés , dans le cadre de ce volet :
 - a) approche analytique des recours ;
 - b) à travers le contentieux, notions de police administrative

Table des matières

1.	<u>QU'est-ce que la légistique</u>	3
2.	<u>Les bases constitutionnelle et légale</u>	6
	➤ <i>La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs</i>	7
	1) <i>La portée de la Loi</i>	7
	2) <i>Explications</i>	8
	3) <i>Le contenu de la motivation</i>	9
	4) <i>L'étendue de la motivation</i>	11
	5) <i>Les exceptions</i>	12
	6) <i>Les sanctions</i>	12
3.	<u>Les recommandations légistiques</u>	14
	➤ Les recommandations générales	14
	➤ Les recommandations particulières	18
	1) <i>Le protocole : L'intitulé, le préambule, les signatures et contreseing</i>	18
	2) <i>Le dispositif</i>	23
	3) <i>Les Annexes</i>	26
	 <i>Recommandations</i>	 26
4.	<u>QUELQUES principes de lisibilité</u>	32
5.	<u>L'analyse de textes</u>	41

1. Qu'est-ce que la légistique

Tout le monde connaît cet adage : « Ce qui se comprend bien s'énonce clairement » !

« Fréquentes sont les critiques relatives à la surabondance, au caractère inadapté, à la complexité ou à la rédaction défectueuse des textes législatifs et réglementaires. La vérité oblige à dire que toutes ne sont pas sans fondement. C'est la légistique qui se donne pour objet d'aider à rédiger des textes qui puissent échapper à ces reproches ». (avant-propos de la circulaire du Conseil d'Etat)

La légistique serait une « science » appliquée de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes (Chevalier, 1995, 15).

un peu d'histoire ...

Le premier ouvrage exhaustif a été édité par Peter NOLL en 1973.

Il était intitulé *Gesetzgebungslehre*

Pour rendre cette expression, on a souvent parlé en français de « *méthode législative* » parce que le cœur de la nouvelle discipline consistait à mettre au service de la législation les méthodes des sciences humaines et tout particulièrement des sciences sociales.

Le terme était pourtant mal choisi car il donnait l'impression que la discipline n'était faite que de prescriptions, de recettes pour améliorer la législation.

Il ne mettait pas suffisamment en valeur les aspects cognitifs de la discipline.

Avec plus d'exactitude, MADER (1985) parle de « *science de la législation* », de la même façon dont on a parlé de « *sciences administratives* » pour désigner l'approche de l'administration à l'aide des sciences sociales.

On parlera ensuite de « *légistique* », terme tout d'abord utilisé de manière étroite pour désigner les préceptes qui peuvent servir à améliorer la rédaction des lois (REMY 1994), puis dans un sens plus large (CHEVALIER, 1993) tel qu'il sera explicité au long du cours, celui-ci ne ciblant pas un public de législateurs.

La légistique matérielle et la légistique formelle

La légistique matérielle comporte un ensemble de principes et de connaissances qui servent à renforcer l'efficacité de la législation : elle porte sur le contenu de la matière à réglementer et détermine la manière dont un problème est ou doit être réglementé.

La légistique matérielle « porte sur le système d'action que représente la législation. Elle découpe le processus législatif en plusieurs phases et fournit à chacune de celles-ci des conseils méthodiques pour améliorer l'efficacité de la Loi ». (Morand)

Elle met, en quelque sorte, en œuvre le conseil de Montesquieu : « Ne faites pas de lois inutiles, elles affaibliraient les lois nécessaires ».

La légistique formelle, quant à elle, est un ensemble de principes tendant à améliorer la communication législative : elle porte sur la mise en forme du projet normatif, de sa transformation en textes légaux. Il s'agit d'une technique législative qui analyse le système de communication et fournit des principes destinés à améliorer la compréhension des textes législatifs ou normatifs.

C'est donc « la recherche de procédés, de règles et de formules, destinés à une rédaction correcte et à une meilleure appréhension des textes normatifs, et s'efforçant de parvenir à cette fin par l'harmonie, la clarté, et le rejet de différences non fondées ». (Morand).

Les facteurs de développement de la légistique

Le premier facteur de développement de la légistique réside en une prise de conscience généralisée que l'on crée trop de droit, qui a crû de manière exponentielle eu égard au développement de l'interventionnisme étatique, et que le législateur, sollicité de toute part pour résoudre des problèmes de société, a considéré qu'il devait se soucier de la qualité du droit produit.

➤ Une tendance à la « juridicisation » progressive des règles de légistique

Le droit lui-même peut prescrire le respect de règles de légistique diverses.

Il peut s'agir de règles méthodologiques en usage dans les sciences de l'homme, de modèles analytiques servant à l'optimisation de l'action des pouvoirs publics.

Ainsi en va-t-il en légistique matérielle :

- du découpage du processus législatif en plusieurs phases distinctes ;
- de l'analyse préalable objective du problème ;
- du souci de procéder à une étude d'impact de la loi avant son adoption ;
- de la préoccupation d'évaluer les effets d'une loi après son adoption ;
- du souci de corriger une loi ;
- de l'obligation d'abroger une loi ;
- du recours en général à des études en sciences humaines.

En légistique formelle, il s'agira notamment :

- de l'obligation de rédiger clairement, de manière compréhensible et précise ;
- du recours à une densité normative adéquate.

Ces différentes règles se situent à l'origine en-dehors du droit.

Elles trouvent néanmoins progressivement leur place dans l'ordre juridique, leur fondement dans des règles de droit, la loi ainsi que dans des directives administratives de légistique.

Le présent cours s'attachera essentiellement à l'étude de la légistique formelle.

➤ Le contexte

Qu'est-ce qui pousse les services publics à s'intéresser à la légistique ?

Les services publics ont souffert et souffrent toujours d'une image de marque déplorable : accessibilité réduite des bureaux, gamme de services et de produits insuffisamment adaptée aux besoins des gens, fonctionnaires trop nombreux, paresseux et peu aimables, langage administratif obscur, politisation des nominations, ...

Le monde politique cherche dès lors à redorer l'image de marque de ses différentes administrations. Il faut un renouveau administratif : améliorer la qualité des prestations des administrations publiques, rendre ces services plus accessibles aux citoyens et clarifier leur fonctionnement.

Le service au public doit constituer la raison d'être du service public.

En outre, la problématique se voit renforcée par des vagues incessantes de lois, décrets, ordonnances, arrêtés et règlements, sans compter la jurisprudence explicative et les circulaires

illustratives : ces textes sont de plus en plus longs, écrits à la hâte, sans souci de cohérence, ni de coordination avec ceux qui les avaient précédés.

Dans certaines administrations, des services entiers n'en finissent plus de coordonner, de classer, de concilier, d'essayer de comprendre, bref de digérer des normes produites à une cadence infernale par les différentes sources normatives.

S'ensuivent dès lors trois conséquences dommageables pour l'utilisateur du service public :

- une moins grande disponibilité des fonctionnaires ;
- une complexité croissante des procédures qui implique une insécurité juridique accrue et
- une démotivation de certains agents aux prises avec un magma législatif et normatif parfois incompréhensible.

Les législateurs fédéral et régionaux ont dès lors pris conscience de l'ensemble de ces problématiques et se sont progressivement attelés à améliorer l'accessibilité matérielle ainsi que formelle des institutions vis-à-vis des usagers des services publics.

La « juridicisation » des règles de légistique s'est dès lors renforcée ces dernières années.

C'est ainsi, comme il sera examiné *infra*, que l'administration est désormais tenue, dans son ensemble et à chaque échelon de pouvoir, au respect de normes, soit à valeur de loi, soit de nature réglementaire, ainsi que de circulaires tendant à satisfaire aux exigences de transparence, d'accessibilité, de lisibilité et de sécurité juridique renforcées.

2. Les bases constitutionnelle et légale

L'article 32 de la Constitution stipule que chaque citoyen a le droit de consulter des documents administratifs et de s'en faire remettre copie.

A ce propos, dans le cadre d'une circulaire destinée à accroître la transparence et l'accessibilité de l'administration, le Ministre de l'Intérieur a décidé que le citoyen dispose d'un droit d'accès à des documents (lettres, formulaires et circulaires) rédigés dans un langage compréhensible et lisible.

Il a dès lors développé un plan concret d'action afin de rapprocher l'administration du citoyen :

- élaboration d'une charte de l'utilisateur des services publics (4 décembre 1992) ;
- introduction par la loi de la fonction de médiateur ;
- mise sur pied d'une politique de communication et d'information.

Par ailleurs, le Ministre a rappelé que la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs oblige les autorités à motiver tous les actes administratifs individuels.

Ce dispositif légal, est avec l'article 32 de la Constitution, la pierre angulaire de l'obligation que nous avons de rédiger des textes législatifs et réglementaires qui soient exempts de tout reproche

Toutefois, des documents compréhensibles, bien lisibles et des actes dûment motivés ne suffisent pas.

Complémentairement à ces prescriptions, l'on relèvera, à titre exemplatif, que le citoyen doit également connaître le nom de l'agent auquel il peut s'adresser pour avoir de plus amples informations : le nom du fonctionnaire en charge du dossier doit être indiqué dans toute correspondance. Au surplus, Les services publics devront assouplir les heures d'ouverture des services en contact avec le public.

L'on renverra, pour l'ensemble de ces intentions, à la charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992, (annexe 1) véritable texte précurseur en la matière, qui a pour souci de procurer un service public de qualité adapté aux besoins de chaque utilisateur.

Elle comporte trois chapitres :

- la transparence ;
- la souplesse ;
- la protection juridique.

La Charte de l'utilisateur a ainsi établi un équilibre entre d'une part, les prérogatives de puissance publique et de privileges dont jouissent les pouvoirs publics et, d'autre part, les obligations qui leur incombent dès lors que lesdits services agissent en vue de servir l'intérêt général.

C'est ainsi que les services publics ont l'obligation d'agir en tout temps en conformité avec la loi et la réglementation existantes en général et avec les trois lois du service public en particulier que sont :

- La loi du changement ou de mutabilité qui autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire ;
- La loi de régularité ou de continuité qui obligent les services publics à fournir leurs prestations d'intérêt général et dont le public ne pourrait se passer sans inconvénient grave, quotidiennement, d'une façon régulière et continue ;
- La loi d'égalité des usagers qui oblige que toute personne se trouvant dans des conditions fixées de manière impersonnelle et générale par la loi ou le règlement de service, puisse bénéficier des avantages ou des prestations de ce service et en supporte les charges sans la moindre discrimination.

➤ **La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs**

« Motiver une décision, c'est l'expliquer, c'est expliquer le raisonnement de droit et de fait, le syllogisme qui lui sert de fondement ; c'est officialiser en quoi et pourquoi l'auteur de la décision a estimé pouvoir appliquer sa compétence à la situation de fait à laquelle elle s'adresse » D. LAGASSE

La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs participe d'un vaste mouvement de transformation de la culture administrative.

Elle témoigne du passage du principe du secret administratif à celui de la transparence. Le changement est radical : Avant le 1^{er} janvier 1992, date d'entrée en vigueur de la Loi, le principe était celui de la non-motivation des actes administratifs. En effet, avant cette date, la motivation n'était obligatoire que dans des cas exceptionnels soit en vertu de dispositions législatives spéciales, soit en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Cette obligation poursuit trois objectifs différents :

- du point de vue du citoyen : la motivation lui permet de connaître les motifs qui sous-tendent la décision qui le concerne ; il peut donc apprécier en connaissance de cause l'opportunité de contester cette décision en introduisant les recours administratifs et juridictionnels appropriés.
- Du point de vue de l'administration : cette obligation de motivation implique un travail de discipline et de rigueur et constitue sous cet angle une garantie contre l'arbitraire.
- Du point de vue des autorités de contrôle : cette obligation facilite les contrôles administratifs

1) La portée de la Loi :

Un acte administratif doit toujours reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles.

L'exigence de motivation formelle consiste à obliger toute autorité administrative, et donc la commune, à inscrire ces motifs dans le corps même de la décision.

La motivation formelle est obligatoire pour les actes administratifs unilatéraux à portée individuelle.

2) Explications :

Actes visés par la motivation formelle :

L'acte administratif visé par la loi du 29 juillet 1991 est « l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative ».

L'acte administratif qui doit être motivé doit donc être :

- un acte juridique
- unilatéral
- de portée individuelle
- explicite et écrit

a) Un acte juridique

Les actes juridiques sont ceux qui visent à produire des effets de droit.

On distingue traditionnellement les actes unilatéraux (p.ex. une décision de mettre fin à une autorisation de voirie) et les contrats qui supposent l'accord de deux ou plusieurs parties.

Par opposition, les actes matériels ou de pur fait, sont des opérations d'exécution, telles que l'ouverture d'un chantier, la démolition effective d'un immeuble, le contrôle de pièces d'identité. Ils ne doivent pas être motivés.

D'autres actes ne produisent pas d'effets de droit et ne doivent donc pas être motivés. C'est le cas des actes confirmatifs ou déclaratifs, des mesures préparatoires (c.-à-d. les mesures qui précèdent l'adoption d'un acte administratif sans encore produire d'effets juridiques), des renseignements, des avis, des rapports, des explications.

b) Un acte unilatéral

L'acte unilatéral fait naître des droits et obligations dans le chef de son destinataire sans que son consentement ne soit nécessaire.

Les contrats de l'administration échappent donc à l'obligation de motivation car ils procèdent d'un échange de consentement. Tel est le cas des contrats d'entreprises, de fournitures et de services les concessions domaniales, les contrats de gestion ainsi que les contrats de droit civil tels que la vente, le bail, le contrat de travail, ...

Par contre, la décision de passer un marché public forme un acte dit détachable du contrat et doit, à ce titre, être motivée.

Quelques mots sur cette construction juridique que l'on appelle « la théorie de l'acte détachable » ... Importée directement de la jurisprudence du Conseil d'Etat français, elle repose sur une fiction au terme de laquelle la conclusion d'un contrat par une autorité publique est nécessairement précédée d'une décision de contracter prise par ladite autorité et qui « se détache » du contrat. Le Conseil d'Etat reconnaît sa compétence pour connaître de la légalité de cet acte détachable. Dans cette limite, s'il n'est donc pas compétent pour prononcer la suspension ou l'annulation du contrat, il peut en revanche prononcer la suspension ou l'annulation de la décision ayant conduit à la conclusion de celui-ci.

Cette particularité entraîne comme conséquence que la décision d'annulation de l'acte détachable n'emporte pas la nullité du contrat.

Afin de chercher la nullité de celui-ci, les personnes y ayant intérêt doivent saisir le juge judiciaire. Cette compétence du juge judiciaire repose sur l'article 144 de la Constitution lequel fait du juge

judiciaire le seul organe compétent pour connaître des contestations portant sur des droits de nature civile. Les contestations relatives à des obligations contractuelles, même lorsqu'elles impliquent une autorité publique, rentrent entièrement dans le champ d'application de l'article 144 et donne ainsi exclusivement au juge judiciaire la capacité de déterminer les conséquences que peut avoir, sur un contrat déjà conclu, l'annulation de la décision de contracter.

c) Un acte de portée individuelle

L'acte administratif doit avoir une portée individuelle.

L'on distingue l'acte réglementaire de l'acte de portée individuelle.

Le premier constitue une norme générale et impersonnelle, appliquée à un nombre indéterminé de personnes, pour une durée déterminée ou indéterminée, par le biais de dispositions générales et abstraites.

A contrario, l'acte individuel est formulé à l'adresse d'un ou plusieurs destinataires ; il épuise ses effets par son application à son – ou ses- destinataire(s) dont le nombre est, si pas déterminé, au moins déterminable.

L'acte individuel peut être accompli sur demande (permis d'urbanisme), sur réclamation ou sur déclaration. Il peut aussi requérir un acte de volonté de la part de son bénéficiaire (acceptation de la nomination par le fonctionnaire).

L'entrée en vigueur d'un acte individuel est subordonnée à sa notification à son ou ses destinataire(s).

Un acte individuel devient définitif s'il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans les 60 jours de son entrée en vigueur (ou en cas de recours exercé, au moment où un arrêt de rejet est prononcé).

En pratique, il est parfois difficile de faire la différence entre un acte à portée individuelle et un acte réglementaire. Certaines décisions tiennent lieu à la fois de règlement et d'acte individuel (p.ex. le permis de lotir qui a une portée individuelle pour le demandeur et une portée réglementaire en ce que les permis de bâtir concernant les lots devront en respecter les dispositions réglementaires). Faisant face à un flou juridique, le Conseil d'Etat a décidé de considérer ces actes mixtes comme étant réglementaires.

De même, les actes collectifs qui en apparence ont une portée large et abstraite doivent être, en réalité, appréhendés comme un ensemble d'actes individuels pour lesquels la motivation est due.

d) Un acte explicite et écrit

La motivation est qualifiée de « formelle » parce qu'elle doit être indiquée dans l'acte.

Seuls les actes écrits doivent par conséquent faire l'objet d'une motivation.

Les décisions verbales et implicites sont exclues.

La motivation formelle s'impose également lorsqu'une décision est prise au scrutin secret.

En effet, d'une part, le secret des votes couvre seulement les opinions individuelles des membres d'un organe collégial, d'autre part, la motivation n'est que la mise en forme des motifs, lesquels doivent toujours exister, à peine de verser dans l'arbitraire.

Il suffit d'organiser le vote sur un document qui contient la motivation formelle de la décision.

3) Le contenu de la motivation

L'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 est rédigé en ces termes : « La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate ».

a) Les motifs de droit et de fait inscrits dans l'acte

Les motifs de droit tiennent dans la mention des textes auxquels l'autorité se réfère pour prendre la décision en cause. Il s'agit du fondement juridique de la décision (les visas).

La jurisprudence apprécie avec une certaine souplesse l'exigence suivant laquelle les motifs en droit doivent être indiqués dans l'acte.

Elle considère que l'omission du fondement juridique (ou l'erreur dans le fondement juridique) n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude, ou qu'il résulte de l'affaire que le requérant connaissait ce fondement juridique.

En revanche, l'omission ou l'erreur dans l'indication des motifs de droit entraîne l'annulation de l'acte lorsqu'elle est d'une gravité telle qu'elle révèle un erreur de l'administration dans l'application du droit.

Les motifs de fait sont fournis par les circonstances concrètes qui ont amené l'autorité à adopter telle décision (les considérants).

Les considérations de droit et de fait doivent se retrouver dans l'acte écrit en même temps qu'il est remis au destinataire et l'on ne tolère pas que les motifs soient rajoutés postérieurement.

La jurisprudence admet, sous réserve du respect de 3 conditions, la motivation par référence, c'est-à-dire celle qui s'appuie sur des documents autres que la décision elle-même :

Premièrement, il faut que le document auquel se réfère l'acte administratif soit lui-même pourvu d'une motivation adéquate telle que cette notion est expliquée ci-après.

Deuxièmement, le contenu du document auquel il est fait référence doit être connu du destinataire de l'acte administratif. Il est admis que cette condition est valablement respectée lorsque le document est annexé à l'acte ou encore lorsque le contenu du document est reproduit, même par extraits, ou résumé dans l'acte.

Troisièmement, il doit apparaître sans conteste et sans ambiguïté que l'auteur de l'acte administratif, exerçant son pouvoir d'appréciation, a fait sienne la position adoptée dans le document de référence.

Ainsi, un simple visa ne peut tenir lieu de motivation formelle. Lorsque le dossier comprend des avis divergents, l'acte doit expliquer pourquoi il se rallie à un avis plutôt qu'à un autre.

La référence à un avis doit être fidèle : elle ne peut être partielle et en dénaturer le sens en ne retenant que les aspects susceptibles de justifier l'acte. Par ailleurs, lorsque l'acte administratif s'écarte de l'avis auquel il se réfère, il lui appartient d'expliquer pourquoi.

b) La motivation adéquate

Pour la jurisprudence, la motivation est adéquate lorsqu'elle est pertinente, précise, concrète, claire et suffisante.

C'est au travers de ces qualificatifs que le juge peut déterminer si la motivation respecte la loi du 29 juillet 1991.

Son contrôle porte, à la fois sur la forme (légalité externe) et sur le fond (légalité interne), c'est-à-dire sur la présence ou non de motivation formelle et sur le contenu de l'acte.

En effet, cette exigence d'adéquation de la motivation a pour conséquence l'exercice d'un double contrôle du juge qui vérifie à la fois que :

- les motifs sont indiqués dans l'acte ;
- la régularité de ses motifs.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2002(C/E., arrêt Delsaut, n°105.385 du 5 avril 2002) est

exemplatif de ce glissement de la forme vers le fond :

« Le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation ; la motivation doit être adéquate et le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs ; dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'Etat ne peut avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte. »

Il faut qu'un lien existe entre la décision et les motifs transcrits.

Le raisonnement doit donc apparaître clairement dans l'acte.

Il peut s'agir de ne citer que les motifs déterminants et cruciaux ayant abouti à la décision.

4) L'étendue de la motivation

C'est le raisonnement conduisant à la décision qui doit être formalisé dans l'acte ; la motivation doit donc faire apparaître, de manière claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité.

Le degré de précision et de détail requis est tributaire de l'appréciation du juge dans chaque cas d'espèce.

La jurisprudence livre cependant quelques repères :

1°) les autorités administratives ne doivent pas réfuter TOUS les arguments développés devant elle.

2°) il ne peut s'agir de « motivation-type » ni de clause de style ou toute autre motivation trop générale, stéréotypée, vague ou imprécise.

Ont été par exemple considérées comme des clauses de style : prétexter que la situation financière de la commune est trop mauvaise pour accepter la dépense ou, dans le cadre d'un marché public, prendre comme justification l'intérêt du service.

3°) la motivation doit être concrète, elle ne peut se borner à affirmer de manière abstraite que les critères ou conditions fixés par la loi ou la jurisprudence sont remplis.

4°) l'étendue de la motivation sera proportionnelle au cas envisagé. Ainsi, plus l'autorité possède un large pouvoir d'appréciation, plus la motivation doit être précise. La motivation sera analysée plus sévèrement par le juge dans certains cas :

- quand la décision rendue est contraire aux avis ou aux propositions qui la précèdent ;
- quand la décision opère le changement d'une attitude habituellement suivie par l'administration.
- quand les actes résultant d'une enquête publique s'écartent des opinions ;

Puisque seuls les motifs déterminants de la décision doivent être exprimés, la jurisprudence admet une certaine proportionnalité de la motivation.

Des développements importants ne doivent pas être consacrés à des questions qui n'ont donné lieu à aucune contestation, ou qui ne soulèvent pas de problèmes spécifiques nécessitant un examen particulier. La proportionnalité de la motivation signifie donc bien que l'autorité doit porter son appréciation en priorité sur les éléments les plus pertinents, soit ceux qui suscitent des difficultés.

Tenant compte de ses directives générales, on comprend que l'exigence de motivation soit renforcée dans certains cas

revenons sur les décisions qui se départissent des avis ou des propositions motivés qui les ont précédées.

Ce serait nier l'utilité de la consultation que de dispenser l'autorité d'expliquer pourquoi elle s'écarte de l'opinion de l'organe consultatif.

De même, la motivation d'un acte pris à la suite d'une procédure d'enquête publique doit rencontrer les réclamations formulées au cours de l'enquête dont il s'écarte.

Le Conseil d'Etat rappelle régulièrement que :

« un acte de l'administration active ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections qui ont

été émises au cours de la procédure qui a conduit à son adoption, mais, lorsqu'au cours d'une enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au mieux partiellement, à ces observations. »

Il ne faut donc pas que la motivation, qui doit justifier le projet au regard du bon aménagement des lieux, réponde individuellement chaque observation mais il faut que chaque réclamant trouve, au moins implicitement, une réponse dans les motifs de l'acte, qui peuvent répondre de manière globale à plusieurs réclamations .

5) Les exceptions à la motivation

L'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 prévoit des exceptions à cette obligation de motivation formelle pour des motifs de sécurité extérieure de l'Etat ou afin de ne pas porter atteinte à l'ordre public, d'assurer le respect de la vie privée, d'assurer certaines obligations de secret professionnel.

Il est bien clair que ces quatre dispenses de motivation ne font qu'exclure la motivation formelle. Les motifs doivent donc quand même se retrouver dans le dossier administratif afin d'être soumis le cas échéant au contrôle juridictionnel de légalité.

Il est à noter que la jurisprudence ne recèle pas d'exemple significatif dans lequel une dispense de motiver aurait été reconnue.

L'urgence n'est pas reprise dans la liste des exceptions. L'article 5 de la Loi du 9 juillet 1991 précise explicitement que l'urgence constitue pas une exception à l'obligation de motiver. Contrairement à son homologue français, le législateur belge a voulu éviter, suivant la recommandation de la section de législation du Conseil d'Etat, que l'urgence serve « d'échappatoire » systématique à l'obligation de motiver.

6) Les sanctions

Le contrôle du respect de la Loi du 29 juillet 1991 comprend deux phases distinctes :

- la première est formelle et consiste à vérifier l'existence d'une motivation dans l'acte.
- La seconde concerne la légalité interne de l'acte et porte sur l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs, qui ne peuvent révéler une erreur manifeste d'appréciation.

Sont censurés à ce second stade :

- 1°) l'insuffisance des motifs ;
- 2°) les motifs dont l'exactitude n'est pas vérifiée ;
- 3°) la contradiction des motifs ;
- 4°) la contradiction des motifs avec le dispositif ;
- 5°) l'énonciation de motifs sans pertinence (qui ne sont pas de nature à justifier raisonnablement la décision) ;
- 6°) les motifs qui ne sont pas admissibles en droit .
- 7°) les motifs qui témoignent d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les autorités administratives et judiciaires habilitées à assurer le contrôle de la légalité des actes administratifs, peuvent donc opérer ce contrôle en deux phases.

Lorsqu'elles constatent l'absence ou l'inadéquation de la motivation formelle, elles prononcent la sanction que la loi leur permet à chacune de prendre.

Nous nous attacherons plus spécifiquement aux contrôles administratifs qui sont de deux types : les contrôles exercés par la tutelle et ceux exercés dans le cadre des recours administratifs.

A titre de rappel, (parce que cette matière a été abordée dans d'autres cours), les contrôles exercés par la tutelle prononcent des sanctions variées :

refus d'autorisation ou d'approbation, suspension et annulation, substitution d'action, ...

De nombreux recours peuvent être également introduits à l'encontre d'actes administratifs auprès d'autorités de l'administration, par exemple en matière de l'urbanisme certains recours exercés devant le Gouvernement wallon ; en matière d'inscription d'office ou de radiation devant le Ministre de l'Intérieur, ...

Lorsqu'un recours administratif est organisé par les textes, il doit être exercé avant qu'un recours recevable puisse être introduit devant le Conseil d'Etat.

Quant au contrôle juridictionnel des actes administratifs, il est exercé soit par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, soit par le Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section d'administration de ce Conseil est compétente pour annuler tout acte administratif irrégulier.

Le conseil d'Etat est donc compétent pour annuler un acte administratif qui méconnaît l'exigence de motivation prescrite par la Loi du 29 juillet 1991.

Il est reconnu que la motivation formelle constitue à tout le moins une formalité substantielle.

Alors que certaines formalités sont prescrites par la loi à peine de nullité, les formalités substantielles ne sont pas assorties d'une sanction expresse.

La méconnaissance d'une formalité substantielle peut entraîner l'annulation de l'acte administratif.

Remarques portant sur la notification ...

Ou'advient-il lorsque l'autorité motive parfaitement sa décision mais ne notifie pas l'acte motivé à son destinataire ?

Il est admis que la notification n'est pas une composante de la régularité de l'acte administratif.

C'est que la notification est nécessairement postérieure à l'adoption de la décision, alors que la légalité de cette dernière s'apprécie au moment de son adoption.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat juge de manière actuellement constante que c'est l'acte qui doit être motivé, non sa notification.

Il n'y a donc pas de violation de la Loi du 29 juillet 1991 lorsque l'acte est parfaitement motivé mais n'est pas porté à la connaissance de son destinataire.

En effet, quel sens y aurait-il à annuler un acte parfaitement motivé, qui pourrait être immédiatement refait à l'identique ?

La sanction qui doit être attachée à la notification déficiente est que les délais de recours ne peuvent commencer à courir.

Cette sanction ne trouve pas son fondement dans la Loi du 29 juillet 1991 mais dans les législations qui organisent les obligations de communication des documents administratifs.

En vertu de ces textes le requérant peut demander la communication de l'acte administratif motivé à l'autorité qui le détient.

Le délai dont il dispose pour introduire son recours ne commencera à courir que lorsque l'acte motivé lui a été valablement communiqué.

3. Les recommandations légistiques

Avant toute chose, il y a lieu de mettre en évidence le fait que les présentes recommandations sont tirées de celles édictées à l'attention des autorités administratives supérieures et sont donc le fruit d'une "adaptation-transfert" à l'attention des pouvoirs locaux pour lesquels aucune démarche analogue tenant compte de leurs spécificités normatives n'a été entreprise.

L'entreprise aussi louable soit-elle est dès lors bien entendu perfectible.

Que le lecteur sache également que le prescrit légistique relève de l'ordre de la recommandation administrative et non de l'ordre normatif.

Constat d'autant plus vrai qu'un faible voire inexistante jurisprudence aurait élevé au rang de norme jurisprudentielle des prescrits légistiques formels.

Il n'en demeure pas moins vrai que la légistique reste une discipline essentielle dans l'exercice professionnel de tout fonctionnaire.

➤ Les recommandations générales

- La règle de droit doit être concise et exacte. Sa formulation ne s'accommode ni de l'imprécision, ni de la fantaisie, ni des superfluités, ni de l'ambiguïté.

Ex de superfluités : « les conseillers sont élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune conformément à la loi ».

- L'emploi de l'indicatif présent indique le caractère impératif de la règle ;

- Il convient de se conformer au décret du 12 juillet 1978 sur la défense de la langue française (M.B. 9 septembre 1978; erratum, 16 septembre 1978) ainsi qu'au décret du 21 juin 1993 relatif à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre et à l'arrêté du 13 décembre 1993 du gouvernement de la Communauté française (M.B. 30 décembre 1993) établissant des règles de féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre ;

- Unité de la terminologie :

Les mêmes notions doivent être exprimées par les mêmes mots.

Des termes identiques ne doivent pas être utilisés dans des acceptions différentes.

Il faut utiliser les mots dans leur acception usuelle; si le même mot a un sens différent dans la langue juridique et dans le langage courant (répétition par exemple), il faut s'efforcer de pallier à l'équivoque.

Répétition: 1° Fait (pour un mot...) d'être dit, exprimé, plusieurs fois. La répétition d'un mot; 2° Fait de recommencer (une action...) armes de répétition; 3° Fait de répéter pour s'exercer: la répétition d'un rôle.

Répétition (en droit dès 1312) action de réclamer, de redemander en justice.

Répétition de frais, de dot. Action en répétition, par laquelle on peut réclamer le paiement de l'indu ;

Lorsque, dans un texte déterminé, l'on désire utiliser des termes dans une acception autre que leur acception usuelle ou légale, ou encore des termes nouveaux, il importe d'indiquer - par voie d'une définition dans le corps du texte - le sens qu'il y a lieu de donner à ces termes dans ce texte. Il y a toutefois lieu de ne pas donner aux termes un sens différent de celui qu'un usage constant a consacré.

Le recours à une définition peut également se justifier par le souci d'utiliser une formule raccourcie pour exprimer une notion qui risquerait d'alourdir à l'excès le dispositif.

Il n'y a pas lieu de définir des termes qui ne sont pas employés dans une acception autre que leur acception usuelle ou légale (on évitera de définir le mot "Gouvernement" par exemple).

Les définitions doivent figurer au début du texte qu'elles explicitent.

Il y a lieu cependant d'éviter, dans un article disposé en tête de dispositif, une accumulation de définitions qui constituent un effort lexicographique souvent inutile ou tautologique.

Il suffit fréquemment d'identifier une première fois avec précision un texte, une autorité ou une institution et d'ajouter immédiatement "désigné(e) ci-après le (la) ...".

Un texte d'exécution ne peut s'écarter de la terminologie employée dans le texte qui lui sert de fondement.

Il faut désigner une institution par sa dénomination légale et ne recourir aux sigles que lorsqu'ils font partie de cette dénomination. Il faut bannir les sigles et acronymes qui ne font pas partie de cette dénomination.

Sigle : n.m. Suite d'initiales servant d'abréviation (ex. H.L.M.)

Acronyme: n.m. Sigle qui se prononce comme un mot ordinaire: "OVNI" et "SIDA" sont des acronymes.

Ces sigles et acronymes sont unanimement acceptés dans le langage usuel contrairement au sigle "RD" (rétribution différée) par exemple qui peut être l'objet de confusion.

Les références

La référence à un texte se fait toujours par le rappel de sa nature, de sa date et de l'intitulé sous lequel il a été publié ;

Si le texte n'a pas d'intitulé ou n'a qu'un intitulé par mots d'indexation, il y a lieu de rechercher quel en est l'objet, puis d'indiquer succinctement cet objet en faisant précéder cette indication par les mots « qui est relatif à ... » ;

La référence à des textes qui ont été coordonnés doit toujours se faire aux textes coordonnés et non aux textes originels ni à l'arrêté de coordination.

Lorsqu'un texte est visé au préambule, il y a lieu d'en reproduire la date et l'intitulé dans le dispositif au moment où ce texte est cité pour la première fois dans le dispositif. En effet, le dispositif doit pouvoir se suffire à lui-même.

Il ne faut pas mettre de virgule entre la date et l'intitulé d'un texte visé.

Exemple : Vu l'arrêté royal du 16 mars 1991 relatif à ..., modifié par l'arrêté royal du 6 avril 1994 ;

Le bon emploi de la virgule dans la mention d'articles de lois, décrets, arrêtés et de leurs subdivisions est important.

Il faut écrire par exemple : « l'article 6, §1er, IX, 2°, alinéa3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ». La dernière virgule est obligatoire car, dans cette apposition, elle remplit exactement la même fonction que les autres qui précèdent, c'est-à-dire séparer des éléments ayant une valeur explicative par rapport au seul sujet principal, l'article 6.

➤ Les recommandations particulières

Dans cette partie, sont analysés les éléments d'un texte essentiellement selon l'ordre dans lequel ils apparaissent dans l'acte.

Trois catégories d'éléments constituent la norme :

première catégorie : **le protocole**

La première catégorie de ces éléments est constituée par le protocole (intitulé, formule introductive, préambule, date, signature, contresignature), lequel est destiné à identifier les textes et leur auteur, à faire foi de leur légalité et de leur régularité, parfois à justifier de leur opportunité ou à renseigner les citoyens sur l'identité des textes cités ou référés au dispositif.

Le protocole est nécessaire dans la mesure où le texte normatif ne commence pas brutalement au premier mot de l'article 1er pour s'achever au dernier mot du dernier article.

Deuxième catégorie : **le dispositif**

Le dispositif forme à lui seul la deuxième catégorie des éléments d'un texte.

Troisième catégorie : **les annexes**

Les annexes constituent une catégorie qui doit être distinguée des deux premières.

Première catégorie : le protocole

1. Intitulé

Premier élément de la première catégorie, premier élément du protocole : l'intitulé.

On entend ici l'intitulé dans le sens du titre d'un texte c'est-à-dire de nom donné (à une œuvre, un livre) et qui évoque souvent son contenu.

L'identification d'un texte est assurée par sa nature (loi, décret, arrêté, règlement), sa date et son intitulé (nom, titre donné évoquant son contenu) ; il en résulte que tout texte doit avoir un intitulé et ne peut en avoir qu'un.

Exemples : Décret du ... relatif à ... ; Arrêté du Gouvernement wallon du ... relatif à ... ; Règlement du Conseil Communal du ... relatif à ...

Dans le protocole, c'est le mot « intitulé » qui doit être employé et non le mot « titre » qui indique une subdivision du dispositif.

Exemples : Titre 1er – De l'aménagement du territoire ; Titre 1er – De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire.

En vue des références ultérieures, il peut être opportun de donner à un texte, un intitulé autre que celui qui devrait être. Dans ce cas, l'intitulé doit être bref et être l'œuvre de l'auteur du texte, de

manière telle qu'il revête un caractère officiel.

Exemples : La « coordination de dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus » du 10 avril 1992 (MB. 30 juillet 1992), appelée, selon le vœu du législateur, « Codes des impôts sur les revenus 1992 » ;

L'arrêté royal du 26 septembre 1994 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements de communauté et de région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morale de droit public qui en dépendent » (MB. 1er octobre 1994) dont l'article 72 prévoit que « pour l'application des textes pris en exécution du présent arrêté, celui-ci est dénommé en français « arrêté royal fixant les principes généraux » ou « A.R.P.G. » et en néerlandais « koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes » ou « A.P.K.B. »

L'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la « Nouvelle loi communale » a été ratifié par la loi du 26 mai 1989 (Loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale », article 1er (MB. 30 mai 1989, p.9.30).

Les intitulés par mots d'indexation plutôt que par périphrases sont à proscrire.

Exemples : il ne faut pas écrire : « Région wallonne – Expropriation – Commune de ... - Cahier des charges ... mais bien Cahier des charges du ... relatif à l'expropriation en la Commune de ...

Il faut éviter de donner à un texte un intitulé que porterait déjà un texte antérieur en vigueur. Lorsque deux textes sont de même nature et de même date, le procédé qui consisterait à leur donner le même intitulé doit être rejeté de manière absolue.

Il n'est pas recommandable en principe que l'intitulé d'un arrêté se borne à rappeler que cet arrêté constitue l'exécution d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Mieux vaut donner aux arrêtés un intitulé propre.

Néanmoins, si un arrêté constitue l'exécution globale d'une loi ou d'un décret et qu'il soit nécessaire de rappeler cette norme dans l'intitulé, celle-ci doit y être identifiée par sa nature, sa date et son intitulé.

Exemple : Arrêté de l'Exécutif régional wallon portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne.

Dans l'intitulé d'un texte modificatif, il ne faut rappeler que le texte originel, à l'exclusion des modifications que ce dernier aurait déjà subies.

Exemple : les lois modifiant la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au séjour et à l'éloignement des étrangers – pourvu qu'elles ne modifient que cette loi là – porteront le même intitulé « Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès, au séjour et à l'éloignement des étrangers », sans jamais indiquer les modifications apportées antérieurement à ladite loi.

2. Préambule

Deuxième élément de la première catégorie, deuxième élément du protocole : le préambule.

On entend par préambule dans le langage vulgaire ; les paroles et démarches qui ne sont qu'une

entrée en matière.

Il en va de même sur le plan légistique.

Le préambule ne doit comprendre, dans l'ordre ci-après que :

- La formule introductive (dans un arrêté ministériel, le titre officiel du Ministre doit être indiqué) ;
- Le fondement légal ou juridique (c'est-à-dire les référents) ;
- La mention des demandes, avis ou accords requis (formalités préalables) ;
- La justification politique ou d'opportunité (c'est-à-dire les considérants) ;
- La mention du ou des proposants.

a) **Les référents** (C'est-à-dire le fondement légal ou juridique).

Dans le préambule, doivent être visés tous les textes qui constituent le fondement légal de la norme ainsi que les textes que celle-ci modifie.

La mention des textes visés et des formalités est toujours précédée du mot « Vu » et non du mot « Revu ».

La présentation des référents doit se faire selon les règles étudiées à l'occasion de l'étude des références.

Exemple : Le préambule d'un arrêté ministériel qui trouve son fondement direct dans un arrêté du Gouvernement qui lui-même se fonde sur un décret et cet arrêté du Gouvernement.

La référence à un article de la Constitution doit être omise dans tous les cas.

De même, il ne faut pas viser les dispositions de la loi spéciale du 08 août 1980 de réformes institutionnelles qui déterminent les matières pour lesquelles la Région est compétente. Il est encore superflu d'ajouter au préambule la mention d'autres arrêtés, tels que ceux qui sont relatifs aux attributions ministérielles liées à la Constitution du Gouvernement.

Les textes sont référés au préambule dans l'ordre décroissant de la hiérarchie des normes c'est-à-dire dans l'ordre suivant :

- 1) Les actes internationaux (éventuellement suivis des décrets d'assentiment, des actes internationaux dérivés) ;
- 2) Les lois spéciales (mais il est rappelé qu'il ne faut pas viser les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui déterminent les matières pour lesquelles la Région est compétente) ;
- 3) Les lois, les décrets ;
- 4) Les arrêtés du Gouvernement ;
- 5) Les arrêtés ministériels ;
- 6) Les règlements provinciaux ;
- 7) Les règlements communaux.

Les textes de même intensité sont référés dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien. Il en est de même pour les codes et les décrets coordonnés.

Dans le préambule, la référence à l'ensemble d'un texte se fait toujours en mentionnant toutes les modifications expresses que ce texte a subies, et cela uniquement par indication de la nature et de la date des textes modificatifs.

Cette règle n'est pas à confondre avec celle relative à l'intitulé.

Seules les modifications encore en vigueur sont visées ; le préambule n'a pas pour finalité de donner l'historique complet d'un texte.

Si certains articles seulement du texte référés sont rappelés, il y a lieu de n'indiquer que les modifications que ces articles ont subies.

Exemple : vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1er, modifié par les lois des 4 juillet 1989 et 4 août 1996 ; (il ne faut donc pas ajouter les modifications des 9 août 1980 et 16 juin 1989 qui n'ont qu'un intérêt historique).

Le texte même des dispositions visées au préambule ne doit pas y être reproduit.

Ne doivent pas être visés au préambule :

Les textes que l'on abroge en entier ;

Les textes qui prescrivent l'accomplissement de formalités préalables si elles ont été accomplies (la mention de l'accomplissement de la formalité suffit).

Les textes dont le rappel serait jugé utile pour la détermination de la portée de l'arrêté ne doivent pas être visés sous forme de référents, mais faire l'objet d'un considérant ou être référés dans le dispositif.

b) La mention des demandes, avis ou accord requis

Lorsque la consultation préalable de certaines personnes ou de certains organismes est requise, le préambule doit faire mention de l'accomplissement de cette formalité ou des circonstances qui justifient légalement l'omission de celle-ci.

Cette mention doit refléter fidèlement les modalités exigées et indiquer avec exactitude la qualité des personnes ou de la dénomination des organismes consultés, avec mention de la date de l'accomplissement de la formalité, lorsque cette mention est requise.

Exemple : Vu l'avis conforme du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1993.

La mention de la date, lorsqu'elle n'est pas requise par un texte, peut cependant être utile au cas où l'on contesterait que la formalité préalable ait été accomplie.

Les avis non obligatoires mais donnés ou demandés en fait ne sont pas mentionnés.

Dans le cas où il y a obligation de demander l'avis d'un organe consultatif « sauf en cas d'urgence », il convient de mentionner au préambule « Vu l'urgence », s'il est fait application de cette possibilité.

Exemple : l'arrêté du Gouvernement wallon du 1 mai 1995 définissant les missions respectives et le fonctionnement des conseils visés à l'article 36 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, article 8, alinéa 1er, dispose : « Chaque conseil donne, sauf urgence, un avis dans le mois au comité de gestion pour tout projet d'arrêté » (MB. 1er août 1995, p.2.393).

Dans la forme, il est recommandé de faire mention de l'urgence avant de la motiver.

c) Les considérants

Les considérants constituent la justification politique ou d'opportunité du dispositif donnée par l'auteur de l'acte.

Cette justification est obligatoire :

Lorsque l'urgence est invoquée ;

Lorsqu'une disposition légale ou réglementaire l'impose (voir loi sur la motivation formelle).

Les considérants doivent commencer par les mots « Considérant » et non par les mots « Attendu que » ou par le mot « Vu ».

Les considérants, surtout si la motivation d'un texte réglementaire est légalement requise, sont concis et précis quant aux motifs qu'ils invoquent et complets, en ce sens qu'ils doivent indiquer le ratio legis du texte.

Les considérants sont inutiles ou ne répondent pas à leur finalité s'ils ne font qu'annoncer l'objet du texte ou en paraphraser le dispositif, sans en indiquer les motifs spécifiques.

Ainsi doivent être omis, les considérants qui constatent simplement qu'il y a lieu de prendre la réglementation qui fait l'objet de l'arrêté.

La justification donnée par les considérants concordera évidemment avec le dispositif de l'arrêté.

Lorsque la loi, le décret, l'ordonnance ou un règlement subordonne la mise en oeuvre d'un pouvoir à une condition déterminée, l'arrêté d'exécution constate, par une motivation adéquate, que ladite condition se trouve remplie.

Lorsque la loi, le décret, l'ordonnance ou un règlement autorise le pouvoir exécutif à prendre certaines mesures dans un but déterminé, il y a lieu de préciser dans un considérant à quelle fin l'arrêté fait, en l'occurrence, usage de ce pouvoir.

Lorsque les considérants sont trop nombreux, il y a lieu de les faire figurer dans un rapport.

d) Les proposants

Il convient de mentionner le titre officiel du ou des autorités qui proposent le texte et de les citer le cas échéant selon l'ordre de préséance.

3. Les signatures et contresign

Le ou les ministres qui ont proposé un arrêté le signent et sont chargés de son exécution.

Le Président du Gouvernement contresigne les arrêtés du Gouvernement.

L'ordre des signatures est déterminé par l'ordre de préséance.

Lorsqu'il y a plusieurs signatures sur une même ligne, l'ordre des signatures s'établit de droite à gauche.

Deuxième catégorie : le dispositif

Le dispositif est la partie d'un texte législatif ou réglementaire, qui consacre la volonté de l'auteur du texte. Il comporte la formulation des règles nouvelles que l'auteur du texte entend établir, ainsi qu'un certain nombre de dispositions destinées à assurer la concordance des règles nouvelles avec la législation et la réglementation en vigueur, soit :

- 1) Les dispositions modificatives ;
- 2) Les dispositions abrogatoires ;
- 3) Les dispositions transitoires ;
- 4) La disposition fixant la date d'entrée en vigueur du texte (encore appelée disposition fixant vigueur) ;
- 5) La disposition citant l'autorité chargée de l'exécution (encore appelée l'exécutoire).

Le dispositif doit se suffire à lui-même, sans faire appel à des notes distinctes ni se référer à un élément quelconque du protocole (intitulé, préambule, date, signature, contresign).

Rappelons que le protocole est destiné seulement à identifier les textes et leur auteur, à faire foi de leur légalité et de leur régularité, parfois aussi à justifier leur opportunité ou à renseigner les citoyens sur l'identité de textes cités ou référés au dispositif.

a) Division en articles

La division fondamentale du dispositif est l'article. Aucune partie du dispositif ne peut être exclue de la division en articles.

Il ne faut pas faire figurer dans un même article des dispositions qui sont sans rapport direct entre elles.

Il faut éviter que de nombreuses dispositions figurent dans un même article même si ces dispositions ont un rapport direct entre elles ; mieux vaut les scinder et les grouper en des articles distincts.

Il n'est pas d'usage de donner un intitulé ou plus exactement un titre distinct à chaque article du dispositif.

Lorsque le dispositif ne comporte qu'un seul article, cette disposition est mentionnée sous « Article unique ».

Lorsqu'un texte contient plus d'un article, ces articles doivent être numérotés suivant le système de numérotation simple.

La numérotation doit être continue depuis le début du dispositif jusqu'à la fin, même si le texte est divisé en livres, titres, chapitres, sections ou sous-sections.

Les articles sont numérotés en chiffres arabes :

Le premier article en chiffre ordinal. Celui-ci s'écrit : Article 1er

La mention des autres articles est abrégée : Art 2 ... ; Art 3 etc.

Il n'y a pas lieu d'ajouter les mots « et dernier » au numéro du dernier article.

La numérotation originelle des articles ne peut comporter d'articles bis, ter, etc... Ce mode de numérotage étant réservé aux articles qui seraient ajoutés ultérieurement à un texte.

Dans la numérotation du dispositif, on ne peut réserver de numéro à des articles qui ne contiendraient pas de texte (articles blancs).

Dans un même décret ou dans un même arrêté, des articles différents ne peuvent jamais recevoir un même numéro.

b) Division de l'article

L'article comporte une ou plusieurs phrases complètes, qui sont écrites l'une à la suite de l'autre sans aucun blanc.

Une ou plusieurs phrases peuvent être groupées en un ou plusieurs alinéas.

Une seule phrase peut constituer un alinéa.

L'alinéa est la partie de l'article qui, commençant avec une ligne ou avec l'indication de l'article et/ou du paragraphe dont il fait partie, comporte une ou plusieurs phrases complètes, se termine avec le point final de la dernière de ces phrases, et est séparé du contexte par un blanc.

L'alinéa ne peut être introduit par un signe distinctif, lettre, numéro, tiret, ...
Typographiquement son début est indiqué par un léger retrait sur l'alignement du texte.

Le groupement d'alinéas en paragraphes se justifie lorsqu'au moins un de ceux-ci comprend deux alinéas. Le paragraphe est indiqué par le signe « § », suivi du numéro de ce paragraphe en chiffres cardinaux arabes, sauf le premier qui s'indique en chiffre ordinal « § 1^{er} ».

Le redoublement du signe « § » est superflu même en cas de référence à plusieurs paragraphes.

Lorsque l'emploi des paragraphes s'impose, il faut commencer le § 1^{er} avec l'article.

Exemple : Article 1^{er}, § 1^{er}. Le Gouvernement

A l'intérieur d'une phrase, il ne faut pas abuser des divisions numérotées, celles-ci ne doivent être utilisées que lorsqu'elles sont de nature à augmenter la clarté du texte ou à en faciliter la compréhension.

Lorsqu'à l'intérieur d'une phrase, des subdivisions s'imposent, on a d'abord recours au chiffrage et ensuite au lettrage. La numérotation doit se faire par 1°, 2°, 3°, etc., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement divisés en a), b), c), eux-mêmes encore divisés en i), ii), iii), iv), ...

Il faut éviter, malgré l'usage qui s'en répand, de remplacer les divisions en 1°, 2°, 3°, par une division en 1, 2, 3 ; cette façon de faire amène des confusions dans les citations : « l'article 13, 1° », peut être faussement coté comme « l'article 131 », risque que ne présente pas la forme « l'article 13, 1° ».

Les divisions en 1°, 2°, 3°, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c), ne peuvent être utilisées qu'à l'intérieur d'une phrase, pour marquer une suite de propositions ou une énumération, mais non pour diviser le dispositif d'un article.

c) Groupement des articles

Le groupement normal d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections, éventuellement subdivisées en sous-sections.

On ne divisera jamais une sous-section.

Lorsqu'il s'agit de codes ou de textes comportant un très grand nombre d'articles, d'autres groupements qu'en chapitre peuvent être opérés. Le groupement des chapitres se fait en titres ; celui des titres, en livres ; celui des livres, en parties.

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles en chapitres, etc., que ne justifiaient ni la diversité des matières traitées, ni le nombre élevé des articles, ni le souci de clarté, ni la facilité de la consultation d'un texte.

La division d'un texte en parties, livres, titres, chapitres, sections ou sous-sections doit se faire de manière à éviter que certains articles ou groupes d'articles ne soient exclus de ces divisions.

On ne donnera pas à une première partie, un premier livre, un premier titre, un premier chapitre, une première section ou sous-section la qualification de « préliminaire ».

Les livres, titres, chapitres, sections et sous-sections ont une numérotation indépendante et continue à l'intérieur du groupement immédiatement supérieur.

La numérotation se fait en chiffres romains, sauf pour les sections et les sous-sections.

Exemple : Chapitre Ier. - ...

Chapitre II. - ...

Section 1^{re} - ...

Sous-section 2 - ...

Troisième catégorie : les Annexes

Les annexes sont des textes qui ne font pas partie du dispositif de la norme, mais qui y sont rattachés. Tantôt les annexes forment un texte autonome et préexistant au texte auquel elles sont annexées et qui généralement les approuve ; tantôt elles constituent simplement la mise en œuvre d'un procédé de présentation qui consiste à détacher certaines parties de la norme du dispositif proprement dit.

Il est recommandé de présenter en annexe à une loi, un décret ou à un arrêté les dispositions qui participent de la nature de ceux-ci lorsqu'à raison de leur présentation, il serait difficile de les introduire dans le dispositif proprement dit. Il en est ainsi des tableaux, des descriptions, des dessins, des plans, des schémas, des listes et tarifs, ...

L'annexe doit être intitulée, au besoin par le simple mot « Annexe », et s'il y a plusieurs annexes, elles doivent être numérotées.

Lorsque l'annexe constitue la mise en œuvre d'un simple procédé de présentation, elle doit recevoir les mêmes signatures et contreseing que le texte auquel elle est annexée.

Quelques recommandations à propos des dispositions des textes modificatifs

En légistique, ne sont appelés modificatifs que les textes qui modifient partiellement un texte antérieur, c'est-à-dire qui y apportent une modification textuelle. Ne sont pas modificatifs les textes qui :

interprètent un texte ;

Abrogent entièrement un décret ou un arrêté ;

Dérogent à un texte antérieur ;

Suspendent l'application d'un texte antérieur.

Un texte qui modifie, quant au fond, un texte antérieur doit revêtir la forme d'un texte modificatif et non celle d'un texte autonome.

Il faut éviter de présenter comme modificatif, un texte destiné à remplacer entièrement le dispositif

d'une loi, d'un décret, d'un règlement ou d'un arrêté antérieur, en ne laissant subsister que le protocole (intitulé, préambule, fixant vigueur, exécutoire). Pareil texte doit être présenté comme autonome et abroger le texte antérieur.

Lorsqu'un texte a déjà subi un nombre important de modifications, il est à conseiller de le refondre en entier dans un texte nouveau plutôt que d'y apporter encore de nouvelles modifications.

Les textes modificatifs ne peuvent jamais être présentés de telle sorte que certains articles du texte originel ne seraient pas expressément soit abrogés, soit remplacés. Il ne faut pas remplacer les articles X et Y par un article X nouveau, mais remplacer l'article X et abroger l'article Y.

De même, lorsque l'ensemble des articles groupés sous une division propre (titre, chapitre, etc.) doit être remplacé par un nombre moindre d'articles nouveaux, il y a lieu d'abroger expressément les articles pour lesquels ne sont pas prévues de dispositions nouvelles.

Les modifications d'articles doivent, dans la mesure du possible, se faire par remplacement d'articles entiers ou de parties d'articles formant un tout, tels que les alinéas ou les paragraphes. Les modifications d'articles par l'énoncé de la suppression, de l'addition ou du remplacement de mots doivent être évitées.

Lorsque des modifications par insertion ou suppression d'alinéas ont déjà été apportées à un article dont il y a lieu de modifier à nouveau un ou plusieurs alinéas, il faut remplacer tout l'article si des erreurs sont possibles quant à la détermination exacte du ou des alinéas visés.

Lorsqu'un texte modifie plusieurs articles d'un même texte, il faut consacrer un article distinct à chaque article à modifier, sauf s'il s'agit de remplacer une série d'articles qui se suivent par une autre série d'articles qui se suivent également.

Toutefois, s'il s'agit de modifications, de peu d'importance et du même ordre d'idées à apporter à une série de dispositions, essentiellement pour les mettre en concordance avec une législation ou une réglementation nouvelle, il est permis de grouper ces modifications.

Les textes modificatifs doivent modifier les articles du texte antérieur dans leur ordre numérique. Ainsi, lorsqu'un texte modifie diverses dispositions d'un texte antérieur et en abroge d'autres, il faut suivre l'ordre des dispositions du texte antérieur et non grouper les abrogations in fine.

Lorsqu'une disposition est remplacée, il n'y a pas lieu « d'abroger et de remplacer » la version antérieure de cette disposition. L'abrogation résulte de plein droit du remplacement de la disposition ancienne par la disposition nouvelle qui en prend la place.

Lorsqu'un article a été modifié ou remplacé une première fois et qu'un texte nouveau le remplace entièrement, il n'y a pas lieu d'abroger ni de modifier le texte modificatif intermédiaire. Il ne faut pas tenir compte des textes dont le rappel n'aurait qu'un intérêt historique.

Exemple : Pour la Région wallonne, la rubrique 15 du titre 1^{er}, chapitre II, B, du règlement général pour la protection du travail, remplacée par l'arrêté de l'Exécutif du 19 décembre 1991, est remplacé par (l'arrêté royal du 3 avril 1979 « modifiant le chapitre II, B, du titre premier, du règlement général pour la protection du travail » qui a remplacé la rubrique 15 avant le texte cité, n'a qu'un intérêt historique. Il n'est donc pas indiqué).

Lorsqu'il s'agit d'insérer dans un texte antérieur un nombre restreint d'articles qui se suivent, la

numérotation des articles nouveaux se fait généralement par bis, ter, etc. Si, au contraire, le nombre des articles à insérer est élevé, l'emploi des tirets se justifie : 188-1, 188-2, ... Les tirets évitent toute confusion avec d'autres signes typographiques.

Il faut éviter qu'un texte modificatif ait pour objet de déplacer des articles, ou simplement d'en changer la numérotation. Ces modifications peuvent entraîner de grandes difficultés eu égard aux références qui seraient faites à ces articles dans d'autres textes.

Lorsqu'un même texte modifie plusieurs textes antérieurs, il s'indique de diviser le texte modificatif en autant de chapitres qu'il y a de textes à modifier, à moins que le peu d'ampleur des textes à modifier ou des modifications à y apporter ne les justifie pas.

Les textes qui modifient plusieurs textes antérieurs doivent, autant que possible, les modifier dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien.

Quelques recommandations à propos des dispositions à omettre (... dans le dispositif)

a) Les dispositions dépourvues de portée juridique

Dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont pas de caractère normatif, telles que :

Les dispositions qui ne constituent qu'une simple recommandation ;

Les dispositions qui ne constituent que des directives pour l'administration ;

Les dispositions qui se bornent à annoncer une intention ;

Les dispositions qui ne constituent que la constatation d'un état de fait ;

Les dispositions qui n'ont qu'une valeur explicative et ne constituent que le commentaire du texte ;

Les dispositions qui ne constituent que la motivation du texte ;

Les dispositions qui n'ont pas pour objet de modifier l'intitulé, le dispositif, les annexes d'un texte antérieur ;

Les dispositions ou la formule dont l'unique objet est d'indiquer que le pouvoir exécutif agit dans les limites de ses pouvoirs ;

Les dispositions qui ne font qu'annoncer les matières faisant l'objet des articles suivants.

b) Dispositions faisant double emploi

Dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a également lieu d'omettre :

- Les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler des dispositions de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

Exemple : Nous ne reproduirons dès lors pas, dans quelque texte que ce soit, une disposition

de la Constitutions ou d'un règlement européen.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans sa sphère de compétence ; en reproduisant – même fidèlement – une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter – donc aussi modifier – la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Applications :

La loi, le décret, l'ordonnance ou le règlement n'ont pas à répéter les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits dans la Constitutions, mais bien à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer le respect de ces principes ;

Un arrêté pourra énoncer les conditions qui doivent être remplies pour l'octroi d'une autorisation, mais s'abstiendra de prévoir que les décisions individuelles donnant lieu à cet octroi doivent être motivées, cette obligation, à laquelle le pouvoir exécutif ne peut déroger, étant inscrite dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Lorsqu'une loi prévoit des dispositions pénales applicables pour infraction à ses arrêtés d'exécution, ceux-ci n'énonceront pas quelles sont les peines applicables, même s'il ne s'agit que de se référer à l'article prévoyant ces peines.

La reproduction de textes de force obligatoire supérieure résulte souvent de la volonté de l'auteur de mettre à disposition un texte compréhensible en tous ses éléments. Il est vrai, en effet, que des dispositions d'exécution ne peuvent bien souvent être comprises que lues parallèlement avec la loi, le décret, l'ordonnance ou le règlement qu'elles exécutent. Ceci, cependant, ne justifie normalement pas cela sur le plan légistique. Si l'incorporation d'une norme supérieure apparaît malgré tout nécessaire, il y aura lieu de l'identifier expressément comme telle, afin d'éviter toute confusion (« conformément à l'article ... de la loi du ... »).

- Les dispositions qui ne font que reprendre sans les modifier ni les abroger des dispositions déjà existantes ayant même force obligatoire et même portée juridique.

c) Dispositions individuelles ou temporaires

Dans un arrêté réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui ne concernent que des personnes nommément désignées, telles que les nominations ou les désignations individuelles (et ce, qu'il s'agisse de personnes morales ou des personnes physiques).

Application : un arrêté énonçant les conditions pour qu'une personne morale puisse se voir confier l'accomplissement de tâches d'intérêt général déterminées ne pourra en même temps procéder à la désignation de la personne morale, désignation pour laquelle il faudra un arrêté séparé.

Il s'agit en effet de deux actes de nature différente : d'une part, un arrêté réglementaire et d'autre part, un acte administratif.

Il faut encore éviter d'introduire dans une disposition permanente une disposition de pure circonstance et vice versa. Il est de mauvaise technique d'insérer dans un texte essentiellement temporaire des dispositions à caractère définitif.

Quelques recommandations à propos des dispositions abrogatoires

Abroger, c'est enlever pour l'avenir la force obligatoire à un texte. Rapporter, c'est lui enlever la force obligatoire dès son entrée en vigueur, de telle sorte que le texte est censé n'avoir jamais eu force obligatoire.

On abroge :

Une loi, un décret, un arrêté en entier ;

Un chapitre, une section ;

Un paragraphe, un alinéa, une phrase ;

Un élément d'une énumération ;

mais on supprime un ou plusieurs mots.

Les abrogations que postule un texte nouveau de même intensité de force obligatoire doivent faire l'objet d'un article de ce texte, et non pas d'un texte séparé.

Les abrogations doivent être expresses et précises (il ne suffit pas d'abroger « toutes dispositions antérieures contraires »). L'abrogation d'un texte antérieur ne doit pas se déduire de sa seule contradiction avec le texte nouveau, mais doit être formulée.

Sauf dans les textes modificatifs, les dispositions abrogatoires doivent être groupées en un article spécial qui prend sa place parmi les dispositions finales, avant les dispositions transitoires, le fixant vigueur et l'exécutoire.

L'abrogatoire ne doit pas faire réserve des dispositions transitoires, ces dernières constituant par leur essence même, dérogation à l'abrogation.

Quelques recommandations à propos des dispositions transitoires

Les dispositions transitoires assurent le passage d'un régime antérieur à un régime nouveau.

Elles sont logiquement placées après les dispositions abrogatoires.

Quelques recommandations à propos de la disposition fixant vigueur

Lorsque la date de l'entrée en vigueur d'un texte ne doit pas être celle qui est déterminée par la législation, il y a lieu de la fixer par un article distinct. Lorsque le texte doit avoir effet le jour de sa publication ou à une date postérieure à celle-ci, on emploie la formule « entre en vigueur » ; si le texte doit avoir effet rétroactif, on emploie la formule « produit ses effets ».

Rappelons-nous que comme l'a fréquemment soulevé la section de législation, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut, toutefois, être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

L'entrée en vigueur doit en principe être fixée à une date précise ou déterminable par elle-même, et non pas par référence à une date qui serait fixée par un autre texte.

Il ne peut en principe être prévu que l'entrée en vigueur d'un texte soit subordonnée à la réalisation d'une condition ou à l'échéance d'un terme dont les citoyens ne sauraient avoir connaissance ; il est toujours possible de prévoir qu'une disposition expresse fixera cette entrée en vigueur.

Le moment, où un texte a effet, est en principe le même que celui où il entre en vigueur ; il est donc incorrect de prévoir qu'il entre en vigueur à une date déterminée et qu'il produit ses effets à une autre date.

Quelques recommandations à propos de la disposition exécutoire

L'exécutoire est la disposition qui désigne la ou les autorité(s) chargée(s) de l'exécution du texte ; il ne peut s'analyser comme une délégation d'un pouvoir réglementaire.

L'usage veut que tous les arrêtés du Gouvernement aient un exécutoire. Les arrêtés de coordination ou de codification n'échappent pas à cette règle.

Dans un arrêté ministériel, un exécutoire est juridiquement superflu.

4. QUELQUES principes de lisibilité

1. Accrochez votre lecteur

Autrement dit, adressez-vous directement à votre lecteur !

Si votre lecteur est bien identifié, vous pouvez dialoguer avec lui pour rendre la relation moins impersonnelle, mais uniquement si cela n'entraîne pas d'ambiguïté et si l'on voit bien qui est le « vous » et le « nous ».

Un lecteur aura d'autant plus tendance à s'investir dans une communication écrite s'il y est nominativement cité.

La publicité commerciale s'en inspire de plus en plus. Pensez aux publicités anodines que vous recevez à votre attention personnelle.

Pour désigner l'auteur du texte (c'est-à-dire vous-même) : employez « je » ou « nous ». Cette manière de rédiger présente le gros avantage de créer une relation personnelle et directe avec votre lecteur.

Pour désigner le lecteur du texte, employez « vous », « je » et l'impératif.

- «VOUS »

La deuxième personne du pluriel, « vous », est la forme normale pour s'adresser à quelqu'un. Elle est préférable à la 3e personne si le lecteur est identifiable.

Donc, plutôt que d'écrire :

« Les personnes intéressées peuvent introduire leur candidature au service du personnel ; »

Écrivez plutôt :

- « JE »

« Je » sert le plus souvent à désigner l'auteur du texte. Cela paraît logique. Mais, dans certains cas bien précis, « je » peut servir aussi à désigner le lecteur.

Par exemple, dans une brochure expliquant les démarches à effectuer pour obtenir le paiement d'une prime communale de naissance, on pourrait utiliser :

« Que dois-je faire pour obtenir le paiement de ma prime ? »

Il est clair que ce n'est pas l'auteur de la brochure qui souhaite obtenir le paiement de sa prime. Il est donc tout aussi clair que le « je » désigne bien le lecteur.

Le gros avantage de cette formulation est une nouvelle fois de créer une relation vraiment personnalisée avec le lecteur qui se sent étroitement concerné par ce qu'il lit.

-

« L'IMPERATIF »

En plus du « vous », l'emploi de l'impératif est particulièrement indiqué pour établir un dialogue vivant entre l'auteur et le lecteur.

Ce mode convient bien pour donner des instructions au lecteur.

Par exemple, plutôt que d'employer une tournure impersonnelle, choisissez l'impératif.

Essayer d'améliorer cette phrase en respectant ce principe.

« Si vous voulez bénéficiez de cet avantage, il vous appartient de joindre à votre réponse un extrait d'acte de naissance. »

En résumé ...

Si le public cible peut être identifié, utilisez « vous ».

Si vous donnez des instructions, employez l'impératif.

Si vous ne parvenez pas à déterminer un destinataire particulier, conservez la 3^e personne traditionnelle.

2. Adoptez le point de vue du lecteur et non le vôtre

Exemple : Imaginez que vous deviez écrire au public pour l'informer de certaines possibilités d'exonération.

Voici une première version du texte que vous pourriez écrire ...

« Le document nécessaire pour obtenir une exonération est un certificat III (pour les personnes établies en Belgique) une attestation EUR 276 (pour le personnel CEE-Shape) ... »

Dans cette version, les possibilités d'exonération sont proposées au public en fonction du type de document à produire. Le lecteur est ainsi obligé de tout lire pour trouver ce qui le concerne.

Le point de vue adopté est celui de l'administration.

Essayez d'améliorer cette phrase en respectant ce principe.

Quelques exercices sur ces premiers principes :

Dans l'entête d'une lettre de convocation à un examen, le candidat découvre en première ligne :

« Constitution d'une réserve de recrutement de ... »

Cela, c'est le point de vue de l'administration qui souhaite, effectivement, constituer une réserve de recrutement.

Quel serait, à votre avis, le point de vue du lecteur et comment faudrait-il modifier en conséquence l'en-tête de cette lettre ?

« Si vous entamez votre première année d'études supérieures, vous ne pouvez avoir plus de 35 ans au 31.12.1998 ».

Comment présenter cette phrase de manière plus simple pour le lecteur ?

3. Choisissez un titre évocateur pour le lecteur

Le choix d'un bon titre est fondamental : le titre doit faire deviner ce que le texte contient. Ce choix dépend évidemment du sujet traité. Voici néanmoins deux conseils généraux valables en toutes circonstances :

Évitez les titres vagues, du genre : « ce que vous devez savoir » ;

Adoptez ici encore le point de vue du lecteur.

Les titres suivants sont à déconseiller car ils adoptent le point de vue de l'administration.

Par exemple : « Exécution de l'article untel de la loi du ... » ; « Document B55 » ; ...

Essayez de partir du problème qui se pose au lecteur. Votre texte se présentera alors comme une réponse à ce problème et le lecteur vous lira d'autant plus volontiers.

4. Formulez les conditions en fonction du lecteur

Ici encore, mettez-vous dans la peau du lecteur. Commencez par les informations dont il a besoin.

Utilisez la structure de phrase : « Si Y, alors faites X » de préférence à « Faites X si Y' ».

Ainsi, le lecteur saura d'emblée si le cas envisagé le concerne. Si le cas ne le concerne pas, il pourra se dispenser de lire le reste de la phrase.

Exercices

« Le congé de maternité peut être prolongé si l'enfant a dû être hospitalisé pendant ... »

gagnerait à être remplacé par quoi ?

Améliorez la phrase suivante pour que le lecteur sache immédiatement s'il est concerné :

« Il n'est pas permis de prendre un congé de maternité en cas de fausse couche pendant les 180 premiers jours de la grossesse. Dans ce cas, il faut prendre un congé de maladie ».

5. Utilisez la forme interrogative

La forme interrogative est spécialement appropriée dans deux cas : pour remplacer les questions indirectes et pour concevoir des sous-titres.

Pour remplacer les questions indirectes.

Les questions indirectes alourdissent la phrase. Elles sont pourtant fréquentes dans le langage administratif.

Par exemple, à la place de :

« La question se pose de savoir si la décision peut être communiquée »

Utilisez plutôt la question directe

« La décision peut-elle être communiquée ? »

Pour concevoir des sous-titres

Par exemple, le sous-titre

« Le congé éducatif »

gagnerait à être présenté sous une forme interrogative directe

« Qui a droit au congé éducatif ? »

Autre exemple :

La phrase : « Au cas où vous ne pouvez vous rallier à la présente décision, il vous est loisible d'introduire un recours ... » pourrait être précédée d'un sous-titre « Recours contre la décision ? ».

Mais on peut faire mieux encore en présentant ce sous-titre sous forme de question plus explicite encore. Laquelle ?

La forme interrogative présente deux grands avantages :

Elle attire l'attention ;

Elle facilite la tâche du lecteur en l'incitant à chercher mentalement la réponse à la question posée.

A titre d'exemple, les sous-titres suivants conviennent bien aussi :

Quels sont les produits pour lesquels existe déjà une réglementation spécifique ?

Que trouverez-vous dans cette brochure ?

Exercice :

Chacune de ces trois phrases pourrait être remplacée par une question. Que proposez-vous ?

Il est utile de préciser quelles obligations déontologiques en résultent pour les fonctionnaires.

Les comptes rendus de la réunion du Conseil sont diffusés dans les autres services de la manière suivante.

A la question de savoir si les conseillers communaux ont le droit de copier les documents, le Ministre de l'Intérieur a répondu dans sa circulaire ...

6. Placez les mots importants au meilleur endroit

Où placer les mots importants ?

De préférence au début de la phrase ou du paragraphe éventuellement à la fin mais PAS au milieu.

Par exemple, la phrase suivante souhaite attirer l'attention sur la modification :

« J'attire votre attention sur l'arrêté du 30 janvier 1967 fixant les critères d'octroi des subsides à ..., modifié par l'arrêté du 25 février 1997 qui entre en vigueur le 1^{er} octobre 1997. »

En réalité, vous admettrez qu'elle attire surtout l'attention sur l'arrêté d'origine du 30 janvier 1967. Elle manque donc son but. Pour éviter cela, comment placeriez-vous plutôt les éléments importants ?

7. Choisissez bien vos mots

Employez des mots courants. Les mots rares sont plus difficiles à lire.

Adaptez votre vocabulaire à votre destinataire ...

Vous pouvez parler d'une imputation ou d'une liquidation d'une retraite si vous êtes sûr que votre destinataire comprendra.

Si vous vous adressez à des juristes, rien ne vous empêche de parler du titulaire d'un droit de ...
Dans tous les autres cas, parlez plutôt de celui qui a le droit de...

Bien sûr, le style administratif a ses contraintes.

Que faire si vous devez employer un mot technique ?

Si vous n'êtes pas absolument sûr que la (quasi) totalité de vos destinataires comprendront, soit remplacez le mot technique par un mot plus fréquent, soit employez le mot technique et ajoutez « c'est-à-dire ».

Par exemple, écrivez :

« Des intérêts moratoires » c'est-à-dire des intérêts de retard ...

Employez des mots concrets

Des mots concrets accrochent davantage le lecteur et lui parlent plus directement.

En particulier, évitez les noms abstraits, surtout les noms en -tion et en -ment.

Employez des verbes plutôt que des noms

Exercice : Que diriez-vous pour rendre ces phrases plus concrètes et plus directes :

« Le paiement de l'amende ne vous dispense pas de ... »

« La communication de données inexactes vous expose à ... »

Employez toujours le même mot pour la même notion plutôt qu'un synonyme

Vous qui rédigez des textes administratifs, vous savez que vous aurez rarement l'occasion de rivaliser avec Marcel Proust et, si lisible que soit votre prose administrative, elle a bien peu de chance d'être jamais proposée pour un prix littéraire.

C'est que les textes administratifs ont leur spécificité.

Leur objectif est d'informer avec précision dans un langage aussi clair que possible.

Cet objectif est difficilement compatible avec l'emploi de synonymes qui sont sources d'ambiguïtés. Les textes administratifs ne s'écrivent pas comme des romans ou des dissertations.

Donc, employez toujours le même mot pour éviter les ambiguïtés et n'hésitez pas à le répéter. Evitez les synonymes car le lecteur pourrait croire que vous employez deux mots pour désigner deux réalités ou deux notions différentes.

Exemple : « Les diplômés doivent introduire une demande de reconnaissance auprès de la commission. La requête doit être accompagnée ... »

Le lecteur pourrait croire qu'il s'agit de deux choses différentes ...

8. N'abusez pas des sigles et abréviations

Les sigles et abréviations présentent l'avantage de rendre la lecture plus rapide mais il faut bien s'assurer que tout le monde les comprendra.

Employez les sigles et abréviations uniquement si vous êtes absolument certain que tous vos lecteurs comprendront. Ce sera sans doute le cas par exemple pour la TVA.

Une nouvelle fois, tenez compte de votre « groupe cible ». Ainsi, si vous écrivez une note destinée aux services communaux d'urbanisme, vous pouvez parler de P.C.A. Ils comprendront certainement qu'il s'agit d'un plan communal d'aménagement. En ira-t-il de même auprès de profanes en urbanisme ?

Eventuellement, la première fois, écrivez le mot en toutes lettres, avec la mention des initiales correspondantes. Par la suite, vous pourrez ainsi employer le sigle et l'abréviation, même s'ils sont peu connus.

Mais n'oubliez pas que les lecteurs lisent rarement la totalité d'un texte ; donc, assurez-vous qu'un lecteur qui prend votre train en marche sera capable de trouver l'endroit où vous avez expliqué le sens des initiales.

9. Evitez les phrases trop longues ... et trop courtes

Si vous écrivez pour un public très large, essayez de ne pas dépasser une quinzaine de mots par phrase. Ce nombre de mots par phrase est généralement considéré comme la norme. Employez également le moins possible de propositions subordonnées.

Variez la construction des phrases en mettant en relief, les mots clés, ceux qui sont porteurs de sens, c'est un bon moyen pour échapper au monotone catalogue des phrases du type : sujet / verbe ; sujet / verbe ; sujet / verbe ...)

Que faire d'abord si une phrase est trop longue ?

Le remède principal consiste en la scinder ; pour cela, recherchez les idées qui la composent et, pour chaque idée, faites une phrase distincte.

Exercice :

« Dans la mesure où je n'ai pas encore connaissance des règles de féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre, que suivra le Gouvernement de la Communauté Française après avis du Conseil supérieur de la langue française, en exécution de l'article 12 du Décret du 21 juin 1993 relatif à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titres, il me semble opportun, sous peine d'adopter des dénominations différentes, d'attendre l'arrêté du Gouvernement avant de prendre d'éventuelles dispositions sur le plan de la fonction publique communale. »

Cette phrase est un peu longue. Vous en conviendrez aisément. Découpez-la en plusieurs phrases.

10. Préférez une phrase affirmative à une phrase négative

Une phrase négative présente deux inconvénients majeurs :

Elle est plus difficile à lire ;

Elle est souvent ambiguë.

Par exemple : « Cette mesure n'a pas été prise pour résoudre ... »

La mesure en question n'a-t-elle pas été prise du tout ? Ou bien a-t-elle été prise dans un autre but ?

11. Evitez la double négation qui tend à compliquer inutilement la phrase

Exemple : « Il n'est pas sans savoir que ... »

Sait-il ou ne sait-il pas ? Pas étonnant que cette construction soit souvent employée dans le même sens que « il n'est pas sans ignorer que ... », ce qui signifie exactement l'inverse.

12. Evitez le « ne » seul (sans « pas »)

Le risque de mauvaise compréhension est très élevé car ce « ne » passe souvent inaperçu lors d'une lecture rapide.

Le danger est encore plus grand si une conjonction « que » apparaît dans la suite de la phrase : on risque alors de croire qu'il s'agit de « ne que ».

Par exemple : « Il ne peut affirmer que ... »

Cette phrase signifie-t-elle ? « Il ne peut pas affirmer » ou « Il peut affirmer uniquement cela »

Méfiez-vous du « ne » que l'on appelle parfois explétif et qui ne marque en fait aucune négation

Par exemple : « Le directeur craint que son collaborateur ne procède à l'adjudication du marché »

La phrase est positive malgré la présence du « ne » mais on pourrait la comprendre négativement. Finalement, le directeur craint-il que son collaborateur procède à l'adjudication du marché ou craint-il le contraire ?

13. Employez de préférence une phrase active

La voix active correspond mieux à la structure logique que la voix passive (qui fait quoi).

« Le service du personnel a réalisé une étude »

Est donc préférable à :

« Une étude a été réalisée par le service du personnel. »

Par ailleurs, le style administratif abuse du « il » impersonnel avec un verbe passif.

14. Soyez prudent lors de la formulation des exceptions

Pour le lecteur, savoir ce que recouvre une exception dans un texte est évidemment très important. Or, il arrive que le lecteur ne comprenne pas exactement ce que recouvre l'exception.

Par exemple : « Le marché unique ; les professions libérales peuvent s'installer dans n'importe quel pays de l'Union européenne, à condition de passer un examen, à l'exception des vétérinaires. »

Les vétérinaires ne doivent-ils pas passer d'examen ? Ou ne peuvent-ils pas s'installer dans n'importe quel pays de l'Union européenne ?

5. L'analyse de textes

a) exercice pratique : correction de délibération, approche analytique des recours (feuilles distribuées au cours)

b) à travers le contentieux, notions de police administrative

DEFINITION DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus. Il s'agit d'une police essentiellement préventive, qui s'exerce :

1° soit par règlements des autorités administratives,

2° soit par décisions particulières d'interdiction, d'injonction ou d'autorisation (les mesures de police juridiques de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police – en abrégé LFP),

3° soit par la coercition, pour prévenir ou faire cesser un désordre.

Par opposition à cette police administrative que l'on peut qualifier grossièrement de « préventive », existe la police judiciaire, qualifiée de « répressive », puisqu'elle a pour objet, selon l'article 15 de la LFP, « 1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités compétentes (...); 2° de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi (...) ».

La police administrative générale (les polices spéciales ne seront pas abordées)

1) Définition

La police administrative générale est le maintien (ou le rétablissement) de l'ordre public, défini à l'article 135, § 2, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale (en abrégé NLC) comme se composant de la sécurité publique, la tranquillité publique, la salubrité publique et la propreté publique.

L'article 135, § 2, alinéa 2, NLC donne une série de sept « postes » de police, comprenant chacun des exemples.

Les quatre composantes de l'ordre public sont :

- la sécurité publique, c'est-à-dire l'absence de dangers ou d'entraves à la circulation sur la voie publique ; quelques exemples : illumination, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des immeubles menaçant ruine, interdiction de rien exposer aux fenêtres qui puisse nuire par sa chute, maintien du bon ordre dans les endroits où se tiennent des assemblées, tels que foires, marchés, églises et autres lieux publics, etc. ;

- la tranquillité publique, c'est-à-dire le caractère paisible et non excessivement bruyant de la voie publique et de ses abords ; quelques exemples : tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, bruits et attroupements nocturnes troublant le repos des habitants, etc. ;

- la propreté publique (... mais doit-elle vraiment être définie ?) ;

- la salubrité publique, c'est-à-dire l'absence de maladies contagieuses et la lutte contre la mauvaise hygiène des lieux publics ; quelques exemples : prévenir et mettre fin aux fléaux calamiteux tels qu'épidémies et épizooties, etc.

Le trouble (ou la menace de trouble) doivent être publics, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils doivent se produire sur la voie publique ; il suffit qu'ils se concrétisent ou qu'ils aient des

conséquences sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public pour que l'action communale trouve un fondement.

En revanche, une menace, même très grave, n'ayant aucune incidence sur la voie publique, n'entre pas dans le champ de la police administrative générale.

Exemple : un logement malpropre en intérieur d'îlot, qui ne menace que la santé des habitants ou des visiteurs, sans que les causes ou les conséquences de l'insalubrité se répandent à l'extérieur, ne constitue pas un trouble de l'ordre public et ne devrait pas donner lieu à l'intervention du Bourgmestre sur la base de l'article 135, § 2, alinéa 2, NLC.

Un arrêt relatif au caractère public du trouble : CE, arrêt n° 139.082 du 11 janvier 2005, Desplanques c/ commune et bourgmestre de Brunehaut (suspension)

Les faits :

- Un propriétaire a aménagé sans permis d'urbanisme une annexe destinée originellement à servir de buanderie et utilisée actuellement comme cuisine et salle de bain ;

- Les fumées émanant du poêle à bois utilisé incommode des voisins, qui portent plainte ;

- La commune intervient d'abord comme médiatrice, puis le bourgmestre intervient comme autorité de police pour faire cesser le trouble.

La mesure contestée : l'arrêté de police du bourgmestre ordonnant des mesures visant à restaurer la salubrité et la tranquillité publique.

Griefs : (entre autres) violation de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, vu l'absence de caractère public du trouble. « S'il s'agit d'un simple litige de voisinage, la commune dépasse manifestement ses compétences en vertu des articles 133 et 135 de la loi communale puisque les litiges de voisinage ressortent (sic) exclusivement de la compétence du juge de paix sur (la) base des articles 591 et suivants du code judiciaire ; [...] la cheminée est située dans sa propriété privée et "les rues, lieux et édifices publics ne sont nullement concernés par les fumées émanant de la cheminée litigieuse" » ;

Position du Conseil d'État : un litige de voisinage peut aussi revêtir le caractère d'un trouble de l'ordre public si les circonstances sont réunies. Et le lieu d'origine du trouble n'est pas déterminant dans le caractère du trouble, dès lors que ce trouble est ressenti dans le voisinage – ce qui est attesté par des constats de police.

Conséquence : rejet de la demande de suspension.

Un autre critère d'appréciation du caractère public du trouble pourrait être trouvé dans le nombre de personnes réellement affectées par le comportement dénoncé.

Peut-il y avoir un trouble de l'ordre public si une seule personne est effectivement atteinte ?

Le Conseil d'État a eu l'occasion de répondre à cette question, et il l'a fait de manière affirmative. Ce n'est pas le nombre de personnes réellement atteintes qui importe, mais l'effet (même potentiel) que le comportement peut avoir sur le milieu environnant

Un arrêt relatif au nombre requis de victimes du trouble : CE, arrêt n° 72.141 du 3 mars 1998, N.V. Entreprises c/ ville de Hasselt (annulation)

Les faits :

- le requérant exploite une discothèque ;

- un premier rapport de police indique que le bâtiment n'est pas adéquat pour y exploiter une discothèque, à la suite de quoi elle est fermée ;

- un riverain demande au bourgmestre d'intervenir pour empêcher le tapage que risque de causer la réouverture de la discothèque ;

- la discothèque ouvre quand même et cause divers tapages nocturnes et dépassements des normes de bruit ;

- le bourgmestre ordonne de fermer la discothèque.

La mesure contestée : l'arrêté de police du bourgmestre interdisant d'exploiter la discothèque durant trois semaines, fondé sur les articles 133 et 135 NLC.

Griefs : (entre autres) absence de fondement légal. L'arrêté invoque des « plaintes de tiers » alors qu'il n'y a, à cent mètres à la ronde, qu'un seul lieu d'habitation, avec un seul habitant, et que d'autre part il y a dans les environs d'autres discothèques (certaines bien plus grandes et plus bruyantes que celle du requérant), ce qui fait que le quartier n'est pas vraiment un quartier d'habitation mais plutôt un quartier consacré à l'Horeca (secteur à l'égard duquel le plaignant semble bien plus tolérant).

Réponse de la commune : le rapport de police indique bien que l'habitabilité du quartier est compromise par les activités bruyantes de la discothèque, et qu'il s'agit bien d'un trouble de la tranquillité publique, pour la prévention desquels le bourgmestre est bien compétent.

Position du Conseil d'État : l'article 135 NLC (combiné à l'article 133) habilite le bourgmestre à intervenir pour sauvegarder ou rétablir l'ordre public – et donc adopter une mesure administrative à l'égard d'une discothèque qui trouble la tranquillité publique – indépendamment du nombre de personnes effectivement touchées par ce (risque de) trouble. L'adoption d'une telle mesure est subordonnée à la constatation d'un trouble (ou d'une menace de trouble) effective pour le voisinage ; le bourgmestre doit donc vérifier si le problème menace l'habitabilité du voisinage. Ce n'est donc pas parce qu'il n'y a qu'une seule personne touchée que le trouble n'est pas public. Cela dit, dans la présente, le dossier administratif se base presque exclusivement sur les plaintes de l'habitant, sans qu'on puisse en conclure s'il s'agit effectivement d'un trouble de la tranquillité publique ou juste de la plainte d'un voisin qui ne supporte pas des bruits qui pour autant ne dépasseraient pas, par hypothèse, une gêne objectivement acceptable.

Conséquence : annulation de l'arrêté.

Le trouble peut être potentiel et non encore réalisé, à la condition bien entendu qu'il ne soit pas simplement éventuel. Exemple : un bourgmestre a fait, dans les années 80', évacuer les habitants d'une rue parce qu'un terriil la jouxtant menaçait de s'effondrer.

Un arrêt relatif à un trouble potentiel de l'ordre public : CE, arrêt n° 124.565 du 23 octobre 2003, Maquet c/ Gouverneur de la Province de Liège (annulation)

Les faits :

- Le requérant disposait jusqu'en 1991 d'une licence d'armurier et de permis de détention d'armes ;
- Ses armes sont saisies en 1993 et il fait l'objet d'une mesure de collocation de mars 1993 à décembre 1994 ;
- En 1996, il demande de pouvoir récupérer ses licence et permis ;
- En 1999, son ex-épouse signale au gouverneur de province qu'il fait l'objet de poursuites pénales (ce qui est confirmé par le parquet).

La mesure contestée : l'arrêté du Gouverneur de province du 9 août 2000 interdisant la détention d'armes à feu.

Griefs : défaut de fondement de la décision attaquée.

Réplique du gouverneur : « la décision attaquée est justifiée par les éléments de fait rapportés par le procureur du Roi et qui sont étrangers à l'issue de l'instance pénale ou même à leur qualification pénale ; [il] ajoute que "la notion d'ordre public, qui constitue le critère décisif permettant de justifier l'appréciation du Gouverneur, doit être interprétée dans le sens large" et que "l'atteinte à la sécurité publique (...) peut s'être déjà produite antérieurement sans que le requérant soit nécessairement à même, à la date de la décision de retrait des autorisations, de reproduire ce comportement" ».

Position du Conseil d'État : le fait que la mesure de police soit exercée à titre préventif ne constitue pas un problème juridique en soi. « Comme toute loi de police administrative, la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions habilite les autorités compétentes à prendre des mesures préventives tendant à éviter des troubles de l'ordre public avant qu'ils ne surviennent ; qu'à cet égard, il n'est nullement requis qu'une condamnation ait été prononcée par une juridiction pour que des autorisations de détention d'armes à feu soient retirées ; qu'une possibilité d'atteinte à l'ordre public suffit, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 3 janvier 1933, pour que la partie adverse suspende ou retire une autorisation de détention d'armes ».

Conséquence : rejet du moyen (mais annulation de l'arrêté pour d'autres motifs).

2) Ordre matériel ou ordre moral ?

Tant la définition générale de l'ordre public que les sept postes de l'article 135, § 2, alinéa 2, NLC permettent de conclure que l'ordre public dont il est question ici est exclusivement d'ordre matériel ; le Conseil d'État a d'ailleurs développé une jurisprudence constante rejetant la possibilité de réglementer les atteintes à l'ordre moral, sauf :

- à titre accessoire, c'est-à-dire lorsque le désordre moral débouche ou provoque un désordre matériel ; une mesure de police peut exceptionnellement viser une situation de désordre moral lorsque celui-ci s'extériorise ou risque de dégénérer en des désordres matériels peu ou pas susceptibles d'être prévenus par d'autres moyens que par des restrictions aux droits et libertés dont la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissent le respect ;
exemple : la consommation excessive d'alcool est un désordre moral mais si elle cause des bagarres, des tapages, etc., elle débouche sur un désordre matériel ;
- dans certaines circonstances précises ; certaines lois, d'interprétation stricte, attribuent à la commune des compétences en matière de préservation de l'ordre moral ; par exemple l'article 121 NLC qui stipule que des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique.

Au plan de l'exécution, un bourgmestre ne peut pas adopter une mesure de police motivée par le souci de mettre fin à une situation touchant à la moralité publique – par exemple fermer une discothèque au simple motif qu'elle est fréquentée par des mineurs ou qu'elle est le lieu de consommation de drogue ou d'alcool.

L'arrêt suivant permet d'illustrer la grande difficulté qu'ont les communes d'intervenir en vue de préserver l'ordre public moral, même indirectement.

Un arrêt relatif à la préservation de l'ordre public moral : CE, arrêt n° 83.940 du 7 décembre 1999, sprl Ramses c/ commune de Vilvorde (suspension)

Les faits :

- la réglementation régionale relative aux permis d'environnement est modifiée de telle sorte que les luna-parks, qui auparavant étaient soumis à permis à partir de trois appareils automatiques, ne doivent plus, à l'heure actuelle, détenir un permis que s'ils exploitent plus de trente appareils de jeu;
- la commune a dès lors moins de possibilités d'imposer individuellement des conditions aux luna-parks afin de « réglementer l'exploitation dans le respect du voisinage » et de « limiter les nuisances causées à celui-ci » ;
- en conséquence, la commune de Vilvorde instaure dans son règlement général de police une interdiction d'accès aux luna-parks pour les mineurs célibataires non accompagnés ainsi qu'une

heure de fermeture à partir de 20 heures et de 21 heures le vendredi.

La mesure contestée : la délibération du 5 juillet 1999 du conseil communal de Vilvorde, qui adapte l'article 9.5. du chapitre IX du règlement général de police de la ville de Vilvorde (« Théâtres, cinémas, cirques, salles omnisports, piscines et luna-parks ») en instaurant une interdiction d'accès aux luna-parks pour les mineurs célibataires non accompagnés ainsi qu'une heure de fermeture à partir de 20h00 et de 21h00 le vendredi.

Griefs : (entre autres) violation de l'article 26 de la Constitution et de l'article 15.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant 18.

Réplique de la commune : la liberté de réunion concerne les rassemblements à caractère sérieux (réunions politiques, philosophiques, etc.) mais ne peut pas être invoquée pour les rassemblements de pur divertissement, tels que ceux se déroulent dans les luna-parks.

Position du Conseil d'État :

- l'article 26 de la Constitution, qui se concrétise pour les mineurs par l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant, garantit fondamentalement aux Belges le droit de s'assembler pacifiquement et sans armes ; la liberté de réunion concerne tant les rassemblements à caractère sérieux que ceux à vocation de divertissement ; les mineurs ont donc, par principe, le droit de se réunir dans des luna-parks ;

- l'équilibre entre la liberté du commerce ou la liberté de réunion – liberté qui octroie également aux mineurs le droit d'entrer, non accompagnés, dans un luna-park – et la compétence du conseil communal de lutter, au moyen d'une mesure préventive, contre les troubles de l'ordre ou le dérangement public dans la commune, est atteint si la mesure de police s'avère utile et efficace pour combattre les troubles de l'ordre public, tels que l'administration peut les évaluer concrètement à ce moment et si elle s'avère être adaptée à la gravité de la menace qui pèse sur la commune, en ce sens qu'il existe un lien de proportionnalité entre la limitation de la liberté et les troubles de l'ordre qui doivent être combattus ;

- la commune, en traduisant, sans préciser de fondement concret, une crainte ou une présomption en une interdiction pour l'ensemble de la ville d'admettre dans les luna-parks des mineurs non accompagnés, s'est ménagé la possibilité de ne plus devoir, par la suite, prendre position à l'égard de troubles de l'ordre concrets qui requièrent de ses organes une appréciation spécifique, ce qui, compte tenu de la restriction de liberté qu'impliquent les règlements de police, ne se justifie pas ;

- la commune ne parvient pas à démontrer pourquoi il convient, en vue de préserver l'ordre public, interdire en général l'accès aux luna-parks pour un certain groupe de mineurs, à savoir les mineurs célibataires non accompagnés ni à démontrer de quelle façon l'interdiction d'accorder l'accès aux luna-parks pour les personnes de moins de dix-huit ans non accompagnées bénéficiera à l'ordre public dans la ville ;

- en conséquence, le moyen est fondé.

Conséquence : suspension de la disposition.

LES ACTEURS DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

La police administrative générale se décline en un volet normatif, général, et un volet répressif, individuel.

Cependant chacun de ces volets fait intervenir plusieurs acteurs, soit pour l'adoption des instruments dans lesquels ils prennent corps, soit pour leur mise en œuvre pratique.

Les ordonnances de police sont en règle adoptées par le conseil communal, mais le bourgmestre et le collège communal peuvent, chacun dans un cas précis, exercer également cette compétence.

Les arrêtés de police sont adoptés par le bourgmestre mais dans deux cas le collège communal est

associé à leur adoption.

Dans un cas spécifique encore, c'est le collège et non le bourgmestre qui adopte l'arrêté de police.

1. Le conseil communal

Le conseil fait les ordonnances de police

Les ordonnances de police constituent le volet normatif de la police administrative générale. Elles sont adoptées par le conseil communal, sur proposition du collège communal.

Il s'agit du pouvoir d'adopter des règles de comportement générales et abstraites, fixant des obligations de comportement telles qu'injonctions et interdictions, ayant pour but de prévenir des atteintes à l'ordre public, applicables à tous les citoyens ou à certaines catégories de citoyens indéterminés pour une durée non limitée dans le temps. L'objet matériel des ordonnances de police est la police administrative générale, telle que définie plus haut : réglementation de l'utilisation privative de la voie publique, lutte contre les nuisances sonores, prévention des atteintes à la propreté publique, etc.

Réglementer, c'est prescrire ou interdire des comportements, mais c'est aussi, logiquement, attacher des sanctions à la violation desdites prescriptions.

Lorsqu'il adopte un règlement de police, le conseil communal (et cette règle vaut aussi pour le bourgmestre agissant sur la base de l'article 134 NLC – cf. *infra*) attache à la violation des nouvelles dispositions les sanctions prévues par l'article 119 *bis* NLC, c'est-à-dire des sanctions pénales ou des sanctions administratives (art. 119 *bis*, §§ 1er et s.).

La sanction administrative se distingue en cela de l'arrêté de police du bourgmestre qui est une mesure ponctuelle de prohibition, d'injonction, etc. visant à garantir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public (cf. *infra*). Elle se distingue aussi d'autres mesures que le conseil communal pourrait adopter pour mettre en œuvre certains aspects de sa politique, comme les taxes ou les redevances.

2. Le bourgmestre

Le bourgmestre est un officier de police administrative, et peut donc exercer les compétences telles qu'arrestation administrative, etc. – ce dont dans les faits il se garde bien.

Il est également – et surtout – autorité de police, c'est-à-dire une « *autorité désignée par ou en vertu de la loi pour prendre des mesures de police juridiques, et pour exécuter des mesures de police ou les faire exécuter par les services de police* ».

Le bourgmestre adopte des arrêtés de police

L'arrêté de police est en quelque sorte le pain quotidien de l'édile.

L'article 133, alinéa 2, NLC dispose que le bourgmestre est légalement chargé « *de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police* ». Il intervient donc dans tous les cas où une disposition supérieure le charge d'une mission spécifique.

Par exemple, les articles 11 et suivants de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances lui confient la compétence de fermer des établissements ouverts au public qui ne répondent pas aux mesures de sécurité prescrites en vertu de la loi, l'habilitent à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de la loi, etc. (cf. *Infra*).

Un arrêté de police est un acte non pas réglementaire mais individuel, c'est-à-dire une mesure ponctuelle « *de prohibition, d'injonction, d'autorisation, de dispense ou même toute mesure d'office visant à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, et ne pouvant s'appliquer qu'à une personne, à un groupe de personnes ou à un cas déterminé* ».

L'arrêté de police se distingue de l'ordonnance de police non seulement par sa différence de nature mais aussi par ceci :

- seule l'ordonnance est soumise au contrôle de tutelle ;
- seul l'arrêté doit faire l'objet d'une motivation formelle au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- leurs modes de communication sont différents (l'affichage pour le règlement, la notification pour l'arrêté – voyez *infra*).

1) La compétence « ordinaire » du bourgmestre : les arrêtés de police générale

L'article 133, alinéa 2, qui charge le bourgmestre de l'exécution des lois et arrêtés de police, est rédigé en termes très généraux ; c'est de l'exécution de *toutes* les dispositions légales ou réglementaires relatives à la police que le bourgmestre est chargé.

La première de ces lois de police n'est-elle pas l'article 135, § 2, NLC ? En effet, celui-ci investit la commune (et donc aussi son bourgmestre) de la mission « *de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* » (alinéa 1er). C'est donc en se basant formellement sur l'article 133 et matériellement sur l'article 135, § 2, que le bourgmestre adopte des arrêtés de police destinés à maintenir ou rétablir l'ordre public.

« L'exercice de ce pouvoir de police administrative n'est pas subordonné à l'existence d'un règlement général, provincial ou communal préalable. Et cela se comprend parfaitement. L'absence de règlement préalable ne peut avoir pour effet d'empêcher l'exécution [des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale] ».

Quels types de mesures le bourgmestre peut-il adopter ?

L'article 135, § 2, NLC ne stipule aucune règle quant au type de mesures que peut adopter le bourgmestre. Celles-ci relèvent donc fortement de son pouvoir d'appréciation.

Il peut agir par voie d'injonction ou de prohibition ; il peut accorder des autorisations ou des dispenses ; il peut recourir à des mesures d'office (faire prendre par des agents de la force publique ou par des fonctionnaires communaux les mesures nécessaires pour assurer l'exécution matérielle des dispositions de police administrative ordonnées).

À variété de cas, variété de mesures ! Il est vain et inepte de prétendre dresser une liste exhaustive des mesures qu'un bourgmestre peut prendre pour faire face à un trouble ou une menace de troubles de l'ordre public ; on n'en donnera ici qu'un infime aperçu et renverra le lecteur avide d'autres exemples à la jurisprudence du Conseil d'Etat..

Un bourgmestre peut par exemple :

- ordonner l'étañonnement ou la démolition, totale ou partielle, d'un immeuble menaçant ruine ;
- déclarer un immeuble insalubre et ordonner que les mesures nécessaires pour sauvegarder la salubrité publique soient adoptées, ces mesures pouvant elles-mêmes connaître une grande variété de nuances selon que le logement est améliorable ou non améliorable ;
- interdire, aux fins de maintenir la propreté publique ou la commodité du passage, la distribution de tracts et d'imprimés publicitaires ou l'organisation de collectes ;
- ordonner l'évacuation des habitations d'une rue jouxtant un terriil menaçant de s'affaisser ;
- imposer une heure de fermeture à un débit de boissons, une discothèque, etc., voire fermer l'établissement si nécessaire ;
- réduire ou interdire l'accès à un engin de foire dont il estime qu'il ne garantit pas la sécurité publique ;
- imposer le port de la laisse ou de la muselière à un chien agressif ou enclin à mordre, voire en imposer l'éloignement du territoire communal.

Description de la procédure idéale

La décision d'adopter une mesure de police – mesure grave, limitative des libertés individuelles, comme on l'a vu – ne peut se faire à la légère ; elle doit reposer sur l'appréciation la plus éclairée de la situation et prescrire les mesures les plus aptes à prévenir ou résoudre le désordre.

Sommairement, on peut établir une procédure standard d'intervention du bourgmestre :

- 1° constater le trouble (ou la menace de trouble) à l'ordre public, personnellement ainsi que sur la base d'un rapport établi par le service compétent ;
- 2° contacter ensuite (par lettre recommandée en général) la personne concernée afin de trouver une solution à l'amiable au problème, l'entendre ;
- 3° en cas d'échec, donner ordre à la personne concernée, par le biais d'un arrêté de police, de prendre les mesures prescrites pour prévenir ou mettre fin au trouble dans un délai déterminé ; le bourgmestre indiquera qu'à défaut pour la personne visée de s'être conformée aux instructions, la commune se réserve le droit d'y procéder elle-même, aux frais, risques et périls du contrevenant, et au besoin par la force ;
- 4° en cas de défaut d'exécution dans les délais, prévenir la personne que les services communaux (ou autres) procéderont à l'exécution forcée ;
- 5° envoyer la facture et, à défaut de paiement, poursuivre le contrevenant devant une juridiction civile.

Ce canevas général s'affine en fonction de la situation à laquelle est confronté le bourgmestre. Celui-ci peut ordonner des mesures intermédiaires (par exemple : ordonner des travaux d'assainissement d'un logement insalubre) ou temporaires (par exemple : décréter l'inhabitabilité provisoire du logement), de la satisfaction desquelles dépendra la suite de la procédure.

Autre cas de figure : une situation où l'urgence est telle qu'elle commande de prendre la mesure juridique (l'arrêté de police) et la mesure matérielle (la destruction de l'immeuble, l'interdiction d'accès,...) immédiatement.

À qui incombent les frais ?

Nous venons de voir que des travaux sont parfois ordonnés par le bourgmestre. Lorsque ces travaux sont effectués par le propriétaire des lieux ou par le responsable du trouble, et hors les cas où l'administration aurait commis une faute pouvant donner lieu à une indemnisation, les frais lui incombent.

Lorsqu'en revanche le bourgmestre procède à l'exécution forcée de la mesure, il n'est pas toujours admis à se faire rembourser auprès du responsable du trouble. Pourtant, les frais qu'il doit engager constituent un dommage causé par la faute du particulier... ce qui si on lit l'article 1382 du code civil devrait entraîner la réparation dudit dommage.

Cependant, la Cour de cassation estime que dans ce cas de figure, la commune n'est en règle pas recevable à réclamer le remboursement des travaux parce que le lien de causalité entre la faute du tiers et le dommage de la commune est rompu par une cause propre, à savoir l'obligation légale de la commune d'assurer le maintien de l'ordre public.

La commune ne fait qu'exécuter ses obligations légales, ce qui exclut que les frais soient à la charge du particulier. Il est possible d'écarter cette théorie de la cause étrangère en établissant que l'intervention de la commune n'est que secondaire par rapport à celle qui incombe à l'auteur du dommage... mais encore faut-il pouvoir l'établir !

La visite des lieux

Lorsque la mesure envisagée concerne un immeuble, une visite des lieux s'impose souvent pour apprécier son état. Dès lors se pose une question : le consentement de l'occupant des lieux est-il indispensable à la visite du bourgmestre ? La réponse est controversée ; résumons la controverse en relevant que :

- une partie (minoritaire) de la doctrine répond par l'affirmative, en appuyant leur thèse sur l'article 148 du Code pénal qui punit « [t]out fonctionnaire de l'ordre administratif (...) qui, agissant en cette qualité, se sera introduit dans le domicile d'un habitant contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus et sans les formalités prescrites par la loi » ;
- d'autres auteurs considèrent en revanche qu'un tel consentement n'est pas formellement requis ; en effet, si le bourgmestre, en vertu de l'article 135, § 2, NLC, peut adopter des arrêtés prescrivant des mesures lourdes de conséquences telles que l'inaccessibilité, l'inhabitabilité et

même la destruction de l'immeuble, et ce même contre la volonté de l'occupant ou du propriétaire, il peut *a fortiori* pénétrer dans l'immeuble sans recueillir le consentement de l'intéressé ; de plus, interdire au bourgmestre de pénétrer dans un immeuble suspect en l'absence du consentement de l'occupant « *aurait pour conséquence de placer le bourgmestre dans l'impossibilité d'accomplir sa mission de police* », ce qui compromettrait gravement l'équilibre des intérêts : « *[l]'intérêt d'un citoyen ne peut justifier qu'on lui reconnaisse le droit de mettre en péril la communauté ou l'ordre public* ». Selon ces auteurs, les mesures ordonnées par le bourgmestre dans le cadre de l'article 135 de la Nouvelle loi communale font partie des « cas prévus [par la loi] » de l'article 148 CP.

2) Les polices spéciales prévues par la NLC

a) L'article 134ter NLC

« Le bourgmestre peut, dans le cas où tout retard causerait un dommage sérieux, prononcer une fermeture provisoire d'un établissement ou la suspension temporaire d'une autorisation lorsque les conditions d'exploitation de l'établissement ou de la permission ne sont pas respectées et après que le contrevenant ait fait valoir ses moyens de défense, sauf lorsque la compétence de prendre ces mesures, en cas d'extrême urgence, a été confiée à une autre autorité par une réglementation particulière.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

Aussi bien la fermeture que la suspension ne peuvent excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée de droit à l'échéance de ce délai ».

Les éléments de la disposition :

1. un établissement ;
2. la violation des conditions d'exploitation ou de l'autorisation/permission de cet établissement ;
3. le risque de dommages sérieux en cas de retard/l'extrême urgence ;
4. un pouvoir de fermeture ou de retrait uniquement ;
5. l'obligation d'entendre le contrevenant ;
6. une fermeture de maximum trois mois ;
7. une décision à confirmer par le collège.

Il s'agit d'une entorse au principe selon lequel le collège n'a aucune compétence en matière de maintien de l'ordre (sauf quelques exceptions légales).

EX: la fermeture de l'établissement pour une durée qui ne peut pas dépasser trois mois – basée sur l'art.134ter NLC et motivée non pas par le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, mais par la violation d'une condition d'exploitation de l'établissement comme l'absence de la souscription d'une assurance en responsabilité civile

b) L'article 134quater NLC

« Si l'ordre public autour d'un établissement accessible au public est troublé par des comportements survenant dans cet établissement, le bourgmestre peut décider de fermer cet établissement pour la durée qu'il détermine.

Ces mesures cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le collège communal à sa plus prochaine réunion.

La fermeture ne peut excéder un délai de trois mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai ».

Les éléments de la disposition :

1. un établissement accessible au public ;
2. des « comportements » survenant dans cet établissement ;
3. des troubles survenant à l'extérieur de l'établissement ;
4. un pouvoir de fermeture uniquement ;
5. une fermeture de maximum trois mois ;
6. une décision à confirmer par le collège.

Il s'agit ici aussi d'une entorse au principe selon lequel le collège n'a aucune compétence en matière de maintien de l'ordre.

Les conditions d'application

Les deux éléments centraux de la disposition sont les suivantes :

1. L'ordre public doit être troublé *autour* de l'établissement.
2. La cause du trouble de l'ordre public doit être des comportements survenant *dans* l'établissement.

La source des troubles doit se trouver dans l'établissement, même si les conséquences se font sentir à l'extérieur. En revanche, si la source se trouve à l'extérieur de l'établissement, l'article 134 *quater* ne doit pas trouver à s'appliquer. Toute la difficulté est donc d'établir le juste rapport causal entre l'établissement, l'activité identifiée comme étant la source des troubles et le lieu où ces troubles se produisent.

Il faut donc un lien de cause à effet entre les activités et le trouble.

La simple coïncidence des deux éléments ne devrait pas suffire pour conclure à l'application de l'article 134 *quater* : le bourgmestre doit démontrer que les activités *causent* le trouble. Mais dans le même temps, les activités ne troublent pas elles-mêmes l'ordre public dans l'établissement !

LES CONTRAINTES DE LA POLICE ADMINISTRATIVES (analyse de recours)

Règlements de police et arrêtés de police sont des actes administratifs, soumis aux principes généraux du droit administratif. De plus, en tant que mise en œuvre d'une police administrative, ils constituent des restrictions aux droits et libertés, ce qui justifie que leur adoption doive s'entourer de garanties liées à :

- 1 La motivation
- 2 L'audition préalable : « audi alteram partem »
- 3 Le principe de proportionnalité
- 4 Le respect de la hiérarchie des normes
- 5 L'attribution des compétences
- 6 Le respect des police

1. La motivation (rappel)

A. L'arrêté de police

L'arrêté du bourgmestre étant un acte administratif unilatéral individuel, il doit faire l'objet d'une motivation formelle au sens de l'article 1er de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le raisonnement qui a poussé l'autorité à adopter un arrêté de police doit apparaître dans sa totalité. Les motifs doivent figurer dans le corps même de l'acte car seuls les motifs qui y sont exprimés peuvent être pris en considération à l'occasion d'un contrôle de fond.

Singulièrement, si l'acte se prévaut de l'urgence pour prescrire des mesures très lourdes (telles que l'évacuation voire la démolition d'un immeuble) ou pour passer outre l'audition de la personne, elle devra démontrer de manière claire la réalité de cette urgence.

La motivation doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise, par opposition aux formules stéréotypées, creuses ou passe-partout.

Les motifs doivent être en rapport avec la décision

proprement dite puisqu'ils lui servent de soutènement, et suffisants compte tenu des matières, de l'étendue du pouvoir d'appréciation du bourgmestre, ainsi que des circonstances de l'espèce.

L'exigence d'une motivation adéquate signifie aussi que les motifs de fait (les considérations circonstanciées qui servent de point de départ à la mesure) doivent correspondre aux motifs de droit (la base légale). En d'autres termes, ce sont des considérations propres au maintien de l'ordre public qui doivent servir de base à l'adoption d'un arrêté mettant en œuvre la police administrative générale.

Un arrêt soulignant une motivation inadéquate :

CE, arrêt n° 150.866 du 27 octobre 2005, *Lambin c/ bourgmestre et commune de Theux* (annulation)

Les faits : ...

Griefs : (entre autres) ...

Réplique du bourgmestre :

Position du Conseil d'État :

Conséquence :

B. L'ordonnance de police

L'ordonnance de police n'est pas un acte administratif individuel mais à portée réglementaire ; il n'est donc pas soumis à l'obligation de motivation formelle de la loi du 29 juillet 1991.

Mais c'est malgré tout un acte administratif, qui doit dès lors être motivé puisque les autorités administratives ne peuvent pas agir de manière arbitraire !

Cette motivation, en droit et en fait, ne doit pas se trouver dans l'acte lui-même (dans son préambule) mais doit faire partie du « dossier administratif », c'est-à-dire l'ensemble de pièces, rapports, etc. qui précèdent l'adoption de l'ordonnance et qui permettent (le cas échéant au Conseil d'État) de comprendre les circonstances qui ont incité l'administration à intervenir et le but (légal) que celle-ci a voulu poursuivre.

Même si, encore une fois, ce n'est pas obligatoire, il est recommandé de prévoir un préambule aux ordonnances de police, dans lequel on indiquera sommairement la motivation matérielle et la base légale de l'ordonnance.

2. L'audition préalable

Dans le cadre de l'adoption d'un arrêté de police, on parle souvent de « respect de la procédure contradictoire » ou des « droits de la défense ». En réalité, ces expressions ne devraient pas être utilisées, parce qu'elles ont un sens et une portée bien particuliers en droit judiciaire ; or, nous sommes ici en droit administratif.

Par exemple, dans le cadre d'une procédure débouchant sur un arrêté d'inhabitabilité d'un logement pour cause d'insalubrité, le propriétaire ne doit pas être convoqué lors de la visite des lieux, l'expertise ne doit pas être contradictoire, etc.

Mais ça ne signifie pas que les arrêtés de police peuvent être adoptés de manière purement unilatérale : en effet, l'autorité administrative doit respecter le principe *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, qui est un principe de bonne administration.

Il implique que « *l'autorité publique doit avertir l'intéressé de la mesure qu'elle s'apprête à adopter et des motifs de celle-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux points* »

Attention, l'urgence est parfois telle que le respect du principe *audi alteram partem* se réduira à sa plus simple expression ; comme il s'agit d'un principe de bonne administration et non d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité, il peut être passé outre s'il est suffisamment démontré dans l'arrêté de police que les circonstances de fait le commandaient. Dans ce cas, on n'omettra pas d'invoquer explicitement l'urgence impérieuse dans l'arrêté de police et de la motiver concrètement.

Mais l'urgence, pour être valablement invoquée, doit être confirmée par le dossier, à défaut de quoi elle devient une simple figure de style.

Un arrêt mettant en lumière une urgence fallacieusement invoquée :

CE, arrêt n° 118.218 du 10 avril 2003, *Aksoy c/ bourgmestre et ville de Liège* (suspension)

Les faits :

- Le requérant exploite un débit de boissons ;
- La clientèle engendre des troubles à la tranquillité et à la sécurité publiques ;

- La police demande une fermeture pour trois mois ;
- Il y a apparemment trafic de drogue et consommation de stupéfiants devant l'établissement ; la consommation de drogue (cannabis) dans l'établissement est fortement présumée.

La mesure contestée : l'arrêté de fermeture totale pendant trois mois de l'établissement, vu les articles 135, § 2, et 134 *quater*, NLC ; arrêté confirmé par le collège.

Griefs : violation de l'adage « audi alteram partem ». L'exploitant n'a pas été entendu.

Position du Conseil d'État : « *l'autorité avait l'obligation de donner [au requérant] la faculté de s'expliquer tant sur les faits reprochés que sur la mesure envisagée ; [considérant] qu'à défaut de ce faire, on ne peut considérer que la décision attaquée a été prise en toute connaissance de cause ; que, si l'urgence est invoquée en termes généraux, elle ne paraît pas avoir été telle que l'autorité ne disposait pas du moindre délai pour permettre au requérant de s'expliquer ; qu'elle est en outre démentie par le délai écoulé entre le rapport de police du 11 février 2003 et la date de l'acte attaqué* ».

Conséquence : suspension de l'arrêté.

Le principe « *audi alteram partem* » n'a pas simplement pour but d'éclairer l'autorité mais également de permettre à l'administré de faire valoir ses observations et ses droits ; il ne s'agit donc pas d'une faculté résidant entre les mains du bourgmestre mais d'une obligation à laquelle il n'échappe que dans des circonstances précises.

Un arrêt soulignant l'utilité bilatérale de l'audition :
CE, arrêt n° 93.427 du 21 février 2001, *Hoyois c/ bourgmestre et commune de Quaregnon* (annulation)

Les faits :

La mesure contestée :

Griefs :

Réplique du bourgmestre :

Position du Conseil d'État :

Conséquence :

3. Le principe de proportionnalité

La compétence du bourgmestre est discrétionnaire, mais son arrêté de police risque de passer pour illégal s'il procède d'un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné ou hors de toute proportion par rapport aux faits.

Un arrêt relatif à une ordonnance de police sans rapport de proportion avec les faits dénoncés :
CE, arrêt n° 157.850 du 21 avril 2006, *sprl La démarche c/ ville de Thuin* (annulation)

Les faits :

- Des actes de délinquance de plus en plus nombreux dont commis de nuit, entre autres par des jeunes ;
- En conséquence, le conseil adopte une ordonnance de police limitant les heures d'ouverture des établissements HORECA.

La mesure contestée : l'ordonnance de police du conseil communal imposant des heures de fermeture aux débits de boissons.

Griefs : (entre autres) violation du principe général de proportionnalité en ce que le règlement ne prévoit aucune limitation dans le temps ni géographique.

Réponse de la ville : il n'y a pas de limitation pour éviter le déplacement des problèmes aux endroits plus calmes, d'une part, et « un vide dans le temps laissant craindre des débordements inadéquats »

Position du Conseil d'État : on ne voit pas en quoi les faits d'insécurité mentionnés dans le réambule de l'ordonnance de police permettent de justifier une mesure aussi grave, surtout vu les carences du dossier administratif. « *[Ces carences] ont pour conséquence d'empêcher le Conseil d'État de vérifier si la fixation par voie réglementaire, pour l'ensemble du territoire de la commune, d'une heure de fermeture des débits de boissons, tels que définis de manière très large à l'article 1^{er} de l'ordonnance attaquée, peut trouver un appui adéquat et suffisant dans des incidents en relation avec l'exploitation nocturne des débits de boissons ; l'autre motif invoqué dans le préambule, étant, pour rappel, que les communes voisines imposent des horaires de fermeture aux débits de boissons et que, ne pas adopter pareil dispositif, risque de voir ces clients rejoindre Thuin, est, outre qu'il s'agit d'un motif hypothétique, hors de toute proportion avec les faits qui sont censés motiver pareille interdiction généralisée à défaut de constatation de circonstances exceptionnelles pouvant la justifier* ».

Conséquence : annulation de l'ordonnance.

Le caractère proportionné ou non de la mesure adoptée dépend entre autres de sa nature mais aussi de sa portée, ce qui permet au juge d'apprécier si elle est en rapport raisonnable avec les objectifs qu'elle se fixe.

Le caractère proportionné ou non de la mesure adoptée dépend également des faits de la cause et de l'attitude de la personne qui en fait l'objet.

Même en excluant la notion pénale de « récidive », les antécédents de l'affaire peuvent éclairer d'un jour particulier le caractère raisonnable de la mesure et le rapport qui la lie aux objectifs qu'elle se fixe.

Une mesure jugée proportionnelle (vu les antécédents) :

CE, arrêt n° n° 162.080 du 29 août 2006, *s.a. CZH Invest c/ bourgmestre et commune de Fossesla-Ville* (suspension)

Les faits :

La mesure contestée :

Griefs : (entre autres)

Position du Conseil d'État :

Conséquence :

4. Le respect de la hiérarchie des normes

Les règlements et arrêtés de police doivent bien évidemment respecter les normes qui leur sont supérieures : les lois, décrets, ordonnances, et bien entendu la Constitution. Cela signifie entre autres que le conseil communal ne peut pas adopter une ordonnance de police pour réglementer une matière qui fait déjà l'objet d'une norme supérieure. Cela signifie aussi que les atteintes aux droits et libertés garanties par la loi ne peuvent se justifier que si elles sont proportionnées aux objectifs à atteindre et ne sont pas raisonnablement exagérées.

Un exemple entre cent : le respect par le règlement communal du décret d'Allarde. Ce décret a valeur légale ; il ne peut donc y être dérogé que par une norme de même niveau (ex. : les dispositions décrétales ou d'ordonnance relatives aux permis d'urbanisme ou d'environnement). Une norme de niveau inférieur (en l'occurrence, le règlement communal) ne peut y déroger que si elle trouve son fondement dans une norme légale (en l'occurrence, l'article 135, § 2, NLC), et respecte le rapport de proportionnalité.

Un arrêt relatif à une mesure jugée non proportionnelle :

CE, arrêt n° 58.690 du 20 mars 1996, *Senvira et al. c/ commune d'Aubange* (annulation)

Les faits :

- Le conseil communal a adopté un règlement de police motivé par les considérations « *qu'il y a lieu d'éviter et de réprimer au besoin les atteintes à la tranquillité publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants* » et « *que le bon ordre doit être maintenu dans les lieux de divertissements publics et les débits de boissons* » ;
- Ce règlement fixe une heure de fermeture pour toute une série d'établissements, sauf quelques exceptions ;
- Il fixe aussi l'obligation d'une déclaration préalable pour toutes « *parties de danse et toutes autres manifestations* ».

La mesure contestée : l'ordonnance de police du conseil communal sur les débits de boissons et les lieux de divertissements publics du 24 juillet 2005.

Griefs : (entre autres) violation du principe de la liberté de commerce et d'industrie. « *Le règlement attaqué prévoit une obligation générale, collective et permanente de fermeture des débits de boissons à partir d'une heure du matin jusqu'à six heures, obligation renforcée par les mesures visées à l'article 7, alors qu'aucune disposition légale ne permet au conseil communal de porter atteinte, par une mesure préventive, générale et permanente, à la liberté de commerce des exploitants de débits de boissons* ».

Position du Conseil d'État : certes le conseil et le bourgmestre disposent de moyens légaux pour veiller au maintien de l'ordre, entre autres via des mesures préventives ; mais « *cette disposition légale ne leur permet pas d'imposer aux exploitants, en violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, une interdiction générale et permanente d'ouvrir leur établissement pendant certaines heures de la nuit, sous la seule réserve de dérogations individuelles et précaires laissées à l'entière discrétion de l'autorité de police* ».

Conséquence : annulation du règlement (de la totalité bien que l'illégalité ne concerne *sensu stricto* que trois articles car le règlement forme un ensemble indissociable).

La liberté de commerce et d'industrie n'est cependant pas absolue. Elle peut trouver ses limites dans des motifs tirés de l'application de la loi et jugés proportionnels aux objectifs qu'elle se fixe.

Un arrêt relatif à une mesure jugée non attentatoire à la liberté de commerce et d'industrie :

CE, arrêt n° 140.008 du 2 février 2005, *Fourdin c/ ville de Mouscron* (suspension)

Les faits :

- Il y aurait des problèmes de sécurité causés par des individus, éventuellement en bande, ou sous l'influence de l'alcool, nécessitant l'intervention en nombre des forces de police ;
- Le conseil communal ordonne donc la fermeture entre minuit et 5h00 du matin des lieux accessibles au public en vue du divertissement, de la consommation ou vente de denrées alimentaires, de la consommation ou vente de boissons alcoolisées, situés place de la Justice, rue du midi (tronçon entre la place de la Justice et la rue des Étudiants), rue Alois Den Reep (tronçon entre la place de la Justice et la rue des Tanneurs), avenue Louis Desprets et rue du Beau-Chêne, lesdits établissements devront être fermés quotidiennement, pour une durée d'un mois.

La mesure contestée : l'ordonnance de police de la ville de Mouscron du 24 janvier 2005 ordonnant la fermeture temporaire (pour une durée d'un mois) de certains lieux accessibles au public entre minuit et 5 heures du matin.

Griefs : (entre autres) violation du principe de la liberté de commerce et d'industrie. Ce principe implique « *la faculté d'organiser un négoce avec les moyens et selon les méthodes de son choix, notamment quant à l'heure d'ouverture* ».

Position du Conseil d'État : certes, mais cette liberté n'est pas absolue et peut être limitée par une loi ou un règlement pris en vertu d'une loi ; « *considérant que l'article 135 de la nouvelle loi communale, qui est visé au préambule du règlement attaqué, est une des lois de police qui peut limiter la liberté du commerce et de l'industrie* ».

Conséquence : rejet de la demande de suspension.

5. L'attribution des compétences

Les compétences réglementaires ou d'exécution de chacun de ces organes sont dites « d'attribution », c'est-à-dire qu'elles sont attribuées légalement à chacun des organes et qu'elles ne peuvent en aucun cas être exercées par un autre organe, sauf les cas prévus par la loi (art. 130*bis* ou 134 NLC). Toute immixtion d'un organe dans les compétences d'un autre organe est frappée de nullité.

Une autre conséquence de ce principe des compétences d'attribution tient au fait que les compétences ne se délèguent pas ; qui peut le plus ne peut pas le moins ! Le conseil communal ne peut pas confier au bourgmestre le soin d'adopter des ordonnances de police à sa place (ni « couvrir » *a posteriori* un tel acte) ; il ne peut évidemment pas non plus exercer les compétences d'exécution à la place du bourgmestre.

Un arrêt relatif à une délégation explicite :

CE, arrêt n° 99.059 du 24 septembre 2001, *Delaunoy c/ bourgmestre et ville de Lessines* (annulation)

Les faits :

- La requérante habite sur une place où sont régulièrement organisées des parties de jeu de balle ;
- Le bourgmestre adopte régulièrement des arrêtés de police interdisant la circulation et le stationnement les jours où ces rencontres sont organisées ;
- Le 22 janvier 2001, le conseil communal charge le bourgmestre d'adopter « *en ses lieu et place, les mesures de police requises en toutes circonstances, dans l'intérêt de l'ordre, de la tranquillité publique, de la sûreté et de la commodité du passage dans les rues et places publiques* » ;
- Le 8 avril 2001, le bourgmestre, en exécution de cette ordonnance de police, adopte un arrêté réglementant la circulation et le stationnement des véhicules aux endroits et aux heures où des parties de jeu de balles sont organisées.

La mesure contestée : l'arrêté du bourgmestre aménageant le stationnement, la signalisation et la circulation des véhicules, basé sur l'article 133 de la Nouvelle loi communale.

Position du Conseil d'État : d'après les articles 117 et 119 (+ 119*bis*) NLC et 2 et 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, c'est le conseil qui adopte les règlements en matière de circulation routière, tandis que, selon les articles 133 NLC et 9 des lois coordonnées, le bourgmestre n'a qu'une compétence d'exécution, ponctuelle et individuelle. L'ordonnance du conseil du 22 janvier 2001, en tant qu'elle opère une délégation portant sur l'ensemble des compétences que la loi attribue au conseil, n'a pas de fondement légal puisqu'elle modifie les règles légales de répartition des compétences ; elle est donc illégale, de même que l'est l'arrêté pris en exécution

6. Le respect des polices

On a vu plus haut que le conseil communal ne peut normalement pas réglementer une matière relevant d'une police spéciale.

Le bourgmestre, quant à lui, peut être amené à intervenir dans l'un ou l'autre cas, mais ne peut pas faire de « panachage » : lorsqu'il exécute adopte une mesure de police, il doit rester dans la logique de cette mesure de police (pour la motivation, l'auteur des rapports d'expertise, etc.).

Il ne peut pas non plus faire de « shopping », c'est-à-dire utiliser la mesure qui lui semble la plus pratique pour faire face au trouble ; le raisonnement est inverse : il doit se demander quelle est la nature du trouble et en conséquence utiliser l'instrument adapté.

Il arrive cependant que plusieurs instruments peuvent convenir, par exemple lorsqu'il y a un cumul des polices.

Exemple : des événements survenant dans un établissement troublent l'ordre public dans et alentour de cet établissement.

Autre exemple : l'établissement qui trouble l'ordre public n'est pas en règle du point de vue des autorisations requises.

Le problème se situe donc dans l'articulation des trois dispositions de la NLC : 133/135, 134ter, 134quater NLC.

Essayons de classer ces différentes bases d'intervention :

- Soit il y a une activité non-conforme, sans plus : c'est l'article 134ter qui peut s'appliquer ;
- Soit il y a activité non-conforme et un trouble à l'intérieur et le bourgmestre estime que la seule mesure utile est la fermeture : il doit appliquer l'article 134ter ;
- Soit il y a activité non-conforme et un trouble à l'intérieur mais le bourgmestre estime que la fermeture n'est pas requise : les articles 133 et 135 suffisent ;
- Soit il y a une activité régulière mais entraînant à l'extérieur des troubles de l'ordre public : seul l'article 134quater peut être utilisé ;
- Soit il y a un trouble de l'ordre public à l'intérieur et à l'extérieur et le bourgmestre estime que la seule mesure utile est la fermeture : il doit appliquer l'article 134quater ;
- Soit il y a un trouble de l'ordre public à l'intérieur et à l'extérieur mais le bourgmestre estime que la fermeture n'est pas requise : les articles 133 et 135 suffisent ;
- Soit il y a un trouble de l'ordre public à l'intérieur, sans plus : on appliquera les articles 133 et 135.