

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 2 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "sur le tourisme de terroir", a donné le 25 novembre 1998 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à différentes reprises que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteur et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

En l'espèce, certaines des habilitations données au Gouvernement sont excessives.

Il en va ainsi, en particulier, de l'article 8 qui confère au Gouvernement le pouvoir de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorisation est retirée, de fixer la procédure de retrait, ainsi que le recours éventuel. Ainsi encore, est excessivement large l'habilitation visée à l'article 12, 1°, (fixation des conditions d'octroi, de retrait et de remboursement de la prime).

(1) Avis L. 24.214/9 du 10 mars 1995 sur un avant-projet de décret relatif au tourisme social, Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 345/1, p. 6.

2. Plusieurs dispositions du projet de décret, les articles 6, 10 et 11 d'une part, et les articles 3 et 13 d'autre part, attribuent des compétences respectivement au Ministre qui a le tourisme dans ses attributions et au Commissaire général ou au Commissariat général au tourisme.

Les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement le pouvoir réglementaire ou certaines missions d'exécution à un ministre, à un service ou à un membre de l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

Le texte de l'avant-projet de décret doit être revu à la lumière de ces deux observations.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

L'avant-projet soumis au Conseil d'Etat ne contient pas d'arrêté de présentation, de sorte que la section de législation n'est pas en mesure de vérifier si l'avant-projet de décret est présenté par le ministre compétent et respecte l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 11 décembre 1996 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement.

.../...

Les formules de sanction, de promulgation et les signatures font également défaut.

Il y a lieu de remédier à ces diverses lacunes.

Dispositif

Article 7

L'alinéa 1er, 1°, de l'article examiné dispose que le Gouvernement détermine "les conditions relatives à la sécurité des personnes et à la protection contre les risques d'incendie".

Dans ses arrêts 40/87 du 15 octobre 1987 (Moniteur belge du 6 novembre 1987), 41/87 du 29 octobre 1987 (Moniteur belge du 21 novembre 1987) et 49/88 du 10 mars 1988 (Moniteur belge du 29 mars 1988), la Cour d'Arbitrage a dégagé les principes suivants à propos de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, en matière de normes de sécurité en général et de protection contre l'incendie en particulier :

.../...

- l'Etat fédéral est compétent pour édicter des normes de base, c'est-à-dire celles qui ne sont pas spécifiquement liées à l'affectation d'une construction (1);
- les Communautés et les Régions sont compétentes pour édicter des normes spécifiques pour les institutions qui relèvent de leurs compétences respectives, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes fédérales de base, sans toutefois mettre celles-ci en péril;
- les Communautés et les Régions sont en outre compétentes pour appliquer toutes normes en matière de sécurité, y compris les normes fédérales, dans le cadre d'une politique d'agrément ou de subventionnement.

En habilitant de manière générale et illimitée le Gouvernement à déterminer "les conditions relatives à la sécurité des personnes et à la protection contre les risques d'incendie", l'article 7, alinéa 1er, 1°, du décret en projet porte atteinte aux règles répartitrices des compétences entre l'Etat fédéral et la Région wallonne.

(1) L'Etat fédéral a fait usage de cette compétence dans l'article 2 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, modifié par la loi du 22 mai 1990, rédigé comme suit :

"Dans un but de prévention des incendies et des explosions, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les normes de prévention de base communes à une ou plusieurs catégories de constructions indépendamment de leur destination."

Cette disposition doit être modifiée afin de tenir compte des observations énoncées ci-dessus.

Article 8

Le refus ou le retrait d'autorisation pourrait porter une atteinte sérieuse à l'image commerciale des produits touristiques qui seraient touchés par une mesure de refus ou de retrait de l'autorisation consacrée par le décret. Aussi serait-il préférable, plutôt que d'envisager un recours "éventuel", de prévoir, *expressis verbis*, un recours administratif contre ces mesures, ce qui suppose, comme il a déjà été indiqué dans l'observation générale 1, que la procédure d'octroi, de retrait et de recours soit déterminée dans le décret lui-même. Pour éviter d'aggraver l'arriéré juridictionnel, il est préférable que le décret confère expressément un caractère obligatoire audit recours; on veillera aussi à l'entourer de garanties procédurales, notamment l'audition de l'intéressé.

Articles 11 et 12

Tels qu'ils sont rédigés, ces deux articles laissent sans réponse le point de savoir si les auteurs de l'avant-projet de décret entendent créer un droit à la subvention en faveur de celui qui satisfait aux conditions d'octroi, ou s'il y va d'une simple faculté dans le chef du Gouvernement.

.../...

Il convient de clarifier l'avant-projet sur ce point.

Article 15

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison objective pour laquelle il y a lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

OBSERVATIONS FINALES

Le texte à l'examen laisse à désirer du point de vue de la légistique formelle.

Ainsi, par exemple :

1. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa (voir les articles 2 et 3).

2. La subdivision en tirets, susceptible de créer des confusions lorsque cette disposition sera ultérieurement citée, doit être remplacée par une subdivision en 1°, 2°, 3° etc. (voir les articles 3 et 9).

Il doit être revu pour tenir compte des usages en la matière

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN