

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 47.630/4  
47.631/4  
47.632/4

DU 20 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne, le 21 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement "portant codification des législations concernant le tourisme en vue de la création d'un Code wallon du tourisme" (47.630/4);
- un projet d'arrêté "portant abrogation des dispositions des arrêtés du Gouvernement wallon ayant fait l'objet de la codification des législations concernant le Tourisme en vue de la création d'un Code wallon du Tourisme" (47.631/4);
- un avant-projet de décret "portant abrogation des dispositions des décrets ayant fait l'objet de la codification des législations concernant le tourisme en vue de la création d'un Code wallon du Tourisme" (47.632/4),

après avoir examiné les affaires en ses séances des 18 et 20 janvier 2010, a donné l'avis suivant :

Comme les demandes d'avis sont introduites sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique des projets, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les projets appellent les observations ci-après.

1. Le projet d'arrêté actuellement soumis à la consultation du Conseil d'État dans la demande d'avis 47.630/4 fait suite à une première version du Code wallon du Tourisme sur laquelle la section de législation a formulé les deux observations suivantes dans l'avis 46.520/4, donné le 25 mai 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant coordination des législations concernant le tourisme en vue de la création d'un Code wallon du tourisme" :

"1. L'exposé des motifs du projet devenu le décret du 20 juillet 2005 relatif aux subventions pour la promotion touristique, à l'appui du constat d'une nécessaire codification des dispositions décrétales applicables en matière de tourisme, reconnaissait que la «situation (actuelle) génère, dans certains cas, de véritables problèmes d'insécurité juridique» <sup>(1)</sup>.

Pour que la codification projetée puisse y remédier, les auteurs du projet ne sauraient se départir des règles énoncées dans le Code de légistique concernant les renseignements à fournir pour chaque article du texte coordonné ou codifié, dont l'expérience a démontré la nécessité. Elles font l'objet de la recommandation n° 221, qui se lit comme suit :

«Pour chaque article du texte coordonné ou codifié, rédigez une note de bas de page comportant dans l'ordre les renseignements suivants :

- a) la dénomination de l'acte originel;
- b) l'article de l'acte originel et l'éventuelle division de cet article auquel correspond l'article du texte coordonné ou codifié;
- c) les modifications encore en vigueur apportées à l'article originel ou à son éventuelle division avant la coordination ou la codification;
- d) les modifications apportées au texte originel par la coordination ou la codification.

---

<sup>(1)</sup> *Note infrapaginale 1 de l'avis cité : Doc. parl., Parl. wall., 2004-2005, n° 157/1, p. 2.*

Ces renseignements sont indispensables pour assurer la transparence de l'opération et pour retrouver les éléments permettant d'interpréter correctement les dispositions coordonnées ou codifiées».

Il est également impératif de rédiger l'arrêté de coordination selon la recommandation n° 224, dont seuls les littéras a) et b) ont été pris en compte dans le projet présentement examiné <sup>(2)</sup>.

L'ensemble de la recommandation est ainsi conçue :

«Annexez à l'arrêté de coordination ou de codification le texte coordonné ou codifié. Joignez à celui-ci sous la forme d'annexes numérotées :

- a) la table des matières mentionnant les divisions groupant les articles du texte coordonné ou codifié ainsi que les articles figurant sous ces divisions;
- b) une table de concordance qui, au départ de chaque article de l'acte originel, indique l'article du texte coordonné ou codifié qui lui correspond;
- c) une table de concordance qui, au départ de chaque article du texte coordonné ou codifié, indique l'article de l'acte originel qui lui correspond;
- d) les notes justificatives explicitant la technique suivie ainsi que les motifs des modifications apportées au texte originel;
- e) la liste des dispositions qui ne sont pas reprises dans le texte coordonné ou codifié, telles que les dispositions modificatives ainsi que les dispositions transitoires qui ne présentent plus d'utilité».

Le respect de ces diverses recommandations constitue un préalable méthodologique à l'examen par la section de législation du projet d'arrêté, qui sera donc complété comme indiqué plus haut avant d'être soumis à nouveau à la section de législation du Conseil d'État.

2. La section de législation croit cependant utile d'observer dès à présent qu'à s'en tenir à la base juridique invoquée comme fondement de l'arrêté dans son préambule, à savoir le seul article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité, il ne paraît pas juridiquement admissible d'y intégrer des dispositions réglementaires, comme le fait le projet, puisque celles-ci ne sauraient être confondues avec des dispositions de nature législative.

---

<sup>(2)</sup> *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis 45.997/4-45.998/4, donné le 4 mars 2009, sur

- un avant-projet de décret "portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels" (45.997/4);
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels" (45.998/4) (*Doc. parl.*, Parl.Comm. fr., 2008-2009, n° 690/1).

L'éventualité d'une confirmation décrétable de l'arrêté, envisagée par le délégué du ministre, s'oppose de même à une telle façon de codifier car elle aurait pour effet d'enlever au Gouvernement, le pouvoir de modifier à l'avenir les textes réglementaires ainsi confirmés, ce qui serait dénué de sens <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>."

2. Il ressort des documents transmis au Conseil d'État qu'une suite utile a été donnée à la première observation formulée par la section de législation dans son avis précité. Le Code wallon du Tourisme annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon à l'examen dans la demande d'avis 47.630/4 contient, en effet, pour chacun de ses articles ou des subdivisions pertinentes de ceux-ci, une note de bas de page énonçant l'ensemble des renseignements évoqués dans la recommandation n/ 221 du *guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*. Les cinq annexes mentionnées par la recommandation n/ 224 sont également jointes au projet.

Quant à la forme, un important travail a donc été accompli.

Quant au fond, il suffit d'observer que le Code wallon du Tourisme en projet contient 619 articles, que ces 619 articles sont eux-mêmes assortis de 680 notes de bas de page, qu'au Code sont jointes trente annexes, que le Code codifie vingt-et-un textes existants et que l'ensemble du document comprend 400 pages de format A4 pour se convaincre qu'il va de soi que, eu égard au délai de trente jours imparti au Conseil d'État pour donner son avis, la section de législation n'est évidemment pas en mesure de s'assurer que le travail de codification en voie d'accomplissement est exempt d'erreur.

---

<sup>(3)</sup> *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Quant à une éventuelle distinction (par le recours aux lettres D, AGW, AM) entre les dispositions de nature législative et celles de nature réglementaire reproduites dans l'arrêté de coordination, il est renvoyé aux observations 4 et 5 formulées dans l'avis 36.642/4-36.645/4, donné le 18 mars 2004, sur  
1/ un avant-projet de décret "relatif au Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau" (36.642/4);  
2/ un avant-projet de décret "relatif au Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement" (36.645/4),  
devenu le décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n<sup>os</sup> 695/1 et 696/1).

<sup>(4)</sup> *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Sur la possibilité de coordonner des dispositions réglementaires à droit constant, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 225, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be) (25/05/2009).

À supposer que le Code en projet puisse advenir dans sa forme actuelle <sup>(5)</sup> et compte tenu qu'aucune confirmation décrétable du Code wallon du Tourisme n'est envisagée, il revient donc à l'auteur du projet de veiller à opérer les vérifications requises afin de s'assurer notamment que les modifications qui ont été apportées aux différents textes repris dans la codification demeurent bien dans les limites de l'habilitation décrétable reçue : plus précisément, aucune de ces modifications ne peut toucher au fond; toutes doivent être purement formelles, et par conséquent, respecter l'économie et le contenu des dispositions modifiées <sup>(6)</sup>.

Dans le délai imparti, la section de législation a toutefois relevé quelques imperfections :

- à l'article 7 D. du Code, qui est censé reproduire l'article 6 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme, l'auteur du projet a omis de tenir compte de l'article 14 du décret du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de fonction publique régionale qui a abrogé l'alinéa 3 de l'article 6, précité; cet alinéa 3 ne doit donc pas être repris dans la version codifiée de l'article 6 du décret du 27 mai 2004 précité;
- lorsque le Code procède à des renvois internes, ceux-ci sont effectués sans tenir compte de la nature exacte des articles auxquels il est renvoyé; ainsi, pour prendre un seul exemple, l'article 611.AM renvoie à l'article 614 alors qu'il faut renvoyer à l'article 614.AGW; l'observation vaut pour tous les renvois internes effectués dans l'ensemble du Code;
- chacune des trente annexes, numérotées de 1 à 30, au Code wallon du Tourisme est toujours présentée comme une annexe à l'arrêté auquel elle était jointe à l'origine <sup>(7)</sup>; or, dès lors que l'arrêté auquel elle était jointe est intégré dans le Code, l'annexe doit

---

<sup>(5)</sup> Sur ce point, voir les observations 3 et 4.

<sup>(6)</sup> Il s'agit d'une codification à droit constant.

<sup>(7)</sup> Le Conseil d'État observe que les montants de l'annexe 30 sont toujours exprimés en francs belges.

être présentée comme une annexe au Code lui-même<sup>(8)</sup>; en tout état de cause, l'intitulé de chacune des annexes gagnerait à mentionner l'article du Code en exécution duquel elle a été adoptée;

- il n'est pas permis d'intégrer les articles 1<sup>er</sup> et 3 du décret du 23 octobre 2008 relatif aux permissions de voiries des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries et organismes d'intérêt public wallon dans le "Code wallon du Tourisme" en projet car le décret concerné règle, non pas la matière communautaire du tourisme qui a été transférée à la Région wallonne et qui est la seule matière qui peut être réglée dans le Code en projet, mais les matières régionales des routes et de leurs dépendances et du régime juridique de la voirie, visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/ et 2/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles<sup>(9)</sup> <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Cela s'avère d'autant plus nécessaire lorsque l'annexe considérée est annoncée dans le dispositif du Code par un article qui est simultanément abrogé dans le projet qui fait l'objet de la demande d'avis 47.631/4.

<sup>(9)</sup> Voir l'observation sous l'article 42 dans l'avis 43.526/4, donné le 30 janvier 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 23 octobre 2008 relatif aux permissions de voiries des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallon (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 835/1, p. 4).

<sup>(10)</sup> En intégrant les articles concernés dans le Code en projet et en les abrogeant de manière simultanée par l'effet de l'avant-projet de décret qui fait l'objet de la demande d'avis 47.632/4, l'auteur du projet rend d'ailleurs impossible pour le futur l'application du décret du 23 octobre 2008 précité dans la région de langue allemande puisque dans cette région linguistique la compétence en matière de tourisme est exercée par la Communauté germanophone de telle sorte que le Code en projet ne pourra s'y appliquer. Or, quand la Région wallonne agit dans la sphère des compétences régionales, en l'espèce la matière du régime juridique de la voirie, elle doit, sauf si une différence de traitement peut être justifiée au regard du principe d'égalité, prendre en compte les situations se produisant aussi bien dans la région de langue française que de langue allemande et elle ne peut donc instaurer un régime juridique qui ne trouverait à s'appliquer qu'à la seule région de langue française.

3. Comme le Conseil d'État l'a rappelé dans l'observation n/ 1, l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité, qui constitue la base juridique du projet de codification à l'examen, n'envisage pas que des dispositions de nature réglementaire y soient intégrées.

L'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité, dispose en effet comme suit :

"Le Gouvernement peut codifier les dispositions du présent décret avec les dispositions des autres décrets applicables en matière de tourisme.

À cette fin, il peut :

- 1/ modifier l'ordre, la numérotation et, en général, la présentation des dispositions à codifier;
- 2/ modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à codifier en vue de les mettre en concordance avec la nouvelle numérotation;
- 3/ modifier la rédaction des dispositions à codifier en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions.

La codification portera l'intitulé «Code wallon du Tourisme».

Le Gouvernement wallon est également habilité à adapter les références aux dispositions codifiées en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> qui sont contenues dans d'autres textes."

En reprenant des dispositions de nature réglementaire dans le "Code wallon du Tourisme" annexé à l'arrêté de codification à l'examen dans la demande d'avis 47.630/4, le Gouvernement s'écarte manifestement de l'habilitation qu'il a reçue de l'article 52 précité, raison pour laquelle la section de législation a fait observer dans l'avis 46.520/4 précité que cette seule disposition ne pouvait offrir un fondement juridique suffisant à la codification en projet.

Pour donner suite à cette observation tout en maintenant la conception qui est la sienne, à savoir celle d'un "Code wallon du Tourisme" groupant dans un seul document de portée juridique l'ensemble des textes légaux et réglementaires qui concernent le tourisme, l'auteur du projet vise dorénavant dans le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon portant la codification en projet, non seulement l'article 52 du

décret du 20 juillet 2005 précité mais aussi l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le simple ajout de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans les textes visés au préambule n'est pas de nature à rencontrer l'objection juridique soulevée dans l'avis 46.520/4 précité.

En effet, indépendamment du fait qu'un Code groupant des dispositions législatives et réglementaires ne correspond pas au texte même de l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité, au terme duquel le "Code wallon du Tourisme" est censé contenir uniquement des dispositions de nature législative <sup>(11)</sup>, il convient d'observer que la codification en projet, c'est-à-dire telle qu'elle est actuellement conçue, se heurte à des difficultés d'ordre méthodologique qui, pour certaines d'entre-elles, ne restent pas sans incidence sur le fond du droit applicable. Ces difficultés trouvent généralement leur origine soit dans le fait que le Code en projet groupe à la fois des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire, ces dernières étant par ailleurs constituées par des arrêtés du Gouvernement wallon mais aussi par de simples arrêtés ministériels, soit dans le fait que le Code en projet ne fait pas l'objet d'une confirmation législative alors même qu'il est accompagné d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon <sup>(12)</sup> et d'un avant-projet de décret <sup>(13)</sup>, lesquels abrogent l'ensemble des règles intégrées dans le Code.

---

<sup>(11)</sup> Alors que l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité est très clair à cet égard, on relèvera néanmoins que les travaux préparatoires de cette disposition ne semblent pas exclure par principe que le Code que le législateur a en vue puisse contenir des dispositions de nature réglementaire. L'exposé des motifs du décret du 20 juillet 2005 précité envisageait, en effet, que le Code contienne un Livre VII dont l'intitulé serait "Mesures d'exécution" (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 157/1, p. 2). Le commentaire de l'article 27 du projet déposé devant le Parlement wallon (*ibid.*, p. 8), devenu l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité, n'envisage plus cette possibilité puisque, faisant suite à l'avis donné par le Conseil d'État, il n'évoque plus qu'une codification portant sur des décrets adoptés dans cinq domaines (les établissements d'hébergement touristique, l'organisation du tourisme, les attractions touristiques, les itinéraires touristiques balisés, cartes de promenades et descriptifs de promenades et les subventions à la promotion touristique).

<sup>(12)</sup> Voir la demande d'avis 47.631/4.

<sup>(13)</sup> Voir la demande d'avis 47.632/4.

Le Conseil d'État relève donc les difficultés suivantes, lesquelles ne présentent pas nécessairement de lien entre-elles :

- 1/) en prévoyant, dans l'avant-projet de décret qui fait l'objet de la demande d'avis 47.632/4, l'abrogation des dispositions de nature décrétales qui sont codifiées par le projet qui fait l'objet de la demande d'avis 47.630/4 tout en ne prévoyant pas simultanément une confirmation décrétales des dispositions codifiées, les textes à l'examen dans les demandes d'avis 47.630/4 et 47.632/4 aboutissent à faire disparaître du droit positif wallon les textes de nature législative en matière de tourisme puisque ceux-ci sont abrogés sans être remplacés par une version codifiée de ceux-ci qui aurait une valeur décrétales; ne subsisterait donc dans l'ordonnancement juridique wallon qu'un "Code wallon du Tourisme" issu d'un arrêté du Gouvernement wallon, ce qui ne serait pas admissible puisque les principes essentiels d'une matière donnée doivent être réglés par le décret, exigence qui est renforcée dans le domaine du tourisme puisqu'il s'agit d'une matière culturelle soumise au principe de légalité émanant notamment de l'application du Pacte culturel;
- 2/) en intégrant dans un même Code des dispositions qui n'ont pas la même valeur juridique l'auteur du projet s'expose au risque de dénaturation de la norme; ce risque est d'autant plus présent que le projet examiné innove sur deux points par rapport aux Codes existants qui groupent déjà des dispositions législatives et réglementaires; alors que les Codes de ce type séparent leur partie législative de leur partie réglementaire, ce qui contribue indiscutablement à bien faire apparaître la place distincte qu'occupent dans la hiérarchie des normes les dispositions contenues dans un Code de ce type, le projet examiné voit se succéder des articles d'origine législative et des articles d'origine réglementaire; de plus, alors que les Codes contenant une partie réglementaire se bornent à reprendre des dispositions issues d'arrêtés du Gouvernement, le projet examiné intègre également des arrêtés ministériels, ce qui conduit à devoir distinguer les articles du Code en projet en trois catégories, ceux suivis de la lettre D., ceux suivis des lettres AGW. et ceux suivis des lettres AM.<sup>(14)</sup>; il n'est pas sûr qu'une telle méthode accroisse la lisibilité

---

<sup>(14)</sup> Il est d'usage que la lettre permettant de faire apparaître qu'un article d'un Code a valeur législative ou réglementaire précède le numéro de l'article plutôt que le suivre. L'attention est ainsi directement attirée sur la place occupée par chaque article dans la hiérarchie des normes.

du Code, ce qui constitue pourtant un des buts de toute opération de codification; quoi qu'il en soit, l'auteur du projet n'échappe pas à l'écueil de la dénaturation de la norme; ainsi, l'article 1<sup>er</sup> n'est précédé d'aucune lettre visant à révéler la nature juridique des normes qu'il contient, ce qui s'explique certainement par le fait que ces normes proviennent tantôt de décrets, tantôt d'arrêtés; or, l'article 1<sup>er</sup> du Code, qui contient des définitions, a vocation à recevoir une application transversale pour l'ensemble du Code, en ce sens que les définitions qu'il donne valent chaque fois que les concepts définis apparaissent dans la suite du Code; il ne saurait pourtant être juridiquement admis qu'une définition donnée originellement dans un arrêté du Gouvernement wallon adopté en exécution d'un des décrets codifiés par le projet s'applique à l'ensemble des décrets et arrêtés repris dans le Code; une telle manière de procéder est contraire au principe fondamental de la hiérarchie des normes qui trouve son expression dans l'article 159 de la Constitution; elle a aussi pour effet de modifier les normes codifiées quant au fond (puisque certains termes se voient définis alors qu'ils ne l'étaient pas dans leur version non codifiée), ce qui sort d'une codification à droit constant telle que l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité l'envisage; l'article 1<sup>er</sup> ne peut donc être admis dans sa forme actuelle <sup>(15)</sup>.

4.1. Compte tenu de l'intention exprimée par le Gouvernement de procéder à la codification de l'ensemble des normes en matière de tourisme, la section de législation se doit de recommander une méthode qui assure la sécurité juridique du dispositif qui résultera de cette codification sans dissimuler les exigences ou les risques auxquels s'expose l'entreprise.

4.2. Le Gouvernement peut se fonder sur la combinaison des pouvoirs que lui donnent l'article 52 du décret du 20 juillet 2005 précité et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles l'autorisant à établir une codification à droit constant de dispositions reprises dans les décrets et les arrêtés du Gouvernement et il sera à même de concevoir un Code wallon du Tourisme groupant à la fois des dispositions de

---

<sup>(15)</sup> En effet, les définitions ne peuvent valoir que pour les parties du Code qui contiennent les dispositions où elles doivent, en vertu du décrets originaux, trouver à s'appliquer. En cas de confirmation d'une telle disposition, l'auteur du projet devrait veiller préalablement à ce que l'effet transversal du type "au sens du présent Code" n'aboutisse pas à des incohérences.

nature décrétales et des dispositions de nature réglementaire, que ce soit sous la forme d'une partie décrétales et d'une partie réglementaire ou sous la forme d'une numérotation continue qui doit cependant clairement distinguer les articles de nature législative des articles de nature réglementaire, sous la réserve de ce qui est écrit plus loin sur les dispositions d'origine ministérielle.

4.3.1. Un sort différent doit cependant être réservé aux dispositions décrétales et à celles de nature réglementaire.

4.3.2. En ce qui concerne les dispositions décrétales, la codification sans confirmation de celle-ci par le législateur résulte directement et uniquement de l'habilitation inscrite à l'article 52 du décret précité; tel qu'il est rédigé, cet article n'impose ni confirmation ni abrogation des textes décrétaux antérieurs et, dans cette hypothèse, ces textes subsistent pour l'avenir mais c'est au travers de la codification elle-même qu'ils feront ultérieurement l'objet de modifications ou d'abrogations par de nouveaux décrets <sup>(16)</sup>

Dans la mesure où la codification s'effectue à droit constant, la confirmation décrétales et l'abrogation éventuelles des textes coordonnés ne sont pas nécessaires même si elles présentent des avantages comme l'expose le *guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* <sup>(17)</sup>,

"La confirmation législative du texte coordonné ou codifié combinée à l'abrogation simultanée des actes législatifs faisant l'objet de la coordination ou de la codification présente plusieurs avantages :

- a) elle lève les éventuelles incertitudes quant à la conformité du texte coordonné ou codifié avec les textes originels, de telle sorte que le juge ne doit plus contrôler cet aspect;
- b) elle fait disparaître explicitement de l'ordre juridique les actes législatifs faisant l'objet de la coordination ou de la codification qui sont devenus inutiles;

---

<sup>(16)</sup> Voir, en ce sens : Chr. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Story-Scienta, Bruxelles, 1989, p. 188. C'est selon une telle procédure que sont fréquemment modifiées les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 ainsi que les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

<sup>(17)</sup> Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative", recommandation n° 220.

- c) elle permet de procéder à une nouvelle coordination ou codification, lorsque le texte coordonné ou codifié aura fait à son tour l'objet d'un nombre important de modifications. Seuls les actes originels et leurs modifications peuvent en effet être coordonnés ou codifiés".

Cependant, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans les avis 36.642/4, donné le 18 mars 2004, sur un projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'Eau <sup>(18)</sup> et 36.645/4, donné le 18 mars 2004, sur un projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif au livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement <sup>(19)</sup> au sujet de l'intervention du législateur :

"b) En tout état de cause, plus fondamentalement, considérer qu'en tant qu'elle contient des dispositions se limitant à reproduire des règles existantes, la codification envisagée s'analyserait comme étant simplement une codification "à droit constant", est de nature à induire en erreur sur la portée de l'intervention du législateur.

En effet, même si elles reproduisent des règles existantes, ces dispositions sont l'expression d'une nouvelle manifestation de volonté du législateur. Il s'agit, d'un point de vue juridique, de dispositions nouvelles <sup>(20)</sup>.

En conséquence, ce sont toutes les dispositions du code en projet qu'il y a lieu de considérer comme étant des dispositions nouvelles. La distinction que font les auteurs des avant-projets entre les dispositions nouvelles et celles qui ne le sont pas, laquelle distinction se reflète dans la présentation même du code, est dénuée de tout effet juridique.

Compte tenu en effet de ce que c'est l'ensemble des dispositions du code en projet qui est soumis directement au vote du Conseil régional wallon, sans avoir fait l'objet préalablement d'un arrêté de codification ou de coordination limité quant à son objet aux dispositions en vigueur, un certain nombre de conséquences s'attachent à cette méthode, spécialement celles-ci :

- Au stade de l'adoption du code, il y a lieu de tenir compte des articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui consacrent,

---

<sup>(18)</sup> *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n/ 696/1, pp. 168-175.

<sup>(19)</sup> *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n/ 695/1, pp. 43-50.

<sup>(20)</sup> *Note infrapaginale 19 de l'avis cité* : Voir à ce sujet l'arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 81/93 du 1<sup>er</sup> décembre 1993, et divers arrêts de la section d'administration du Conseil d'État, notamment les arrêts Vandendoren, n/ 18.894 du 13 avril 1978, et Université libre de Bruxelles et Université catholique de Louvain, n/ 23.961 du 10 février 1984. Il résulte de ces arrêts que la publication de pareilles dispositions fait courir un nouveau délai dans lequel celles-ci sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

le premier, le principe selon lequel un projet de décret ne peut être adopté qu'après avoir été voté article par article et, le second, le droit pour le Conseil d'amender et diviser les articles et les amendements proposés <sup>(21)</sup>, ainsi qu'en a d'ailleurs convenu le délégué du gouvernement.

- La publication du décret au Moniteur belge fera courir un délai de six mois pour un éventuel recours devant la Cour d'arbitrage <sup>(22)</sup> à l'égard de l'ensemble des dispositions, même à l'égard de celles qui reproduisent telles quelles des dispositions existantes."

Il ne convient toutefois pas de procéder à l'abrogation des décrets en vigueur sans procéder à la confirmation de la codification et à l'abrogation des textes décrets car cela aurait pour effet de priver dès maintenant les textes réglementaires de fondement légal.

4.3.3. En ce qui concerne les dispositions réglementaires à insérer dans le Code wallon du Tourisme, la situation est différente selon qu'il y a codification à droit constant, avec ou sans abrogation de la réglementation antérieure. Rien n'empêche le pouvoir exécutif de coordonner ou de codifier des dispositions réglementaires, avec ou sans abrogation des dispositions réglementaires originelles codifiées.

En l'absence d'abrogation des dispositions réglementaires codifiées, l'arrêté de coordination ou de codification n'est pas censé exprimer une volonté nouvelle, il ne faut donc pas accomplir une nouvelle fois les formalités prescrites et il n'y a pas de nouveau délai pour l'introduction d'un recours en annulation au Conseil d'État, sauf en ce qui concerne les éventuelles modifications apportées au texte originel <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> *Note infrapaginale 20 de l'avis cité* : Comparer avec l'avis 18.763/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 octobre 1988, sur l'avant-projet devenu la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage : dans cet avis, la section de législation a estimé qu'une technique législative consistant à déclarer, dans une loi, que des dispositions existantes "sont reprises", est contraire aux dispositions constitutionnelles qui consacrent des règles analogues à celles figurant aux articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 (Doc. Sénat, sess. 1988-1989, n/ 483/1, p. 69).

<sup>(22)</sup> *Note infrapaginale 21 de l'avis cité* : Article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

<sup>(23)</sup> Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative", recommandation n/ 225.

Il appartient au Gouvernement d'apprécier laquelle des méthodes il fait sienne :

- dans l'hypothèse où la codification des textes réglementaires est assortie d'une abrogation des textes antérieurs <sup>(24)</sup>, la codification constitue l'expression d'une nouvelle volonté de réglementer, ouvrant par conséquent un nouveau délai de recours, et elle est subordonnée au respect de toutes les formalités préalables en vigueur. Il appartient, dès lors, au Gouvernement de s'assurer du parfait accomplissement de celles-ci <sup>(25)</sup>;
- dans l'hypothèse où la codification des textes réglementaires n'est pas assortie d'une abrogation des textes réglementaires antérieurs, il n'y a pas l'expression d'une nouvelle volonté de réglementer et, par conséquent, pas de nécessité de soumettre le texte codifié au respect des formalités préalables. Les textes anciens subsistent mais rien ne s'oppose à ce que les modifications ou les abrogations futures concernent la codification réglementaire <sup>(26)</sup>, et non les textes originels.

---

<sup>(24)</sup> Comme c'est actuellement prévu par le projet d'arrêté faisant l'objet de la demande d'avis 47.631/4.

<sup>(25)</sup> Le préambule du projet d'arrêté de codification (demande d'avis 47.630/4) ne mentionne que l'avis du Conseil supérieur du Tourisme, donné le 20 mai 2009 mais celui-ci n'était pas joint à la demande d'avis. Par contre, celui de l'arrêté qui fait l'objet de la demande d'avis 47.631/4 n'en fait pas mention. La section de législation ignore donc sur quelles dispositions le Conseil supérieur s'est exprimé.

<sup>(26)</sup> Chr. LAMBOTTE, *op. cit.*, p. 188.

Par ailleurs, l'abrogation des arrêtés ministériels, qui est prévue par le projet qui fait l'objet de la demande d'avis 47.631/4, a pour effet de transformer pour l'avenir les dispositions contenues dans la codification en règles de nature gouvernementale, à défaut d'avoir été prises par le ministre compétent <sup>(27)</sup>.

5. Les projets d'arrêtés qui font l'objet des demandes d'avis 47.630/4 et 47.631/4 et l'avant-projet de décret qui fait l'objet de la demande d'avis 47.632/4 seront revus soigneusement à la lumière des observations qui précèdent.

-----

---

<sup>(27)</sup> Dans cette hypothèse, il est inexact de leur attribuer l'identifiant "arrêté ministériel".

La chambre était composée de

|           |              |                       |
|-----------|--------------|-----------------------|
| Messieurs | P. LIÉNARDY, | président de chambre, |
|           | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État,   |
|           | L. DETROUX,  |                       |
|           | G. DELANNAY, | greffier assumé.      |

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY