ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.749/4
DU 21 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 25 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « relatif à la promotion d'une agriculture de qualité et des produits agricoles », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Notamment eu égard aux articles 15, 17, 27 et 30 de l'avant-projet, celui-ci doit faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein du comité de secteur XVI.

2. Ni l'avis de l'Inspecteur des Finances, ni l'accord du Ministre du budget ne figurent dans le dossier joint à la demande d'avis.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer du bon accomplissement de ces deux formalités.

Dispositif

Article 2

Cet article doit être omis car cette mention n'est pas requise.

Article 3

1. Le paragraphe 2 doit être omis car la règle qui y est énoncée l'est également à l'article 5, § 5.

2. Le début des deux premiers alinéas du paragraphe 3 qui suit « Par dérogation au paragraphe précédent, […] » renvoie d'ailleurs au premier paragraphe plutôt qu'au deuxième, dont la suppression rétablira dès lors la cohérence du texte sur ce point.

Mieux vaut d'ailleurs écrire dans chaque alinéa :

« Par dérogation du paragraphe 1er, (…) ».

Article 5

1. En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 3, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 18.

2. Au paragraphe 5, par con caractère général et sa durée indéterminée dans le temps, la disposition examinée viole le principe de proportionnalité.

Article 7

Compte tenu du 6° du paragraphe 1er, mieux vaut écrire dans la phrase introductive de ce paragraphe :

« (…) est composé au maximum de quinze membres (…) ».

Article 8

Il conviendrait de faire ressortir plus clairement du dispositif de cet article dans quelle mesure les dispositions du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public seront d'application et de n'y énoncer pour le reste que les règles complémentaires ou dérogatoires à ce décret.

L'article 3, § 3, de ce décret dispose en effet :

> « Sans préjudice du paragraphe 2, les articles 1er à 16 inclus, 18, 18*bis* et 19 du présent décret sont applicables à tout administrateur public exerçant ses fonctions dans toute personne morale créée par un décret ou par un arrêté après l'entrée en vigueur du présent décret, sauf disposition contraire ».

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 12

À l'alinéa 2, deuxième phrase, mieux vaut écrire :

« Ce délai échu, il est passé outre ».

Article 18

1. Cette disposition du projet prévoit que l'Agence est financée notamment, par des « cotisations obligatoires, par filières, destinées à la promotion des produits agricoles » (§ 1er), par des « cotisations volontaires, à charge de toute personne souhaitant bénéficier des services de base de l'Agence portant sur des informations scientifiques et des informations concernant les actions menées par l'Agence » (§ 2) et par des « contributions de la part des entreprises concernées en contrepartie des services rendus par l'Agence dans le cadre de ses missions visées à l'article 5, § 2, 3° » (§ 3).

2. Il y a lieu d'examiner les « cotisations » et « contributions » ainsi envisagées au regard des articles 170 et 173 de la Constitution.

Au sens de l'article 173 de la Constitution, une rétribution est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément.

Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution et qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt. Il se déduit de l'article 170 de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve au législateur et que toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe [1], inconstitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

[1] Voir infra point 5

3. Les « contributions » visées au paragraphe 3, paraissent revêtir la nature de rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution. Le caractère rémunératoire de ces contributions – traduit dans le texte en projet par les mots « en contrepartie des services rendus » – les rend en effet admissibles au regard de cette disposition constitutionnelle, pourvu toutefois qu'existe un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

4. Les « cotisations volontaires », de par leur caractère non-obligatoire, échappent également à la notion d'impôt. S'agissant dès lors d'une rétribution, il appartient toutefois à l'auteur du projet de pouvoir justifier pourquoi le montant de ces « cotisations volontaires à charge de toute personne souhaitant bénéficier des services de base de l'Agence portant sur des informations scientifiques et des informations concernant les actions menées par l'Agence » n'est fixé exclusivement qu'en proportion de leur chiffre d'affaires et non pas en fonction du coût des services que l'Agence rend individuellement aux personnes qui les sollicitent, ni en fonction de l'avantage économique que ces personnes pourraient en retirer.

5. En revanche, les « cotisations obligatoires », visées au paragraphe 1er, sont des impôts au sens des articles 170 et 172 de la Constitution, parce qu'il s'agit de prélèvements imposés d'autorité par la Région et qu'ils ne constituent pas la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la circonstance que le produit des cotisations prévues par le présent avant-projet soit affecté au financement de l'Agence, et non à la Région elle-même et soit destiné à la promotion des produits agricoles ne permet pas de dénier à ces cotisations la qualité d'impôt au sens de l'article 170 de la Constitution [2].

L'avant-projet doit donc être complété afin que le décret détermine lui-même les éléments essentiels de cet impôt, conformément aux prévisions de la Constitution.

6. Toutefois, on notera que l'attribution au Gouvernement du pouvoir d'établir les éléments essentiels d'un impôt n'est pas dans tous les cas inconstitutionnelle. Abstraction faite des cas dans lesquels pareille délégation de compétence peut être justifiée par la circonstance que la portée véritable d'une telle habilitation est limitée, par exemple parce qu'elle permet seulement de transposer dans le droit interne des obligations qui ne font que

[2] C. C., n° 64/95, B.13 ; n° 49/98, B.9.1 à B.9.3 ; n° 142/2010, B.3.2 et B.3.3.

découler du droit international [3], il peut être admis que le législateur habilite le pouvoir exécutif à établir les éléments essentiels lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité de le faire lui-même parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général.

En outre, la constitutionnalité d'une délégation de compétence au Gouvernement exige en tout cas que l'habilitation soit explicite et sans équivoque et que les mesures prises par le Gouvernement soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans le décret d'habilitation [4]. Il est encore requis que le législateur décrétal prévoie qu'à défaut de confirmation dans le délai requis, ces arrêtés seront abrogés de plein droit avec effet rétroactif.

L'article 18, § 1er, de l'avant-projet sera en conséquence revu pour se conformer au principe de légalité déduit de l'article 170 de la Constitution.

Articles 20, 21 et 22

Ces dispositions sont superflues puisque le nouvel organisme est classé dans la catégorie B des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, laquelle est rendue applicable par l'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet à « l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité » et que la loi du 16 mars 1954 précitée contient déjà les mêmes dispositions.

Article 23

L'article 3, § 2, du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information dispose comme suit :

> « Après l'entrée en vigueur du présent décret, les chapitres II, III et IV s'appliquent à toute personne morale dont le décret ou l'arrêté qui en porte création prévoit la conclusion d'un contrat de gestion ».

[3] C. C., n° 60/2002, cons. B.2.5.

[4] C. C., n° 100/2003, cons. B.11.2 ; n° 32/2000, B.7.5 à B.7.8.

Comme indiqué plus haut au sujet de l'article 8, il y a donc lieu de faire ressortir plus clairement du dispositif la mesure dans laquelle les dispositions de ce décret du 12 février 2004 s'appliqueront et de n'y énoncer pour le surplus que les règles complémentaires ou dérogatoires à ce décret.

Article 24

L'intitulé du décret du 12 février 2004 auquel cet article fait référence a été remplacé par un décret du 30 avril 2009 et est en conséquence désormais le suivant :

« Décret relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public ».

Article 27

Cet article 27 reproduit l'article 19 du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée. Cet article 19 doit toutefois se lire comme remplaçant l'article 1er, 7o, du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne. Il n'y a dès pas lieu de procéder à nouveau à ce même remplacement, puisque l'abrogation du décret du 19 décembre 2002 n'a pas pour effet d'y mettre fin [5]. L'article 27 de l'avant-projet est inutile et sera donc omis.

Article 29

Il convient également de citer les modifications toujours en vigueur dont a fait l'objet le décret du 19 décembre 2002 [6].

Ces modifications résultent des décrets des 18 décembre 2003, 30 avril 2009 et 22 décembre 2010.

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 135.

[6] *Ibid.*, recommandation n° 138 et formule F 4-3-2.

Article 30

À l’égard des membres du personnel sous contrat de travail, la disposition du projet ne dispense pas de la nécessité de convenir des avenants aux contrats de travail.

Article 32

L'article 32 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur « du présent décret ».

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle le projet examiné entrerait en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu auparavant [7].

---

[7] Voir l’avis 44.118/2, donné le 10 mars 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 843/1, pp. 12-15).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY