



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.750/2-4-VR
du 5 novembre 2014

sur

un avant-projet de décret-programme du Gouvernement wallon 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité'

Le 27 octobre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables^(*), sur un avant-projet de décret-programme 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité'.

L'avis concernant les chapitres 1^{er} à 3, 5, 9 et 10, a été examiné par la deuxième chambre le 30 octobre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Bernadette VIGNERON, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Jean-Luc PAQUET, Roger WIMMER, Yves CHAUFFOUREAUX et Patrick RONVAUX, premiers auditeurs.

L'avis concernant les chapitres 6, 7 et 8, a été examiné par la quatrième chambre le 3 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis concernant le chapitre 4 a été examiné par les chambres réunies le 4 novembre 2014. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY et Jo BAERT, présidents de chambre, Jan SMETS, Luc DETROUX, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS et Yves CHAUFFOUREAUX, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 novembre 2014.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence la motivation de l'urgence ne figure pas dans la demande d'avis. La notification de la décision du Gouvernement wallon du 23 octobre 2014 (point B29) expose cependant :

« L'urgence motivée par les circonstances que de nouvelles compétences sont transférées à la Région et que leur exercice par la Région nécessite l'adoption de mesures décrétales qui doivent impérativement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et que l'adoption de ce décret-programme est intimement liée au vote des projets de décrets budgétaires pour l'année 2015, lesquels seront déposés dans les prochains jours au Parlement wallon.

Vu que la dernière séance du Parlement wallon se déroulera le 10 décembre 2014 et, dès lors, dans la mesure où ce décret-programme doit être voté avant la fin de l'année, il y a lieu de déposer le projet de texte au Parlement wallon avant le 15 novembre ».

Il est rappelé qu'aux termes de l'article 84, § 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État c'est dans la demande d'avis et non dans un des documents composant le dossier que doit figurer la motivation l'urgence ¹.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, il ne convient pas de réunir en un seul décret des dispositions régionales, adoptées sur la base de l'article 39 de la Constitution, et des dispositions communautaires, adoptées sur la base de l'article 138 de la Constitution ².

¹ Les éventuelles critiques qu'appellerait la motivation de l'urgence pour certaines dispositions de l'avant-projet seront énoncées dans les parties de l'avis qui les concernent.

² Pour un exposé complet des raisons de cette contre-indication, voir l'avis 28.600/2 donné le 1^{er} mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret du 6 mai 1999 'relatif à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi' (*Doc. parl.*, Parl. wall, 1998-1999, n° 499/1). Voir encore l'avis 50.760/2 donné le 16 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 10 mai 2012 'modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi' (*Doc. parl.*, Parl. wall, 2011-2012, n° 582/1).

Il convient dès lors d'établir deux décrets, le premier relatif aux matières régionales, le second aux matières communautaires. Ce dernier commencera par un article 1^{er} précisant, conformément à l'article 4, 2^o, du décret du 11 avril 2014 précité, que le décret « règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution ».

CHAPITRE 1 – MESURES EN MATIÈRE DE CALAMITÉS PUBLIQUES

Articles 1^{er} à 6

1. Les articles 1^{er} à 6 tendent à créer un organisme d'intérêt public, intitulé « Fonds wallon des calamités naturelles », classé dans la catégorie A de ceux mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', dont les missions seraient celles actuellement exercées par la Caisse nationale des calamités instituée par l'article 35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'³. De même qu'en vertu de l'article 36 de la même loi la Caisse nationale des calamités était divisée en « un 'Fonds national des calamités publiques' et un 'Fonds national des calamités agricoles' en vue de couvrir les dépenses résultant de l'application des dispositions du titre I^{er} de la [cette] loi », l'article 3 du projet crée deux « divisions » au sein du Fonds wallon des calamités naturelles, intitulées le « Fonds wallon des calamités publiques » et le « Fonds wallon des calamités agricoles », qui ont pour mission « de couvrir les dépenses résultant de l'intervention financière de la Région wallonne à la suite de dommages causés par des calamités naturelles, en vertu de la loi [précitée] du 12 juillet 1976 », le premier de ces Fonds pour « l'intervention financière de la Région wallonne à la suite de dommages causés par des calamités publiques » et le second pour « l'intervention financière de la Région wallonne à la suite de dommages causés par des calamités agricoles ».

L'article 6 remplace dans le seul titre I^{er} de la loi précitée du 12 juillet 1976 les mots « Caisse nationale des calamités », « Fonds national des calamités publiques » et « Fonds national des calamités agricoles » respectivement par les mots « Fonds wallon des calamités naturelles », « Fonds wallon des calamités publiques » et « Fonds wallon des calamités agricoles ».

2. Il convient en principe d'éviter que les dispositions des décrets qui, comme celui en projet, a des objets multiples revêtent un caractère autonome. Il convient au contraire qu'ils se présentent comme modificatifs de textes existants. À défaut, les dispositions autonomes sont appelés à figurer dans des décrets dont l'intitulé ne permet pas d'en identifier l'objet précis. Lorsqu'il est impossible de procéder autrement, il est préférable de distraire les

³ Il résulte en réalité de l'article 35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 12 juillet 1976 que la Caisse nationale des calamités a poursuivi sous cette nouvelle dénomination la personnalité juridique octroyée à la Caisse autonome des dommages de guerre créée par la loi du 19 mai 1948 'créant une Caisse autonome des dommages de guerre'.

dispositions autonomes d'un avant-projet à objets multiples pour en faire un avant-projet ayant comme objet exclusif celui poursuivi par les dispositions concernées.

3. Sur le plan légistique, la technique utilisée par l'article 6, qui, quant à lui, revêt bien un caractère modificatif, n'est pas adéquate : en remplaçant les mots « Caisse nationale des calamités » par les mots « Fonds wallon des calamités naturelles » dans le titre I^{er} de la loi précitée du 12 juillet 1976, il continue, aux articles 1^{er}, § 2, 33 et 34-3, alinéa 3, de renvoyer à l'article 35 de la même loi, qui, figurant dans le titre II, de celle-ci, n'est pas modifié par l'avant-projet et qui se réfère toujours à cette Caisse, comme plusieurs autres dispositions de ce titre et du titre III de la loi.

S'agissant du remplacement des mots « Fonds national des calamités publiques » et « Fonds national des calamités agricoles » par les mots « Fonds wallon des calamités publiques » et « Fonds wallon des calamités agricoles », il convient d'observer que le titre I^{er} de la loi précitée du 12 juillet 1976 n'utilise pas de ces dénominations. En revanche, elles sont utilisées dans plusieurs dispositions du titre II de cette loi sans être remplacées par l'avant-projet.

4. Plus fondamentalement, il ne convient pas de faire coexister deux dispositifs législatifs : en l'espèce, le premier serait constitué par la loi précitée du 12 juillet 1976, qui, telle que modifiée par l'article 6 de l'avant-projet et moyennant l'application de l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', continue à être applicable en Région wallonne ; le second serait constitué par les articles 1^{er} à 5 de celui-ci.

Pour ne donner qu'un exemple, la méthode adoptée par l'avant-projet aboutirait, même si celui-ci remplaçait, à l'article 36 de la loi précitée du 12 juillet 1976, les mots « Caisse nationale des calamités », « Fonds national des calamités publiques » et « Fonds national des calamités agricoles » respectivement par les mots « Fonds wallon des calamités naturelles », « Fonds wallon des calamités publiques » et « Fonds wallon des calamités agricoles », à faire coexister cette disposition et l'article 3 de l'avant-projet, qui a un objet analogue.

5. Il convient donc de concevoir les articles 1^{er} à 6 comme modificatifs de l'ensemble de la loi précitée du 12 juillet 1976 afin d'y remplacer les missions confiées actuellement à la Caisse nationale des calamités, au Fonds national des calamités publiques et au Fonds national des calamités agricoles pour les attribuer respectivement au Fonds wallon des calamités naturelles, au Fonds wallon des calamités publiques et au Fonds wallon des calamités agricoles, et d'adapter, le cas échéant, cette loi pour y insérer les dispositions nouvellement prévues par l'avant-projet, s'agissant par exemple de l'inscription du Fonds wallon des calamités publiques parmi les organismes de catégorie A de la loi précitée du 16 mars 1954 et de la soumission de ce Fonds au décret du 19 décembre 2002 'instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons'.

6. Il y aura également lieu, en tout état de cause, conformément à la méthode généralement pratiquée jusqu'à présent, de modifier l'article 1^{er}, A, de la loi du 16 mars 1954 et l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 19 décembre 2002 pour y mentionner expressément le Fonds wallon des calamités naturelles.

CHAPITRE 2 – MESURES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Article 7

À l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, il convient de remplacer les mots « des prescriptions immédiates » par les mots « des perceptions immédiates ».

CHAPITRE 3 – MESURE EN MATIÈRE DE SANTÉ

Articles 9, 11 et 13

1. L'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de celle-ci et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire⁴.

Les articles 9, 11 et 13 seront revus à la lumière de cette observation, notamment afin de déterminer les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention ainsi que les règles essentielles d'octroi de celle-ci.

2. Il n'appartient pas au législateur de permettre au Gouvernement de déléguer une compétence qu'il lui attribue. Pareille délégation ne pourrait se faire que dans les conditions énoncées à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les mots « ou son délégué » seront en conséquence chaque fois omis.

⁴ Voir par exemple l'avis 53.054/2 donné le 15 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 829/1, observation générale n° 1 ; l'avis 54.507/2 donné le 13 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 février 2014 'relatif au plan langues et modifiant divers décrets en matière de formation professionnelle', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 947/1, observation sous les articles 38 et 39.

CHAPITRE 4 – MESURE EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

1. La section de législation a été saisie de trois demandes d'avis qui portent sur des dispositions décrétales ou ordonnancielles destinées à ratifier la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuité de paiement conclue entre, d'une part, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, le Single Service Provider et le bailleur de fonds.

Ces demandes d'avis émanent du Gouvernement flamand ⁵, du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁶ et du Gouvernement wallon ⁷.

2. Dans la mesure où l'article 14 de l'avant-projet de décret a pour objet de soumettre la convention précitée du 15 juillet 2014 à sa ratification par le législateur décretal, la demande d'avis est irrecevable.

Dans les avis 21.862/VR donné le 21 octobre 1992 ⁸ et 21.726/9 donné le 30 novembre 1992 ⁹, la section de législation du Conseil d'État s'est interrogée sur sa compétence pour donner un avis sur des avant-projets de ratification de conventions par un acte de nature législative. Dans ces avis, elle s'est exprimée comme suit :

« Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, [des lois coordonnées sur le Conseil d'État] et, singulièrement, de son alinéa 1^{er} que ne sont pas soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État 'les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée', c'est-à-dire tous des projets qui présentent comme caractéristique commune d'être, du point de vue formel, des actes du pouvoir législatif, mais qui ne contiennent pas des dispositions normatives - ce qui est le propre de la loi au sens matériel du terme.

Les lois budgétaires, les lois relatives aux comptes et aux emprunts, les lois domaniales et les lois fixant le contingent de l'armée ne sont cependant pas les seules à présenter cette caractéristique. Il en est d'autres. Tel est notamment le cas des lois portant approbation de traités internationaux, des lois, décrets et ordonnances portant approbation d'accords de coopération ou encore des lois, décrets et ordonnances

⁵ Projet 56.701/VR/3, voorontwerp van decreet 'houdende diverse fiiscale bepalingen', spécialement l'article 24.

⁶ Projet 56.711/VR/3, avant-projet d'ordonnance 'portant ratification de la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuation de paiement, conclue entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, le Single Service Provider et le Bailleur de fonds'.

⁷ Projet 56.750/VR/4, sur un avant-projet de décret-programme 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, du bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité'.

⁸ Avis 21.862/VR donné le 21 octobre 1992 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 1992 'portant approbation de la convention du 17 septembre 1992 entre l'Agglomération de Bruxelles et la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc parl.*, Rég. Brux.-Cap., 1992-1993, A-219/1, pp. 5-8).

⁹ Avis 21.726/9 donné le 30 novembre 1992 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 1995 'relative à la concession du service public du réaménagement du quartier de Bruxelles-Midi' (non publié).

portant approbation de conventions passées par des personnes de droit public entre elles ou avec des personnes de droit privé¹⁰. D'où la question si les exceptions prévues par la disposition précitée sont énumérées de manière limitative ou seulement à titre exemplatif, tous les projets de loi, de décret ou d'ordonnance dépourvus de portée normative étant, en ce dernier cas, exemptés de la formalité.

Des arguments peuvent être invoqués dans l'un et l'autre sens.

En faveur de l'interprétation extensive, on relèvera que lorsqu'il s'agit de projets d'arrêtés, tous ceux qui sont de nature réglementaire et eux seuls sont soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, et que les raisons de décider sont exactement les mêmes, que le projet soit l'œuvre du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif. On ajoutera que les lois de naturalisation¹¹ et aussi celles qui relèvent de déchéance des projets ou propositions de lois ne sont pas soumises pour avis à la section de législation du Conseil d'État, alors pourtant qu'elles ne sont pas comprises dans l'énumération¹². Inversement, les lois budgétaires qui sont exemptées de la formalité sont considérées comme devant exceptionnellement y être soumises si, et dans la mesure où, elles contiennent des dispositions normatives, des « cavaliers budgétaires »¹³.

En faveur de l'interprétation restrictive, on objectera que c'est le texte légal lui-même, tel qu'il est rédigé, qui établit la distinction en recourant au procédé de l'énumération pour définir les actes du pouvoir législatif exemptés de la formalité au lieu de ne soumettre – comme c'est le cas des actes du pouvoir exécutif – à celle-ci que les lois au sens matériel du terme. Comme autre argument, on invoquera la pratique suivie par la section de législation du Conseil d'État qui, avant que l'article 3, § 1^{er}, précité n'ait été modifié sur ce point, a donné régulièrement son avis sur des projets de lois domaniales sans jamais décliner sa compétence et qui, maintenant encore, est consultée et donne son avis sur les projets de loi d'approbation des traités internationaux¹⁴.

Les deux thèses en présence paraissent pouvoir être, dans une large mesure, conciliées si l'on veut bien reconnaître l'existence, à côté des lois formelles et des lois matérielles, d'une catégorie intermédiaire de lois, à savoir celles qui, à défaut de

¹⁰ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Sur la distinction entre lois matérielles et lois formelles, voyez, notamment, les conclusions de F. DUMON, à l'époque premier avocat général, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 30 janvier 1976 de la Cour de cassation, Arr. Cass. 1976, pp. 632 et sv., sp., pp. 635 à 638 et les nombreuses références citées.

¹¹ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : L'exemple de la loi de naturalisation n'est pas probant. Comme le relèvent les auteurs des *Novelles*, la non-consultation de la section de législation du Conseil d'État pouvait tout aussi bien s'expliquer par « le fait que les Chambres ne sont jamais saisies en cette matière par la voie du dépôt d'un projet » (*Novelles*, le Conseil d'État, Bruxelles, Larcier 1975, n° 463). Au surplus, le Code de la nationalité belge de 1984 (article 21, § 5) n'utilise plus le terme « loi de naturalisation », mais celui d'« acte de naturalisation ».

¹² *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Avis donné le 20 janvier 1982 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet de loi 'portant diverses dérogations à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977 relative aux effets de la dissolution des Chambres législatives à l'égard des projets et propositions de loi antérieurement déposés' (*Doc. parl.*, Chambre doc. n° 35 (1981-1982)/3).

¹³ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : *Novelles*, Le Conseil d'État, Bruxelles, Larcier 1975, n 461.

¹⁴ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : eod. cit. L'exemple des lois domaniales n'est guère convaincant. En effet, ces lois ont ultérieurement été expressément exemptées de la consultation de la section de législation en raison, sans nul doute, de leur caractère formel.

contenir elles-mêmes des dispositions normatives, portent approbation d'actes de droit international ou de droit interne qui, eux, renferment des dispositions de cette nature.

La consultation de la section de législation du Conseil d'État sur les projets de lois relevant de cette catégorie est tout aussi nécessaire que lorsqu'elle a pour objet des projets de lois au sens matériel du terme. Cette formalité ne peut, sous peine d'être vidée de sa substance, porter uniquement sur les dispositions – dépourvues de tout caractère normatif – du projet de loi d'approbation, mais également – et surtout – sur les dispositions normatives des actes soumis à approbation.

Ainsi, l'effet d'incorporation dans l'ordre juridique interne des normes de droit international, qui s'attache à la loi d'approbation du traité international¹⁵, permet-il d'expliquer pourquoi la section de législation du Conseil d'État a toujours accepté de donner son avis – même limité à certains points en raison de la spécificité de la norme de droit international¹⁶ – sur le contenu du traité soumis à approbation. De même, il n'est pas douteux que c'est parce que les accords de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions prévus à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont appelés, après avoir été approuvés, le cas échéant, par les pouvoirs législatifs compétents, à s'intégrer à l'ordre juridique de l'État, de la Communauté et de la Région qui les ont conclus, que le Conseil d'État, section de législation, n'a jamais limité son examen aux seuls avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance qui en portent l'approbation, mais l'a étendu aux accords eux-mêmes ».

Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'examiner si la convention contient des dispositions normatives, ce qui signifie des règles juridiques ayant une portée générale ou qui s'adressent à un nombre indéterminé de destinataires.

L'obligation de prise en charge par les trois régions d'une obligation de continuité de paiement résulte de l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', dont l'article 15 dispose :

« Chaque région prévoit par décret, ou par ordonnance, un engagement de continuation de paiement, par laquelle la région se porte garante du paiement de tous les montants qui sont dus, en vertu du contrat DBFMO, par Viapass au Single Service

¹⁵ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Comme l'écrit F. DUMON (op. cit., p. 636), en se référant à Cass. 27 mai 1971 (Arr. Cass. 1971, 959, conclusions du procureur général GANSHOF van der MEERSCH) :

« De wet die een internationaal verdrag goedkeurt beperkt zich ertoe uitwerking te verlenen aan de rechtsregels van het internationaal verdrag en ze in het nationaal positief recht op te nemen. Dergelijke 'wet' voert geen enkele rechtsnorm in. De normen zijn neergelegd in het internationaal verdrag dat goedgekeurd werd ».

¹⁶ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voyez, tout récemment encore, l'avis donné le 1^{er} juillet 1992 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur le projet de loi portant approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, de l'Acte final, du Procès-verbal et de la Déclaration commune, signés à Schengen le 19 juin 1990' (*Doc. parl.*, Sénat, doc. n° 464-1 (S.E. 1991-1992), pp. 33 à 36, sp. p. 33).

Provider lorsque, pendant la durée du contrat, Viapass n'a pas (plus) pu elle-même, pour une raison quelconque, assurer ce paiement.

L'obligation de continuation de paiement visée à l'alinéa précédent est limitée à la part de cette région dans les montants visés à l'alinéa précédent, calculée conformément à la clé de répartition déterminée à l'article 14, § 1^{er}, deuxième alinéa »¹⁷.

L'article 14 de l'avant-projet se borne à ratifier un engagement financier unique et clairement identifié, quant à son objet et à ses bénéficiaires. Il porte, en effet, sur le seul octroi de la garantie par la Région wallonne, sur sa quote-part des obligations financières incombant au Partenariat interrégional de droit public Viapass, en vertu de la convention « DBFMO » du 25 juillet 2014, à l'égard du Single Service Provider et de son bailleur de fonds.

Une telle disposition est dépourvue de portée normative en sorte que la section de législation n'est pas compétente pour en connaître.

CHAPITRE 5 – MESURES EN MATIÈRE DE POUVOIRS LOCAUX, D'ÉNERGIE ET DE LOGEMENT

Section 1 – Modifications apportées au décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité'

Cette section n'appelle aucune observation.

Section 2 – Modifications de dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation relatives au Fonds des Provinces

Articles 16 à 18

1. En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 'portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne', l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet de décret susceptible d'influencer les finances des provinces.

Tel est le cas des articles 16 à 18 de l'avant-projet de décret.

Il appartiendra donc au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

2. Les articles L2233-4, alinéa 2, et L2233-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, abrogés par les articles 16 et 18 de l'avant-projet de décret, prévoient que, dans le contrat de partenariat entre la Région et à la province, celle-ci s'engage à

¹⁷ L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération fixe la clé de répartition suivante : Région flamande : 62,20 %, Région de Bruxelles-Capitale : 2,18 % et Région wallonne : 35,62 %.

développer des actions « dans des matières régionales » et que le partenariat peut porter sur « des matières exercées par la Région, en vertu de l'article 138 de la Constitution ».

Selon l'article L2233-5 en projet,

« chaque province affecte minimum dix pour cent du fonds des provinces à la prise en charge des dépenses nouvelles nécessitées par le financement du fonctionnement des zones de secours ».

Le même article prévoit que « chaque province mobilise [...] dix pour cent du fonds à des actions additionnelles de supracommunalité », sans définir celles-ci.

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé à plusieurs reprises¹⁸, la Région dispose, en matière de financement des communes et des provinces, de deux compétences exclusives l'une de l'autre :

1° d'une part, elle est compétente pour le financement général des provinces et des communes, notion qui couvre les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces et les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') ;

2° d'autre part, elle a compétence pour le financement de missions déterminées à remplir par les provinces et les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières ne relevant pas de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée).

Les missions confiées aux zones de secours par la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ne relèvent pas de la compétence de la Région wallonne.

Dans ce domaine, l'avant-projet de décret n'entre donc pas dans le cadre du financement par la Région d'une mission visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée puisque les missions visées sont assignées aux zones de secours par l'autorité fédérale et non par la Région. Il n'entre pas davantage dans le cadre du financement général des provinces visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par conséquent, l'article L2233-5 en projet doit être revu.

¹⁸ Voir notamment l'avis 41.112/2/V donné le 4 septembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 21 décembre 2006 'modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 497/1, pp. 8-11).

Section 3 – Modifications aux dispositions du Code des impôts sur les revenus

Articles 24, 25 et 27

Dès lors que l'article 19 de l'avant-projet abroge l'article 145/31 du CIR 1992, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison cet article 145/31 est mentionné dans l'énumération qui figure à l'article 178/1, § 3, du CIR 1992, en projet à l'article 24 de l'avant-projet.

En réalité, compte tenu des dates d'entrée en vigueur respective des articles 24 et 25 de l'avant-projet telles qu'elles sont fixées par l'article 27 de l'avant-projet, il semble que la version de l'article 178/1, § 3, en projet, qui devrait figurer sous l'article 24 de l'avant-projet est celle qui résulte de la rédaction qui est donnée à ce paragraphe par l'article 25 de l'avant-projet et la version de l'article 178/1, § 3, en projet, qui devrait figurer sous l'article 25 de l'avant-projet est celle qui résulte de la rédaction qui est donnée à ce paragraphe par l'article 24 de l'avant-projet.

Une autre option serait de maintenir les articles 24 et 25 inchangés et de modifier l'article 27 pour y prévoir que l'article 24 est applicable pour l'exercice d'imposition 2015 (et non à partir de l'exercice d'imposition 2016) et que l'article 25 est applicable à partir de l'exercice d'imposition 2016 (et non pour l'exercice d'imposition 2015).

En conséquence, l'article 27, alinéa 3, sera adapté, voire omis.

CHAPITRE 6 – MESURES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Compétence du Conseil d'État et recevabilité de la demande d'avis en ce qui concerne les dispositions comprises dans ce chapitre

1. En ses articles 29 à 109, l'avant-projet est une nouvelle version d'un texte sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 29 janvier 2014, l'avis 54.852/4¹⁹.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions qui, en substance, sont entièrement nouvelles, c'est-à-dire des dispositions sur le contenu desquelles la section de législation n'a pu se prononcer lors de l'examen initial du

¹⁹ Sur un avant-projet de décret rectificatif 'modifiant le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau et d'autres dispositions, en ce qui concerne le financement de la politique de l'eau'.

dossier : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause.

En l'espèce, il ressort du dossier que le présent avant-projet contient de nombreuses dispositions identiques, en substance, à celles que comprenait le texte initial, que diverses modifications apportées à celui-ci l'ont été dans l'intention de donner suite aux observations faites dans l'avis 54.852/4, et que quelques dispositions sont entièrement nouvelles.

Par ailleurs, il n'apparaît pas qu'un élément juridique nouveau serait intervenu.

Eu égard à ce qui vient d'être dit, parmi les dispositions figurant aux articles 29 à 109, il appartient ici à la section de législation d'examiner, et d'examiner seulement, les dispositions suivantes :

a) l'article 47, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement l'article D.254, alinéa 2, seconde phrase, en projet ;

b) l'article 58, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement l'article D.260, § 5, en projet ;

c) l'article 79, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement l'article D.278, §§ 4 et 6, en projet ;

d) l'article 80, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement l'article D.279, seconde phrase, en projet ;

e) l'article 91, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement l'article D.288, § 1^{er}, en projet ;

f) l'article 94 ;

g) l'article 95, en tant qu'il insère dans le livre II du Code de l'environnement la disposition qui, selon l'avant-projet, serait appelée à en former l'article D.332, § 1^{er}, 7° ;

h) et les articles 98 et 99²⁰⁻²¹.

²⁰ Toutefois, comme indiqué ci-après, l'urgence invoquée pour réclamer la communication de l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables ne peut être admise pour ces deux articles, en manière telle qu'en ce qui les concerne, la demande d'avis n'est pas recevable.

²¹ Pour être complet, il convient encore de relever que l'article 108 se présente comme étant une disposition complétant l'article 47 du Code civil. Or, à l'instar de ce que prévoyait l'article 80 de l'avant-projet sur lequel a

Lors du dépôt du projet de décret au Parlement wallon, il conviendra, pour satisfaire à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et pour assurer la parfaite information des membres du Parlement, de publier, non seulement le présent avant-projet et l'avis auquel il donne lieu, mais aussi le précédent avant-projet ainsi que l'avis 54.852/4.

2. L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai de cinq jours ouvrables.

En vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une telle demande n'est recevable qu'« en cas d'urgence spécialement motivée ».

En l'espèce, la motivation de l'urgence ne figure pas, comme elle le devrait, dans la demande d'avis. La notification de la décision du Gouvernement du 23 octobre 2014 contient cependant la justification suivante :

« L'urgence est motivée par les circonstances que de nouvelles compétences sont transférées à la Région et que leur exercice par la Région nécessite l'adoption de mesures décrétales qui doivent impérativement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et que l'adoption de ce décret-programme est intimement liée au vote des projets de décrets budgétaires pour l'année 2015, lesquels seront déposés dans les prochains jours au Parlement wallon.

Vu que la dernière séance du Parlement wallon se déroulera le 10 décembre 2014 et, dès lors, dans la mesure où ce décret-programme doit être voté avant la fin de l'année, il y a lieu de déposer le projet de texte au Parlement wallon avant le 15 novembre ».

Parmi les dispositions figurant au chapitre 6 de l'avant-projet, il en est plusieurs pour lesquelles cette justification ne suffit pas à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, plutôt que, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

a) Les articles 98 et 99 fixent des règles qui sont sans rapport avec l'une ou l'autre des circonstances indiquées dans la justification de l'urgence donnée par le Gouvernement.

b) Les articles 112 à 121 contiennent des règles identiques à des règles de droit matériel en vigueur, qui, en dépit du fait qu'elles ont été adoptées sous la forme de cavaliers budgétaires, ont une portée permanente²². Reproduire ces règles préexistantes dans l'avant-projet a pour seul effet que seront substituées aux règles déjà en vigueur des règles

été donné l'avis 54.852/4, c'est l'article 47 de la loi hypothécaire que cette disposition a vocation à compléter. L'article 108 de l'avant-projet sera donc corrigé sur ce point.

²² Ces règles figurent aux articles 20 à 29 du décret du 11 décembre 2013 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014'.

identiques qui auront été introduites dans le droit positif par le biais d'un décret matériel adopté dans le respect des procédures qui s'appliquent normalement pour l'adoption de tels décrets. Dès lors que les règles concernées sont déjà en vigueur et ont une portée permanente, il y a lieu de constater qu'il n'existe aucune urgence particulière qui justifierait que l'avant-projet, qui vise à réintroduire ces dispositions dans l'ordre juridique selon une procédure plus conforme aux règles de la technique législative, soit, pour ces dispositions, soumis à la section de législation dans le cadre d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables. Il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sur les articles 141 à 159 de l'avant-projet.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable pour ce qui concerne les articles 98, 99 et 112 à 121.

3. En conclusion, parmi les dispositions figurant au chapitre 6 de l'avant-projet, seront uniquement examinés dans la suite du présent avis :

- a) l'article 28 ;
- b) les dispositions énumérées aux points a) à g) indiqués dans l'observation n° 1 ci-dessus ;
- c) les articles 110 et 111 ;
- d) et les articles 122 à 125.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article D.3, § 1^{er}, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement, l'avis de la Commission consultative de l'eau est requis sur tout projet de décret relatif au domaine de l'eau.

Cette commission avait été consultée sur l'avant-projet de décret qui a donné lieu à l'avis 54.852/4 de la section de législation du Conseil d'État.

Comme indiqué ci-avant, le présent avant-projet contient, pour ce qui est des modifications apportées au livre II du Code de l'environnement, quelques dispositions nouvelles par rapport à celles qui figuraient dans l'avant-projet sur lequel a été donné l'avis 54.852/4.

Il ne ressort pas du dossier que la Commission consultative de l'eau a été consultée sur ces dispositions nouvelles.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité en ce qui concerne ces dispositions.

Section 1 – Modifications apportées au Livre I^{er} du Code de l'Environnement

Article 28

En ce qui concerne la section « protection des sols » du Fonds pour la protection de l'environnement, il est renvoyé à ce qui sera dit au sujet des articles 110 et 111.

Concernant l'alinéa par lequel il est envisagé de compléter l'article D.170, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, il est renvoyé à ce qui sera dit au sujet du chapitre 8 (articles 127 à 130).

Pour le surplus, à propos de la modification qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 1^{er} de l'article D.170 du livre I^{er} du Code de l'environnement, on ne perdra pas de vue qu'il résulte de l'avant-projet que la section « protection des eaux » du Fonds pour la protection de l'environnement est désormais visée à l'article D.286 - et non plus à l'article D.324 - du livre II du Code de l'environnement.

Section 2 – Modifications apportées au Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'eau

Article 47

La seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article D.254 en projet est rédigée comme suit :

« L'obligation du titulaire de la prise d'eau potabilisable est levée lorsqu'un contrat de service d'assainissement industriel est conclu et qu'un coût assainissement industriel est versé à la S.P.G.E. pour la fraction du volume déversé sous forme d'eaux usées industrielles ».

Interrogé sur la portée exacte de cette phrase, le délégué du ministre a répondu ceci :

« La levée d'obligation du titulaire de prise d'eau dont il est question est celle d'assainir.

Cette phrase vise le cas de figure suivant : le titulaire de la prise d'eau potabilisable n'a pas conclu de contrat de service d'assainissement avec la SPGE, mais la SPGE a conclu un contrat de service d'assainissement industriel. Dans ce cas, l'obligation d'assainir du producteur d'eau doit être levée. Il s'agit en réalité d'un cas de figure théorique car si le producteur n'a pas conclu de contrat de service d'assainissement, il y a peu de chance que la SPGE ait conclu un contrat de service d'assainissement avec une industrie dont l'eau est distribuée par ce producteur ».

Il semble qu'ainsi, la volonté soit en réalité de compléter l'article D.255, § 1^{er}, 2°, en projet pour envisager l'hypothèse particulière où le titulaire d'une prise d'eau potabilisable qui n'a pas conclu de contrat de service d'assainissement avec la S.P.G.E. distribue de l'eau à une entreprise qui a conclu avec la S.P.G.E. un contrat de service d'assainissement industriel.

Cette idée gagnerait à être exprimée plus clairement et à être insérée dans l'article D.255, plutôt que dans l'article D.254 en projet.

Article 58

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 5 de l'article D.260 en projet n'exclut pas l'hypothèse d'un éventuel transfert de propriété forcé, c'est-à-dire d'une expropriation.

Le texte doit être revu de manière à en expliciter la portée.

Article 79

L'article D.278, § 4, alinéa 3, 7°, en projet sera revu pour tenir compte du fait que les déversements d'eaux usées industrielles sont maintenant soumis à l'obtention d'un permis d'environnement, et non plus d'un permis d'exploiter.

Article 95

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, la première modification que la disposition à l'examen apporte à l'article D.332 du livre II du Code de l'environnement consiste en réalité en l'ajout d'un 7° au paragraphe 2 de cet article.

Le texte doit être revu en conséquence.

En outre, il appartient au législateur de spécifier davantage dans la disposition elle-même les « opérations liées à la gestion des eaux usées industrielles » qu'il entend confier à la S.P.G.E. au titre de missions de service public.

Section 3 – Modifications apportées au décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols'

Articles 110 et 111

1. L'article 110 se présente comme tendant à insérer un article 17*bis* dans le décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols'. La section de législation se demande comment cette disposition est appelée à se combiner avec l'article 17 du décret du 5 décembre 2008. De son côté, l'exposé des motifs indique que la disposition en projet « est appelée à remplacer intégralement la disposition actuelle prévue à l'article 17 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, laquelle organise l'accès à la banque de données

de l'état des sols » ²³. Mais le dispositif de l'avant-projet ne reflète pas l'intention ainsi exprimée dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, l'exposé des motifs signale qu'un extrait conforme de la banque de données de l'état des sols « devra être mentionné dans tout acte sous seing privé ou authentique de cession » ²⁴. Or, aucune disposition n'impose, comme telle, une pareille obligation en l'état actuel du droit ²⁵ et l'imposition d'une telle règle n'entre pas dans les prévisions de la délégation conférée au Gouvernement par l'article 17*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, en projet.

Enfin, au paragraphe 2, alinéa 3, en projet, le texte fait état d'une demande portant « sur plus de cinq par parcelle cadastrée ou non cadastrée mitoyenne ». La section de législation s'interroge sur le sens de la phrase.

Au vu de ces éléments, l'intention exacte des auteurs de l'avant-projet en la matière apparaît singulièrement incertaine.

2. L'article 111 tend, quant à lui, à insérer un article 69*bis* dans le décret du 5 décembre 2008.

La section de législation observera que cette disposition fait notamment mention de l'hypothèse où est réalisée une « étude combinée », dont, en son état actuel, le décret du 5 décembre 2008 ne prévoit pas non plus l'existence.

3. Selon les deux dispositions à l'examen, les droits de dossier qu'elles prévoient doivent être versés au Fonds pour la protection des sols visé à l'article D.170, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

À cet égard, il convient de relever que, de son côté, l'article 28 de l'avant-projet tend à modifier cette disposition du livre I^{er} du Code de l'environnement en vue de prévoir, d'une part, que le Fonds pour la protection de l'environnement est composé, non seulement - comme tel est le cas aujourd'hui - d'une section « incivilités environnementales » et d'une section « protection des eaux », mais aussi d'une section « protection des sols » et, d'autre part, que les recettes de cette troisième section sont affectées au financement des dépenses relatives à la politique de protection et de gestion des sols.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Dans l'avis qu'elle a donné sur l'avant-projet devenu le décret du 5 juin 2008 'relatif à la recherche, la constatation, la poursuite, la répression des infractions et

²³ Voir le commentaire de l'article 111 - lire « 110 » - que donne l'exposé des motifs.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ L'article 85, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du CWATUPE prévoit seulement que, dans les actes de cession qu'il vise, il est fait mention des données relatives au bien inscrites dans la banque de données de l'état des sols.

les mesures de réparation en matière d'environnement', qui a inséré l'article D.170 dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, la section de législation du Conseil d'État avait signalé qu'elle n'apercevait pas pour quelle raison le texte qui lui était soumis prévoyait un seul fonds, pour le diviser ensuite en deux sections nettement distinctes, et que cela était en tout cas de nature à entretenir une confusion entre le fonds et chacune de ses sections ²⁶.

Une observation analogue vaut *a fortiori* pour la création d'une troisième section au sein du fonds en question.

On note d'ailleurs que l'avant-projet à l'examen opère la confusion dont l'avis précité de la section de législation évoquait le risque, en faisant état, tantôt de la section « protection des sols » du Fonds pour la protection de l'environnement, tantôt du Fonds pour la protection des sols.

b) En prévoyant que les recettes de la section « protection des sols » du Fonds pour la protection de l'environnement « sont affectées au financement des dépenses relatives à la politique de protection et de gestion des sols », l'avant-projet détermine en des termes beaucoup trop vagues l'objet des dépenses auxquelles pourraient être affectées les recettes de cette section.

4. Compte tenu de ces diverses observations, l'article 28 - en ce qu'il a trait à la section « protection des sols » du Fonds pour la protection de l'environnement, et les articles 110 et 111 de l'avant-projet doivent être fondamentalement revus.

Section 4 – Modifications apportées au décret fiscal du 22 mars 2007 'favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes'

Article 125

Au vu de la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'alinéa 1^{er} de l'article 70 du décret fiscal du 22 mars 2007 'favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes', il convient également de supprimer, dans l'alinéa 2 du même article, les mots « aux montants de la taxe sur la mise en C.E.T. des déchets visés aux articles 5 et 6, § 1^{er}, ».

²⁶ Avis 43.509/VR/4 donné le 20 novembre 2007 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 771/1, p. 61).

CHAPITRE 7 - MESURES APPORTÉES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Section 1 – Modifications apportées au Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie

Article 126

Le texte à l'examen tend à modifier l'article 183*bis* du CWATUPE.

On ne perdra pas de vue que le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie et formant le Code du développement territorial a prévu l'abrogation de l'article 183*bis* du CWATUPE. Selon son article 68, le décret du 24 avril 2014 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015, c'est-à-dire le même jour que celui auquel, en vertu de son article 160, le présent décret en projet entrerait en vigueur.

En l'état de l'ordonnancement juridique, le texte à l'examen est donc sans objet.

À lire la note au Gouvernement, il semble toutefois que l'intention soit de reporter au 1^{er} octobre 2015 l'entrée en vigueur du décret du 24 avril 2014, et ce via un cavalier budgétaire. Si cette intention se concrétisait, et bien que cette méthode soit critiquable, le texte à l'examen aurait alors un objet.

En tout état de cause, il conviendrait d'apporter à l'article D.V.12 du Code du développement territorial, qui constitue, dans ce code, l'équivalent de l'article 183*bis* du CWATUPE, des modifications identiques à celles que le texte à l'examen suggère d'apporter à cette dernière disposition.

CHAPITRE 8 - MODIFICATIONS APPORTÉES EN MATIÈRE DE BIEN-ÊTRE ANIMAL

Articles 127 à 130

1. Le chapitre à l'examen tend à instituer un Fonds budgétaire de la protection et du bien-être des animaux.

La disposition qui, selon l'article 129, est appelée à former l'article 43-2, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' énumère les recettes qu'il est prévu d'affecter à ce fonds.

Par ailleurs, l'article 28 de l'avant-projet suggère de compléter l'article D.170, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement en vue de prévoir que « les amendes administratives infligées et les transactions conclues en cas d'infraction à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux sont versées au Fonds

budgétaire de la protection et du bien-être des animaux », et non pas au Fonds pour la protection de l'environnement.

L'article 43-2, § 1^{er}, 2^o et 3^o, en projet et la disposition par laquelle l'article 28 de l'avant-projet suggère de compléter l'article D.170, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement partent du présupposé que les dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement qui prévoient la possibilité d'infliger une amende administrative ou de conclure une transaction s'appliquent en cas d'infraction à la loi du 14 août 1986. Or, tel n'est pas le cas en l'état actuel du droit. En effet, la loi du 14 août 1986 établit un système propre de répression des infractions à ses dispositions, et elle ne figure pas parmi les textes législatifs pour l'application desquels, en vertu de l'article D.138 du livre I^{er} du Code de l'environnement, la partie VIII de ce livre comporte un corps particulier de règles de surveillance, de contrainte et de sanctions.

De même, la section de législation n'aperçoit pas quel serait, en l'état actuel des textes, le fondement juridique du pouvoir évoqué par l'article 43-2, § 1^{er}, 4^o, en projet, à savoir le pouvoir dont disposerait le « fonctionnaire sanctionnateur » d'ordonner des « confiscations » en cas d'infraction à la loi du 14 août 1986.

2. En étant rédigée en ce sens que les moyens du Fonds budgétaire de la protection et du bien-être des animaux « sont affectés au financement des dépenses relatives à la politique de la protection et du bien-être animal prévues par la loi », la disposition qui, selon l'article 129, est appelée à former l'article 43-2, § 2, de la loi du 14 août 1986 détermine en des termes beaucoup trop vagues l'objet des dépenses auxquelles pourraient être affectées les recettes de ce fonds.

De même, l'article D.43-3 en projet manque de la précision requise lorsqu'il prévoit que les dépenses du fonds en question peuvent porter « sur des frais liés à des actions ou missions dans le cadre du fonds ».

3. Compte tenu de ces diverses observations, l'article 28 - en ce qu'il a trait au Fonds budgétaire de la protection et du bien-être des animaux - et le chapitre 8 de l'avant-projet doivent être fondamentalement revus.

CHAPITRE 9 – MESURES EN MATIÈRE D'AGRICULTURE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 10 – MESURES EN MATIÈRE FISCALE

Section 1 – Introduction d'une taxe régionale additionnelle à l'impôt des personnes physiques

Section 2 – Modification du Décret du 6 mai 1999 'relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes, en ce qui concerne le délai d'imposition et d'exigibilité des taxes'

Section 3 – Abrogation du Décret du 17 janvier 2008 'portant création d'un éco-bonus sur les émissions de CO2 par les véhicules des personnes physiques'

Ces sections n'appellent aucune observation.

Section 4 – Modification du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus

Section 5 – Modification du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

Section 6 – Dispositions relatives aux taxes sur les mâts, pylônes et antennes

Section 7 – Dispositions relatives aux sites d'activité économique désaffectés

Articles 141 à 159

Comme l'expose leur commentaire, les articles 141 à 159 reproduisent le contenu de dispositions qui figurent déjà dans la législation applicable pour y avoir été introduites par le biais de dispositions normatives insérées dans un décret budgétaire, selon la technique dite du « cavalier budgétaire », à savoir en l'espèce les articles 12 à 16 et 31 à 44 du décret du 11 décembre 2013 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année 2014' ²⁷.

Lorsque des règles de droit matériel à portée permanente sont modifiées par la technique du « cavalier budgétaire » et qu'il ne ressort pas de la manière dont le « cavalier budgétaire » est rédigé qu'il entendrait déroger aux normes en vigueur uniquement pour l'année budgétaire concernée, les normes portées par ce « cavalier budgétaire », même si elles ont été adoptées selon une technique législative critiquable ²⁸, ont une portée permanente ²⁹.

²⁷ La section 4 du chapitre IX de l'avant-projet, comprenant les articles 141 à 144, reproduit les articles 12 à 15 du décret du 11 décembre 2013 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année 2014', la section 5 du chapitre IX de l'avant-projet, comprenant l'article 145, reproduit l'article 16 du même décret, la section 6 du chapitre IX de l'avant-projet, comprenant les articles 146 à 153, reproduit les articles 37 à 44 du même décret et les articles 154 à 159 de l'avant-projet, figurant dans la section 7 de son chapitre IX, reproduisent les articles 31 à 36 du même décret.

²⁸ Sous l'angle de la technique législative, le fait d'insérer des dispositions normatives dans une loi formelle comme la loi budgétaire n'est pas adéquat puisque l'expérience montre que cette technique conduit à méconnaître les procédures classiques liées à l'adoption d'une loi au sens matériel (la consultation de la section de législation est éludée et l'examen des dispositions concernées par le Parlement ne suit pas son cours normal) et contribue à complexifier l'appréhension du corpus législatif par les destinataires des règles étant donné que des normes parfois fort importantes sont logées dans des lois budgétaires à caractère formel.

²⁹ Le principe d'annualité budgétaire consacré par l'article 174 de la Constitution et par l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions' ne concerne que la loi ou le décret budgétaires entendus au sens propre, c'est-à-dire les dispositions de ceux-ci qui

En d'autres termes, elles perdurent dans le temps et elles ne disparaissent pas de l'ordre juridique à la fin de l'année budgétaire qui correspond à la loi ou au décret budgétaires auxquels elles ont été adossées³⁰.

Par conséquent, reproduire dans l'avant-projet à l'examen des règles de droit matériel précédemment votées sous la forme de « cavaliers budgétaires » a pour seul effet que seront substituées aux règles déjà en vigueur des règles identiques qui auront été introduites dans le droit positif par le biais d'un décret matériel adopté dans le respect des procédures qui s'appliquent normalement pour l'adoption de tels décrets.

Dans ce contexte, dès lors que les règles concernées sont déjà en vigueur et ont une portée permanente qui, en l'espèce, n'est pas éternelle par le fait qu'elles ont été adoptées par la voie de « cavaliers budgétaires » adossés au budget des recettes pour l'année 2014, il y a lieu de constater qu'il n'existe aucune urgence particulière qui justifierait que l'avant-projet qui vise à réintroduire ces dispositions dans l'ordre juridique selon une procédure plus conforme aux règles de la technique législative soit, pour ces dispositions, soumis à la section de législation dans le cadre d'une demande d'avis dans un délai exceptionnel de cinq jours ouvrables.

La demande d'avis n'est donc pas recevable pour ce qui concerne les articles 141 à 159 de l'avant-projet.

prévoient, évaluent ou autorisent les recettes et dépenses (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 17 mai 1963 et les conclusions du ministère public, *Pas.*, 1963, I, pp. 987-1000). Le principe d'annualité budgétaire s'applique aussi à la « disposition spéciale » au sens de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'. Une telle « disposition spéciale », qui permet l'octroi d'une subvention malgré l'absence d'une législation organique la prévoyant, ne vaut que pour un an parce qu'elle n'a de sens et ne peut être lue qu'en lien avec une « allocation inscrite au budget des dépenses » qui, en tant que disposition budgétaire formelle, est soumise à l'article 174 de la Constitution et ne vaut donc que pour l'année budgétaire.

³⁰ La même analyse prévaut lorsqu'il advient qu'un « cavalier budgétaire » ne modifie pas des règles de droit matériel existantes mais énonce des règles nouvelles ayant une portée normative au sens matériel du terme et qu'il ne ressort pas de la manière dont le « cavalier budgétaire » est rédigé qu'il entendrait limiter à l'exercice budgétaire concerné la durée de validité des règles nouvelles qu'il énonce.

Article 160

1. L'article 160 doit figurer dans un chapitre 11 nouveau puisqu'il règle l'entrée en vigueur de dispositions figurant dans plusieurs chapitres de l'avant-projet.
2. Il y a lieu de mentionner les articles 27, 109, 135, 138 et 140 plutôt que les articles 28, 110, 136, 139 et 141.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY