



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.795/4
du 19 novembre 2014

sur

une proposition de décret 'modifiant le décret du 12 avril 2001
relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité en
vue d'organiser le financement externe des certificats verts via
un intermédiaire' (*Doc. parl.*, Parl. wall, 2014-2015, n° 58/1)

Le 13 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité en vue d'organiser le financement externe des certificats verts via un intermédiaire' (*Doc. parl.*, Parl. wall, 2014-2015, n° 58/1).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 19 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2014.

*

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.

La lettre s'exprime en ces termes :

« [...] l'urgence est spécialement motivée par la fait que selon certaines interprétations, les dispositions inscrites dans le décret d'ajustement budgétaire du 11 décembre 2013 ne valent que pour l'exercice 2013, ce qui signifierait que la mise en réserve des certificats verts ne pourrait concerner que des certificats verts émis et rachetés avant le 1^{er} janvier 2014 et que le mécanisme de portage aurait pris fin automatiquement fin le 31 décembre 2013.

Il en résulte que cette proposition de décret doit être adoptée le plus rapidement possible afin de permettre la mise en réserve des certificats verts rachetés par le gestionnaire de réseau de transport local (GRTL) depuis le 1^{er} janvier 2014 qui, à défaut d'adoption de ce texte, devront être annulés et détruits.

Cette suppression de certificats verts aurait inévitablement comme conséquence, pour le GRTL, une demande d'augmentation de la surcharge tarifaire à répercuter sur la facture d'électricité des citoyens ».

Le développement de la proposition expose à cet égard qu'elle

« entend, afin de garantir la sécurité juridique de l'opération, supprimer tout doute possible quant à la pérennité du contenu des articles insérés par le décret du 11 décembre 2013 dans le décret électricité ».

Par ailleurs, la rétroactivité au 1^{er} janvier 2014 du décret proposé est justifiée dans le commentaire de son article 6 comme suit :

« Cet article prévoit que le décret rétroagit au 1^{er} janvier 2014, de manière à s'inscrire dans la continuité du décret budgétaire du 11 décembre 2013, dont la pérennité au-delà du 31 décembre 2013 a pu être questionnée. La rétroactivité restaure la sécurité juridique, puisqu'il s'agit de lever tout doute quant à la validité de dispositions déjà adoptées par la voie de cavalier budgétaire, et de garantir la pérennité du mécanisme déjà adopté par le Parlement. Elle est justifiée par d'impérieuses considérations d'intérêt général, à savoir contenir l'augmentation du montant de la surcharge instaurée par l'article 42*bis*. Elle ne porte atteinte à aucun droit acquis. Il est entendu, comme déjà indiqué ci-dessus, que le décret du 11 décembre 2013 (en ce compris la liste des bénéficiaires de l'exonération partielle du premier terme de la surcharge) reste valable pour l'année 2013 ».

La justification de l'urgence ainsi alléguée ne tient toutefois pas compte de la nature particulière des dispositions modificatives :

« [d]ès qu'une disposition modificative d'un acte originel entre en vigueur, elle épuise instantanément tous ses effets : si elle a pour objet un remplacement, un ajout ou une insertion dans l'acte originel, son contenu s'y incorpore immédiatement et si elle a pour objet une suppression dans l'acte originel, cette suppression y est immédiatement

effective. En d'autres termes, dès qu'elle est entrée en vigueur, la disposition modificative n'est plus susceptible de produire un quelconque effet nouveau [...] »¹.

Les dispositions du décret du 11 décembre 2013 'contenant le deuxième feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013' qui avaient pour objet de modifier le décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' y ont dès lors intégré leurs modifications de manière définitive au moment de leur entrée en vigueur, épuisant ainsi tous leurs effets. Les modifications ont donc acquis, par leur intégration dans le décret du 12 avril 2001, le caractère permanent des dispositions de ce dernier. Cela exclut l'interprétation selon laquelle ces modifications auraient perdu leur force obligatoire le 31 décembre 2013 et cela explique qu'elles ont pu par la suite être modifiées ou complétées par le décret du 27 mars 2014 'modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité relatif au mécanisme de financement externe des certificats verts via l'intermédiaire financier ainsi qu'aux exonérations de la surcharge visée à l'article 42bis, § 1^{er}, de ce décret' qui a fait l'objet de l'avis 55.158/4 donné le 29 janvier 2014².

De manière plus générale, la section de législation du Conseil d'État vient du reste de préciser ce qui suit dans son 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' :

« 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' »³.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 128.

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 988/1, pp. 12 à 14.

³ *Note de bas de page 27 de l'avis cité* : 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.

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 critiquable⁴, ont une portée permanente⁵.

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 adossées⁶.

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.

⁴ *Note de bas de page 28 de l'avis cité* : 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.

⁵ *Note de bas de page 29 de l'avis cité* : 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 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.

⁶ *Note de bas de page 30 de l'avis cité* : 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.

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

Pour les mêmes motifs, la demande d'avis est irrecevable à défaut d'urgence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY