



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.135/2-4
du 17 octobre 2016

sur

un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne
‘portant sur des mesures diverses liées au budget’

Le 19 septembre 2016, 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 trente jours, sur avant-projet de décret-programme 'portant sur des mesures diverses liées au budget'.

Les chapitres 8 et 9, 13 et 15 de l'avant-projet ont été examinés par la deuxième chambre le 17 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

Les chapitres 1^{er} à 7, 10 à 12, 14 et 15 de l'avant-projet ont été examinés par la quatrième chambre le 12 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 octobre 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ¹, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 1^{er} de l'avant-projet de décret règle la matière de l'aide aux personnes.

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération ².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Plusieurs chapitres de l'avant-projet de décret traitent de matières dont l'exercice est transféré par la Communauté française à la Région wallonne en vertu du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et du décret du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir dans le même sens l'avis 59.418/4 donné le 8 juin 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la santé', *doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 560/1, pp.5-6, l'avis 58.851/4 donné le 15 février 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 avril 2016 'portant exécution des articles 418/3 à 418/14 du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatifs à la reconnaissance d'une plate-forme d'échange électronique des données de santé', l'avis 58.820/4 donné le 3 février 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 avril 2016 'modifiant l'article 1015 du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif aux entreprises de travail adapté' et l'avis 58.489/4 donné le 12 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 2015 'abrogeant et modifiant certaines dispositions relatives au subventionnement des investissements hospitaliers, prises en exécution de la loi sur les hôpitaux et autres établissements de soins, coordonnée le 10 juillet 2008'.

Il s'agit des chapitres suivants :

- a) Chapitre 1^{er}. Dispositions en matière d'action sociale et de santé ³ ;
- b) Chapitre 3. Dispositions en matière d'infrastructures sportives ⁴ ;
- c) Chapitre 11, section 5. Modification de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale' ⁵.

Il y a lieu de soumettre au Parlement deux projets de décrets distincts ⁶, l'un au titre de ses compétences dans les matières régionales, l'autre au titre de l'exercice de compétences dans les matières communautaires ⁷.

2.1. L'avant-projet de décret à l'examen comprend nombre de dispositions qui reproduisent des normes qui existent déjà et qui présentent la particularité d'avoir été adoptées sous la forme de cavaliers budgétaires, c'est-à-dire sous la forme de dispositions de droit matériel insérées dans un ou des décrets de nature budgétaire.

En l'espèce, les cavaliers budgétaires que l'avant-projet reproduit figurent dans le décret du 17 décembre 2015 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016' et dans le décret du 17 décembre 2015 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016'.

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet, la Région wallonne entend adopter à nouveau les dispositions concernées car elle souhaite retenir, dans le cadre du décret-programme à l'examen, la thèse « selon laquelle les cavaliers budgétaires n'ont qu'une valeur annuelle », raison pour laquelle il conviendrait de revoter à nouveau les mêmes dispositions dans un décret matériel autonome pour leur conférer une valeur permanente.

³ Article 3, 7°, du décret du 11 avril 2014.

⁴ Article 3, 1°, du même décret.

⁵ Article 3, 7°, du même décret.

⁶ Voir notamment l'avis 55.155/VR du 18 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité', *doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1029/1, pp. 5-6 et le décret du 24 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 7 janvier 2014 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution', *doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1030/1.

⁷ Voir notamment l'article 4, 2°, du même décret.

2.2. Comme la section de législation l'a expliqué dans les avis auxquels l'exposé des motifs fait allusion, il n'y pas lieu de retenir la thèse selon laquelle une disposition normative insérée dans un décret budgétaire aurait une valeur annuelle⁸.

Selon la Cour de cassation, « une loi budgétaire n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes ou de dépenses, soumis à la règle de l'annualité », de sorte que « [...] hormis le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire, [...] cet acte de nature administrative, accompli dans la forme de la loi, ne peut servir de fondement légal à l'arrêté réglementaire »⁹.

Interprétée à la lumière des conclusions conformes du ministère public, la section de législation déduit de cette jurisprudence que le principe d'annualité budgétaire qui est exprimé à l'article 174 de la Constitution – lequel énonce que « Chaque année, la Chambre des représentants [...] vote le budget [...] » – n'est applicable qu'aux dispositions budgétaires, c'est-à-dire aux actes par lesquels le législateur budgétaire prévoit, évalue et autorise les recettes et dépenses. Il ne s'applique par contre pas pour les dispositions normatives qui, selon la technique du cavalier budgétaire, auraient été insérées dans un décret budgétaire.

Dans la ligne de cette interprétation de la jurisprudence de la Cour de cassation, les avis précités de la section de législation ont déduit que, puisque l'article 174 de la Constitution ne s'applique qu'à la loi formelle que constitue le budget, il n'existe aucune règle qui, par principe, limiterait à l'année budgétaire la durée de validité des dispositions normatives insérées dans un budget. Conformément à ce qu'implique leur nature matérielle, de telles dispositions normatives sont, quant à leur durée de validité dans le temps, soumises au même régime que celui qui s'applique à toute disposition de nature matérielle, à savoir qu'une règle, une fois adoptée par le législateur, vaut en principe pour l'avenir et sans limitation de durée sauf les cas dans lesquels il résulte du contenu même de la règle adoptée ou des dispositions liées à son entrée en vigueur ou à son applicabilité *rationae temporis* que le législateur en a modalisé les effets dans le temps.

⁸ Voir l'avis 56.750/2-4 donné le 5 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 12 décembre 2014 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité' et le décret-programme du 12 décembre 2014 'portant des mesures diverses liées au budget en matière de santé', *doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n^{os} 63/1 et 64/1, pp. 58 à 68, observations sous les articles 141 à 159 de l'avant-projet et l'avis 56.795/4 donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2014 '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^o 58/2, pp. 2-3.

⁹ Voir Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, pp. 987-1000, avec les conclusions conformes du ministère public.

C'est également en raison de leur nature matérielle que les cavaliers budgétaires, bien que figurant dans des lois budgétaires, ne sont pas exemptés de la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'État, l'avis à leur propos devant être sollicité avant l'adoption du projet de loi budgétaire par le Gouvernement en vue de son dépôt devant le Parlement ¹⁰.

2.3. Depuis que les avis précités ont été donnés, la thèse selon laquelle les cavaliers budgétaires ont – sauf exceptions ¹¹ – une valeur permanente semble avoir été indirectement validée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 105/2015 qu'elle a prononcé le 16 juillet 2015.

Dans les affaires qui ont donné lieu à cet arrêt, la Cour constitutionnelle était saisie de recours en annulation des articles 37 à 44 du décret du 11 décembre 2013 'contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année 2014' et de l'article de base 36 01 90 de la division organique 17 du même budget.

Dans son arrêt, la Cour a estimé que les cavaliers budgétaires dont l'annulation lui était demandée avaient une durée de validité limitée à l'année 2014 sur la base du raisonnement suivant :

« B.1.1. Les recours en annulation ont pour objet, en tout ou en partie, les articles 37 à 44 du décret de la Région wallonne du 11 décembre 2013 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, qui font partie du chapitre IV intitulé 'Dispositions relatives aux taxes sur les mâts, pylônes et antennes' [...].

B.1.3. Conformément à son article 45, le décret attaqué est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

B.2. Les dispositions relatives aux taxes sur les mâts, pylônes et antennes sont désormais reprises dans les articles 144 à 151 du décret-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité (publié au Moniteur belge du 29 décembre 2014, deuxième édition). Conformément à l'article 158 de ce décret, ces articles sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Il s'ensuit que les dispositions attaquées ne valent que pour l'année 2014 ».

¹⁰ Voir, en ce sens, l'avis 56.711/VR donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 26 février 2015 'portant ratification de la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuité de paiement, conclue entre la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, le Single Service provider et le Bailleur de fonds', *doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2014-2015, n° A/69-1, pp. 4-7.

¹¹ Voir en effet les nuances évoquées dans les avis cités à la note de bas de page 7 et singulièrement celle ayant trait au caractère annuel des cavaliers budgétaires prévoyant, en l'absence d'une loi ou d'un décret organique, l'octroi de subventions sur la base d'une allocation budgétaire inscrite au budget général des dépenses.

Selon la Cour, la limitation à l'année 2014 de la durée de validité des cavaliers budgétaires sur lesquels elle devait se prononcer n'est donc pas déduite du constat que ces cavaliers sont adossés au décret contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 et doivent de ce fait suivre le régime juridique d'annalité applicable au budget¹². La durée de validité limitée à l'année 2014 des cavaliers budgétaires soumis à la Cour est déduite (« Il s'ensuit ») par cette dernière de ce que les dispositions concernées, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014, ont été remplacées par des dispositions – à savoir les articles 144 à 151 d'un décret-programme du 12 décembre 2014 – ayant une portée identique et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

La circonstance que la Cour constitutionnelle met en avant cette motivation, au lieu de faire valoir que les cavaliers budgétaires n'ont valeur que pour un an pour le motif qu'ils suivent nécessairement le régime juridique qui, conformément à l'article 174 de la Constitution, s'applique au décret budgétaire dans lequel ils sont insérés, paraît en réalité procéder de l'idée qu'à défaut que leur aient été substitués des dispositions de même portée à partir du 1^{er} janvier 2015, les articles 37 à 44 du décret du 17 décembre 2013, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2014, avaient vocation à perdurer dans le temps, ce qui correspond au point de vue adopté par la section de législation dans les avis précités.

2.4. Par conséquent, il y a lieu de constater que les articles de l'avant-projet qui reproduisent des cavaliers budgétaires sont inutiles puisqu'ils se proposent d'apporter à la législation en vigueur des modifications qui y figurent déjà et qui ont vocation à perdurer après l'expiration de l'année budgétaire 2016, qui est celle qui correspond aux deux décrets du 17 décembre 2015 dont il est question au point 2.1.

2.5. En ce qui concerne les dispositions modificatives, la section de législation a rappelé, dans son avis 56.795/4 donné le 19 novembre 2014 sur une proposition devenue le décret du 12 avril 2014 'modifiant le décret du 12 avril 2011 [lire : 2001] relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité en vue d'organiser le financement externe des certificats verts via un intermédiaire', que :

« [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

¹² Ce qui est la thèse de l'auteur de l'avant-projet et de la doctrine récente citée à son appui dans l'exposé des motifs de l'avant-projet, laquelle « soutient le caractère annuel du cavalier selon la volonté du législateur qui, à défaut d'être précisée dans un sens différent, doit être interprétée comme souhaitant épouser le régime juridique réservé par la Constitution au véhicule de son expression » (en ce sens, voir Fr.-X. BARCENA, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue », *C.D.P.K.*, 2015/2, pp. 248-249 et M. NIHOUL, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire », *C.D.P.K.*, 2014/1, pp. 635-645). Quant à la doctrine plus ancienne également citée par l'auteur de l'avant-projet pour justifier sa position, lorsque cette dernière énonce de manière très générale le caractère annuel d'un cavalier budgétaire, c'est par référence à des cavaliers budgétaires qui se présentent explicitement comme des dérogations, pour l'année en cours, à des dispositions normatives applicables de manière permanente (voir à ce sujet Ph. QUERTAINMONT, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, pp. 125-140), ce qui correspond précisément à une des hypothèses retenues par les avis précités de la section de législation dans laquelle, par exception au principe du caractère *a priori* permanent de la disposition de nature normative insérée dans un décret budgétaire, il convient de conférer à un cavalier budgétaire une valeur annuelle.

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 [...] ¹³ ».

Il s'ensuit que des dispositions qui ont pour objet de réitérer des modifications législatives déjà apportées par voie de cavaliers budgétaires sont vides de sens. Sont également vides de sens les articles ayant pour objet de reproduire des dispositions confirmatives ¹⁴ ou abrogatoires ¹⁵ dont la caractéristique est également d'épuiser instantanément leurs effets de manière définitive. Il ne se conçoit en effet pas de confirmer une seconde fois un acte déjà confirmé et il ne se conçoit pas non plus d'abroger deux fois la même disposition puisque lors de la seconde abrogation la disposition à abroger ne fait déjà plus partie de l'ordre juridique.

2.6. Il résulte de ce qui précède que :

a) les dispositions abrogatoires en projet doivent en être omises, à savoir les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 25, 27, 28, 38, 43, 44 et 69 de l'avant-projet ;

b) la disposition qui a pour objet de confirmer un arrêté du Gouvernement n'a pas à l'être une nouvelle fois et doit être omise de l'avant-projet, à savoir l'article 14 de l'avant-projet ;

c) les dispositions modificatives en projet qui se bornent à reproduire à l'identique ¹⁶ des dispositions modificatives antérieures doivent être omises, celles-ci ayant produit instantanément leur effet ¹⁷, à savoir les articles 11, 12, 13, 16, 1^{er}, 17, 18, 1^{er}, 26, 31, 39, 40, 50, 51, 52, 55 à 58, 59, 60, 61, 64, 65 et 67 de l'avant-projet ;

d) les dispositions modificatives en projet qui ne se bornent pas à reproduire à l'identique des dispositions modificatives antérieures manifestent ainsi une volonté de légiférer à nouveau, à savoir les articles 1^{er}, 10, 16, 2^o, 18, 2^o, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 32, 41, 42, 48, 49, 53, 54, 63, 66 et 68 de l'avant-projet et seront examinées ci-après.

Pour chacune de ces dernières dispositions modificatives, l'auteur doit revoir soigneusement chaque phrase liminaire pour y mentionner les modifications antérieures et encore en vigueur, y compris celles résultant de cavaliers budgétaires ¹⁸.

¹³ Note de bas de page 1 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 128.

¹⁴ Voir l'article 14 de l'avant-projet.

¹⁵ Voir les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 25, 27, 28, 38, 43, 44 et 69 de l'avant-projet.

¹⁶ Sont considérées à ce titre comme étant des reproductions « à l'identique » les dispositions qui contiennent des variations typographiques ou de présentation n'ayant pas d'influence sur la portée juridique du texte.

¹⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 107 et 128.

¹⁸ *Ibid.*, recommandations n°s 113 à 115.

Enfin, doivent être considérées comme nouvelles et seront examinées par la section de législation les dispositions suivantes de l'avant-projet de décret : les articles 33, 34, 35, 36, 37, 45, 46, 47, 62, 70, 71 et 72.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Chapitre 1^{er} – Dispositions en matière d'action et de santé

Article 1^{er}

Il ne revient pas au décret d'attribuer directement des compétences à des ministres déterminés. Conformément aux articles 69 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'attribution de compétence doit être faite en faveur du Gouvernement, à charge pour ce dernier d'accorder des délégations s'il le juge opportun.

Articles 2 à 9

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Chapitre 2 – Dispositions en matière de sécurité routière et d'infrastructures routières

Article 10

Cet article n'appelle aucune observation.

Article 11

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Chapitre 3 – Dispositions en matière d'infrastructures sportives

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Chapitre 4 – Disposition en matière d'agriculture

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, b).

Chapitre 5 – Disposition en matière de nature

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Chapitre 6 – Disposition en matière de tourisme et de petite enfance

Article 16

1. Au 1°, il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).
2. Au 2°, selon le commentaire de l'article, la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de confier au Centre régional d'aide aux communes le soin d'assurer la liquidation des investissements « en ce qui concerne la phase 2 du Plan Cigogne 3 ».

Sur le site internet de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, il est précisé : « Le Plan Cigogne III (2014-2022) a été adopté, en juillet 2013, par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et intégré, en novembre 2013, au nouveau Contrat de gestion de l'ONE (2013-2018). Il a pour objectif de créer 14.849 places en 9 ans, dans les milieux d'accueil collectifs et de type familial, subventionnés ou non par l'Office ».

Selon l'article 3, 7°, des décrets de transfert, l'exercice de la compétence en matière de politique familiale, comprenant toutes les formes d'aide et d'assistance aux enfants, est transféré à la Région wallonne, « à l'exception : a) de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance », cette exception étant déjà formulée à l'article 3, 7°, des décrets de transfert des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

Dès lors que « le Plan Cigogne 3 » est un plan de la Communauté française qui fait partie des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance, il apparaît que le texte en projet entend confier au Centre régional d'aide aux communes des missions se rapportant à une matière relevant de la compétence de la Communauté française. Dans cette mesure, en l'absence d'un accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté française à ce propos ou d'un décret conjoint, la disposition excède les compétences de la Région wallonne et doit être omise de l'avant-projet.

Chapitre 7 – Disposition en matière d'aéroports

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, b).

Chapitre 8 – Modification de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix

Article 18

Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation générale n° 2 et pour les motifs qui y sont développés, il y a lieu de lire déjà l'article 2, § 4, de la loi du 22 janvier 1945 'sur la réglementation économique et les prix' comme contenant les mots « à l'exception de la

fixation des prix dans les établissements d'hébergement pour aînés, et relatif à la distribution et l'assainissement de l'eau » entre les mots « le présent article, » et les mots « le Ministre ». En effet, les mots « à l'exception de la fixation des prix dans les établissements d'hébergement pour aînés, » et « et relatif à la distribution et l'assainissement de l'eau » y ont été respectivement insérés par les articles 186 et 112 du décret du 17 décembre 2015 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016'.

En conséquence, comme l'expose l'observation générale n° 2.6, c), l'article 18, 1°, de l'avant-projet, qui reproduit à l'identique l'article 186 du décret du 17 décembre 2015, doit être omis.

Il résulte de ce qui précède que, dans l'alinéa 5 en projet de l'article 2, § 4, de la loi du 22 janvier 1945 (article 18, 2°, de l'avant-projet), les mots « En dérogation à l'alinéa 4, » répètent inutilement une règle figurant déjà à l'article 2, § 4, alinéa 4, de la loi et devraient donc être omis.

Cet alinéa 5 en projet à l'article 18, 2°, de l'avant-projet serait alors identique à celui inséré par l'article 113 du décret du 17 décembre 2015.

Pour les motifs exposés dans l'observation générale n° 2, l'article 18, 2°, devrait en conséquence être également omis.

Chapitre 9 – Dispositions relatives à l'Agence wallonne pour l'exportation

Articles 19 à 23

Tel que le texte en projet est rédigé, il pourrait être soutenu que, lorsqu'il est question de remplacer l'administrateur général dans les actes visés, la signature conjointe de l'administrateur général adjoint et de l'ensemble des directeurs généraux est requise.

Si telle n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le texte doit alors être modifié aux fins de prévoir plus clairement que l'administrateur général adjoint peut agir seul en cas d'absence de l'administrateur général.

L'occasion sera saisie pour régler la question de savoir si, lorsque la signature échoit au stade des directeurs généraux, ils doivent agir conjointement ou non.

Chapitre 10 – Modification du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des « initiatives de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale », en abrégée « I.D.E.S.S. ».

Article 24

L'article 24 de l'avant-projet prévoit d'insérer, dans l'article 2 du décret du 14 décembre 2006 'relatif à l'agrément et au subventionnement des « initiatives de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale », en abrégée « I.D.E.S.S. »' entre les alinéas 2 et 3, un alinéa rédigé comme suit :

« Le Gouvernement octroie pour l'organisation des services de proximité à finalité sociale visés à l'alinéa 1^{er} un mandat dans le cadre d'un service d'intérêt économique général, tel que visé aux articles 14 et 106, § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi qu'au Protocole n° 26 y attaché ».

Dans l'avis 58.106/2 donné le 30 septembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016 'modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle'¹⁹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 2. Ces dispositions sont à rapprocher d'une disposition comparable qui a été soumise au Conseil d'État par la Région wallonne et sur laquelle la section de législation a observé ce qui suit dans l'avis 52.936/2 donné le 20 mars 2013 :

' 1.1. Au 1^o, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, du décret précité du 17 juillet 2003 est rédigé comme suit :

'L'agrément d'un centre constitue un mandatement à gérer un S.S.I.G. pour les missions de services publics qui lui sont confiées et le subventionnement permet de compenser, pour la partie de la formation qui repose sur une activité de production de services, la perte de productivité liée aux obligations de service public'.

1.2. [...].

1.3. Compte tenu de sa formulation, cette disposition doit également être mise en relation avec les règles de l'Union européenne relatives aux aides d'État et à leurs conditions d'application aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général²⁰.

¹⁹ *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm., 2015-2016, n° 48/1, pp. 19-25.

²⁰ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : « Concernant les règles européennes applicables, voir spécialement : la Communication du 20 décembre 2011 de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (*J.O.*, C-8, p. 4) ; le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (*J.O.*, L-114, p. 8) ; la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général (*J.O.*, L-7, p. 3) ; la communication de la Commission concernant l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (*J.O.*, C-8, p.15). Pour un commentaire de ces différents

Selon ces règles, lorsque le prestataire d'un service d'intérêt général doit être considéré comme une entreprise au sens autonome de cette notion en droit européen des aides d'État, il convient de vérifier, pour assurer une concurrence non faussée, que le financement que ce prestataire reçoit en vue de compenser les missions de service public dont il est chargé ne lui procure pas un avantage constitutif d'une aide d'État.

1.4. L'on peut à ce stade observer qu'il résulte de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, singulièrement de ses considérants 26 à 31, que la matière de la « formation professionnelle » présente une nature non économique qui empêche de considérer, en principe, que les organismes qui la dispensent seraient des entreprises pour l'application des règles relatives aux aides d'État.

Toutefois, il ne peut être exclu que dans certains cas de figure particuliers, la subvention puisse malgré tout recevoir la qualification d'aides d'État.

Dans cette éventualité, il convient de rappeler que les divers instruments juridiques dont il est question à la note 2, se fondant eux-mêmes sur la jurisprudence de la Cour de Justice en la matière, ont déterminé les conditions à remplir pour que des compensations de service public ne constituent pas des aides d'État.

En substance, sont successivement analysés :

- la question de savoir si l'on est ou non en présence d'un service d'intérêt économique général ;
- les conditions à remplir pour charger correctement un prestataire d'effectuer des obligations de service public ;
- les paramètres à prendre en compte pour calculer la compensation ;
- la nécessité d'éviter toute surcompensation ;
- les règles à respecter pour sélectionner le ou les prestataires du service.

Au regard du degré de détail et d'exigence des règles prévues dans les instruments juridiques précités, l'alinéa en projet, dont la teneur a été rappelée ci-dessus, serait alors inopérant pour rencontrer ces critères.

La réponse à la question de savoir si le mandat donné aux différents centres de formation professionnelle et les subventionnements qui leur sont procurés sont ou non conformes aux règles de l'Union ne dépend en effet pas de l'alinéa en projet mais de l'examen de l'ensemble des textes actuellement en vigueur dans le domaine de la formation professionnelle en Région wallonne, examen dont la section de législation ne saurait être considérée comme saisie sur la base de l'insertion du seul alinéa en projet²¹ ».

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour la disposition à l'examen.

instruments, voir A. LEPIECE, « Le paquet post-Altmark II – Réforme de la réglementation européenne sur le financement des services publics », *J.D.E.*, 2012, pp. 205-212 ».

²¹ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Avis 52.936/2 donné le 20 mars 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 30 mai 2013 'modifiant le décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 791/1, pp. 18-21).

Article 25

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Chapitre 11 – Dispositions en matière d'énergie, de logement et de pouvoirs locaux

Section 1^{re} – Modifications du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité

Article 26

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Articles 27 et 28

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Section 2 – Modifications du Code wallon du logement et de l'habitat durable

Articles 29, 30 et 32

Ces articles n'appellent aucune observation.

Article 31

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Section 3 – Fonds Ecopack/Rénopack

Article 33

L'article 4, alinéa 2, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', disposition à laquelle le texte en projet se réfère, énonce qu' « [...] un décret peut créer un fonds budgétaire en lui affectant des recettes, qu'il identifie, pour couvrir des dépenses, dont il définit l'objet ».

En ce qui concerne les dépenses, le texte en projet fait état des « dépenses relatives aux mêmes écopacks et rénopacks », sans préciser à quels dispositifs il est ainsi fait référence.

Il sera complété sur ce point et, à tout le moins, le commentaire de l'article sera complété par la mention des dispositions de nature réglementaire pertinentes.

Section 4 – Modifications du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Articles 34 à 37, 41 et 42

Ces articles n'appellent aucune observation.

Articles 38, 43 et 44

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Articles 39 et 40

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Section 5 – Modifications de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale

Cette section n'appelle aucune observation.

Section 6 – Modifications du décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne

Article 48

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier la pertinence du renvoi au CWATUPE.

Section 7 – Modifications du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie

Article 49

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier la pertinence de l'insertion de la modification dans le CWATUPE.

Chapitre 12 – Dispositions fiscales

Section 1^{re} – Mesures en matière de taxes assimilées aux impôts sur les revenus

Sous-section 1^{re} – Mesures relatives aux poids lourds

Cette sous-section n'appelle aucune observation.

Sous-section 2 – Mesures relatives aux véhicules ancêtres

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Section 2 – Mesures en matière de droit d'enregistrement

Sous-section 1^{re} – Transmissions à titre onéreux de biens immeubles

Article 53

1. Il convient, non de compléter la disposition par quatre alinéas, mais de la remplacer par le dispositif en projet, à défaut de quoi l'article 44 en projet comprendra huit alinéas dont les quatre premiers et les quatre derniers seront très largement redondants.

2. Dans l'alinéa 3 en projet, les mots « par l'article 44 » seront remplacés par les mots « par le présent article ».

Article 54

Cet article n'appelle aucune observation.

Articles 55 à 58

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Sous-section 2 – Donations entre vifs de bien meubles ou immeubles

Articles 59 et 60

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Sous-section 3 – Restitution

Article 61

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Article 62

Cet article n'appelle aucune observation.

Section 3 – Mesures en matière d'établissement, de recouvrement et de contentieux des taxes régionales

Articles 63 et 66

Ces articles n'appellent aucune observation.

Articles 64 et 65

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Article 66

Dans la phrase liminaire, il suffit d'y mentionner que l'article 52^{ter} est inséré « dans le même décret » et de préciser l'endroit, à savoir la section première du chapitre VII. En outre, l'article sera numéroté correctement « Art. 52^{ter} ».

Section 4 – Mesure en matière de démocratie locale et de décentralisation

Article 67

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Section 5 – Dispositions relatives aux titres services

Article 68

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, c).

Article 69

Il est renvoyé à l'observation générale 2.6, a).

Chapitre 13 – Disposition en matière de frais d'avocats et de justice

Article 70

Comme expliqué dans l'observation sous l'article 1^{er}, le décret ne peut directement attribuer des compétences aux ministres.

La disposition sera revue en conséquence.

Chapitre 14 – Disposition relative aux comités d'acquisition

Article 71

1. Le commentaire de l'article 71 du projet laisse entendre que les agents du Service public de Wallonie désignés en qualité de commissaires ou de président d'un comité d'acquisition sont habilités à authentifier les actes à caractère immobilier auxquels sont parties les personnes morales, visées à l'article 6^{quinq}uies de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réforme institutionnelles', qui relèvent de la Région wallonne, mais aussi les personnes morales, visées à la même disposition, qui relèvent de la Communauté française ou de la Communauté germanophone.

La section de législation rappelle²² cependant qu'un tel dispositif n'est compatible avec le principe de l'autonomie respective des Communautés et Régions qu'à la condition qu'existe un accord entre, d'une part, la Région wallonne, et, d'autre part, la collectivité fédérée dont les actes, ou ceux des personnes morales qui en dépendent, se verront de la sorte authentifiés par les agents du Service public de Wallonie. Par souci de sécurité juridique, cet accord devrait prendre la forme, soit de la conclusion d'un accord de coopération, à soumettre à l'assentiment des législateurs concernés, soit de l'adoption de décret conjoint.

²² Voir en effet l'avis 57.334/2 donné le 21 avril 2015 sur une proposition devenue le décret de la Communauté française du 15 mai 2015 'habilitant les administrations publiques de la Région Wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent', *doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 92/2 ; l'avis 57.492/1 donné le 4 juin 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 2 novembre 2015 « über die Authentifizierung der Rechtsgeschäfte in Immobilienangelegenheiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der von ihr abhängenden öffentlichen Einrichtungen », *doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2015-2016, n° 71/1, pp. 7-10.

Un accord de coopération a été conclu sur ce point entre la Région wallonne et la Communauté française²³, et a reçu assentiment de la part des législateurs concernés²⁴. Il n'en va pas de même s'agissant de la Communauté germanophone²⁵. Pas davantage n'existe-t-il un décret conjoint de cette Communauté et de la Région wallonne qui règle la question.

En conséquence, l'article 71 de l'avant-projet ne peut en l'état être interprété et appliqué comme impliquant que les agents du Service public de Wallonie désignés en qualité de commissaires ou de président d'un comité d'acquisition seraient habilités à authentifier les actes à caractère immobilier auxquels sont parties la Communauté germanophone ou les personnes morales qui en relèvent, au sens de l'article 6*quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. Par ailleurs, mieux vaut éviter de laisser une disposition telle que celle-ci dans un décret qui contient essentiellement des dispositions modificatives. Il est recommandé de l'insérer dans un décret dont le contenu se rapproche à son objet. Ce pourrait être le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'²⁶.

²³ Accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne 'habilitant les comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent'.

²⁴ Décret de la Région wallonne du 3 mars 2016 'portant assentiment à l'accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne habilitant les Comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent' et décret de la Communauté française du 25 février 2016 'portant assentiment à l'accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne habilitant les comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent'.

²⁵ Seul existe à ce jour un décret « ordinaire » de la Communauté germanophone 'relatif à l'authentification des actes juridiques à caractère immobilier de la Communauté germanophone ainsi que des organismes publics qui en dépendent', daté du 22 novembre 2015, dont l'article 1^{er} prévoit que « les commissaires et présidents des comités d'acquisition du Service public de Wallonie sont habilités à authentifier les actes juridiques à caractère immobilier auxquels sont parties les personnes morales mentionnées à l'article 6*quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et ce, en leur nom et pour leur compte. Ils ne doivent justifier envers des tiers d'aucun mandat spécial ».

²⁶ Par exemple dans le livre IV, titre 1^{er}, intitulé « Dispositions diverses ».

Chapitre 15 – Disposition finale

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY