



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.610/4
du 11 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux
mesures temporaires suite au retrait du Royaume-Uni de
l'Union européenne sans accord'

Le 5 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'relatif aux mesures temporaires suite au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2019.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 motivée comme suit

La justification générale pour invoquer l'urgence est que, afin d'assurer la sécurité juridique et d'éviter de mettre un grand nombre de personnes dans une situation juridique et financière difficile, les préparatifs nécessaires devraient être faits au cas où aucun accord ne serait trouvé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur le retrait de ce pays de l'Union européenne ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 6

1. Il ressort de l'alinéa 1^{er}, que le Gouvernement wallon est habilité à modifier la date prévue à l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet. Si telle est l'intention, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, il convient de revoir la disposition en s'inspirant de l'article 15, alinéa 2 de l'avant-projet de loi 'relatif au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne' sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 65.217/1-2-3-4 le 25 janvier 2019, en prévoyant :

« Le Gouvernement peut prévoir une date anticipée à laquelle le projet de décret cesse d'être en vigueur »

2. L'alinéa 2 dispose

« Ces mesures sont applicables lorsque le Royaume-Uni leur assure une réciprocité effective et proportionnée ».

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

La notion de « réciprocité effective et proportionnée » est imprécise et le commentaire de l'article est indigent à cet égard. Par ailleurs, la disposition n'indique pas quelle autorité politiquement responsable devant le Parlement prend la décision quant elle constate cette situation.

La disposition sera revue.

3. L'alinéa 3 confère au Gouvernement une large habilitation pour modifier chacune des dispositions de l'avant-projet, en ce compris celles qui s'inscrivent dans la matière fiscale (articles 1^{er} à 3). Or, cette matière est de celles que la Constitution réserve à la loi, ou, selon les cas, au décret ou à l'ordonnance.

Selon la Cour constitutionnelle,

« B.16.3. Puisque la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas de réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation, et qu'en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés soient privés d'effets ».

Au regard de ces principes, il peut tout d'abord être reproché à l'alinéa 3, de n'assigner aucune durée limitée à l'habilitation conférée¹, laquelle pourra donc potentiellement subsister aussi longtemps que la loi en projet demeurera elle-même en vigueur. À tout le moins le commentaire des articles devrait-il comprendre une justification sur ce point. Par ailleurs, il doit être expressément prévu que, faute de confirmation par décret dans les délais impartis, les arrêtés modifiant les dispositions du décret seront censés n'avoir jamais produit d'effets, c'est-à-dire qu'ils cesseront d'être en vigueur avec effet rétroactif². La rédaction de l'alinéa 4, n'est pas, de ce point de vue, satisfaisante.

¹ Voir. J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, 2015, Bruges, La Charte, t. 1, p. 135 et les références citées.

² Voir en effet C.C., 18 février 1998, n°18/98, B.8.1. et B.8.2.,

« B.8.1. En l'espèce, le législateur a prévu à l'article 6, § 2, de la loi attaquée que les mesures prises par le Roi seront examinées par le pouvoir législatif, dans un délai relativement court, en vue de leur confirmation. La même disposition prévoit en effet que ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant les dates qu'elle fixe, lesquelles sont comprises entre le 31 décembre 1996 et le 31 décembre 1997. B.8.2. En outre, la nécessité invoquée en l'espèce de permettre à la Belgique de participer en temps utile à l'Union économique et monétaire européenne est de nature à justifier le recours aux pouvoirs spéciaux. B.9. Il s'ensuit que la délégation accordée au Roi ne crée pas une différence de traitement inadmissible, sauf dans la mesure où elle permet que des arrêtés qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus à l'article 6, § 2, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés. En effet, de ce fait, une catégorie de personnes pourrait être affectée, fût-ce temporairement, par une mesure fiscale sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée

Les alinéas 3 et 4 seront réexaminés à la lumière de cette observation.

Article 7

En son alinéa 2, l'article 7 prévoit que le décret en projet « cesse de produire ses effets à la fin de la période transitoire déterminée par l'accord mentionné ci-dessus », ce qui est incohérent et inopérant puisque, par hypothèse, l'avant-projet se place dans la situation où un tel accord fait défaut. Cet alinéa sera en conséquence omis.

En revanche, il y a lieu de prévoir expressément la date de cessation des effets du décret, soit le 31 décembre 2020.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation 2 formulée sous l'article 6.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

délibérante démocratiquement élue. Dans cette mesure, la loi attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».