



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.176/4
du 17 mai 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘transposant
la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du
Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de
proportionnalité avant l’adoption d’une nouvelle
réglementation de professions’

Le 2 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'transposant la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet de décret à l'examen a pour objet de transposer la directive (UE) n° 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 'relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions' dans le cadre de la réglementation des professions qui relèvent de la compétence de la Région wallonne.

Aux termes de son article 2, paragraphe 1, la directive (UE) n° 2018/958 « s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE ».

Ainsi que l'a déjà fait observer la section de législation dans l'avis n° 66.852/1 donné le 22 janvier 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 27 octobre 2020 'relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession',

« En outre, les communautés et les régions – chacune en ce qui concerne les professions de son ressort – doivent également transposer la directive précitée. En effet, la compétence dont il est fait application dans l'avant-projet est liée à la compétence relative aux conditions d'établissement inscrites à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette disposition a été insérée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' et implique que les régions sont compétentes pour les 'conditions d'accès à la profession, à l'exception des conditions d'accès aux professions des soins de santé et aux professions intellectuelles prestataires de services'. Ainsi qu'il en a été donné confirmation dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, cette attribution de compétence ne porte pas préjudice à la compétence des autres autorités d'instaurer un régime de reconnaissance ou d'autorisation dans le cadre de leurs compétences matérielles propres »¹.

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

¹ Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1340/1, pp. 35 à 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66852.pdf>.

La Région wallonne doit dès lors transposer la directive (UE) n° 2018/958, non seulement au titre de ses compétences dans le domaine des matières régionales, mais aussi dans la sphère des matières pour lesquelles, conformément aux décrets du 3 avril 2014 ² et du 11 avril 2014 ³, la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, certaines compétences de la Communauté française.

Or, comme la section de législation l'a déjà souligné ⁴, la Région wallonne ne peut régler dans un même décret des matières régionales et des matières communautaires.

En conséquence, un décret distinct de l'avant-projet à l'examen, dont l'objet sera de transposer la directive (UE) n° 2018/958 en ce qui concerne les compétences communautaires dont l'exercice est transféré à la Région wallonne, devra également être adopté.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Certaines habilitations en projet sont rédigées de telle manière que le Gouvernement aurait la faculté, et non l'obligation, de déterminer « les modalités » de l'examen de proportionnalité (article 6, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet), du contrôle de la conformité des dispositions existantes avec le principe de proportionnalité (article 9, alinéa 2, de l'avant-projet) et de communication et de conservation des raisons pour lesquelles des dispositions sont considérées comme justifiées et proportionnées (article 10, alinéa 2, de l'avant-projet).

Afin d'assurer l'effectivité de l'examen de proportionnalité, qui constitue l'objet principal de la directive (UE) n° 2018/958 à transposer, et d'éviter que l'avant-projet reste lettre morte à certains égards, la question se pose de savoir s'il ne serait pas plus indiqué de rédiger ces habilitations en manière telle que le Gouvernement « détermine » les modalités en question plutôt que de lui donner la simple possibilité de le faire.

² 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'.

³ Décret de la Région wallonne 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'.

⁴ Voir, parmi les premiers avis en ce sens, l'avis n° 24.814/9 donné le 4 mars 1996 sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1996 'relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère', *Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 148/1, pp. 11 et 12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/24814.pdf>.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Il convient d'insérer un « § 1^{er}. » avant les mots « Pour l'application du présent décret ».

Article 3

À l'alinéa 2, les mots « , les dispositions correspondantes de la présente loi ne s'appliquent pas » seront omis.

Article 5

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) n° 2018/958, la « santé publique » constitue, au même titre que le maintien de l'ordre public et la sécurité publique, un objectif d'intérêt général. Par ailleurs, contrairement à ce que laisse entendre l'article 5, alinéa 2, 3°, du projet, constituent des raisons impérieuses d'intérêt général non seulement « la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale » mais également l'ensemble des éléments repris du 3° au 11° de cette disposition.

Par conséquent, pour assurer correctement la transposition de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) n° 2018/958, il convient de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

« L'autorité examine notamment si les dispositions sont objectivement justifiées :

1° par des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique ;

2° ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que :

- a) la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale ;
- b) la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services et des travailleurs ;
- c) la protection de la bonne administration de la justice ;
- d) la garantie de la loyauté des transactions commerciales ;
- e) la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et la préservation de l'efficacité des contrôles fiscaux ;

- f) la sécurité des transports ;
- g) la protection de l'environnement et de l'environnement urbain ;
- h) la santé des animaux ;
- i) la propriété intellectuelle ;
- j) la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ».

Article 6

1. Il y a lieu de relever que le paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4, dispose :
« Le Gouvernement crée ou désigne un organisme indépendant chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités compétentes dans la rédaction de ceux-ci.
Il peut prévoir les modalités de l'examen ».

Cette disposition est admissible dans la mesure où, dans sa mise en œuvre, il n'est pas porté atteinte aux prérogatives que la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux membres du Parlement de la Région wallonne et à ce Parlement, notamment en vertu de ses articles 18 et 44.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, délègue au Gouvernement le soin de créer ou de désigner un organisme indépendant « chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités compétentes dans la rédaction de ceux-ci ».

Contrairement à ce qu'expose le commentaire de l'article ⁵, la disposition à l'examen est rédigée en manière telle que la consultation de l'organisme en question est, à chaque fois, obligatoire.

À cet égard, il convient de rappeler que lorsque la consultation d'un organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions et de régler, sans préjudice d'une délégation au Gouvernement, sa composition, les

⁵ La disposition à l'examen est en contradiction avec son commentaire en ce qu'il y est exposé que, « [a]fin de renforcer encore le processus d'examen de proportionnalité, le Gouvernement désigne ou crée un organisme indépendant chargé soit de rendre un avis de proportionnalité non contraignant, soit d'accompagner l'autorité dans cette tâche ».

indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles de son fonctionnement ⁶.

Par ailleurs, il est rappelé que si l'intention est de créer un organisme doté de la personnalité juridique, seul le législateur décréte est compétent pour en régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, sera revu à la lumière de cette observation.

Article 7

1. Au paragraphe 3, alinéa 2, il est erronément fait référence à l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, 6°, de l'avant-projet, alors que l'intention est de renvoyer à l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 6°.

Il convient dès lors de renvoyer à la disposition pertinente ainsi que, par souci de lisibilité de l'article 7 dans son ensemble, d'insérer l'article 7, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet dans un nouveau paragraphe.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, 7°, les mots « d'un État membre » seront omis.

Article 8

Le paragraphe 2 énonce que

« Le cas échéant, le Parlement organise une consultation publique ».

Afin de se conformer à la directive (UE) n° 2018/958, le paragraphe 2 sera revu de manière à ce que la « consultation publique » soit effectuée lorsque cela est « pertinent et approprié ».

En outre, eu égard au fait que les dispositions réglementant une profession ne sont pas toujours de nature législative, mais peuvent également être de nature réglementaire ou administrative, il convient de remplacer les mots « le Parlement » par les mots « l'autorité ».

⁶ Voir, en ce sens, l'avis n° 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative', *Doc. parl.*, wall., 2007-2008, n° 820/1, pp. 16 à 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43685.pdf>.

Article 10

1. Étant donné que l'article 10 ne contient qu'un seul paragraphe, le « § 1^{er}. » sera omis.

La même remarque vaut pour l'article 11 de l'avant-projet.

2. Il y a lieu d'ajouter le mot « européenne » entre les mots « la Commission » et les mots « les dispositions ».

Article 11

1. Eu égard à la définition donnée au terme « autorité » à l'article 2, § 1^{er}, 5°, de l'avant-projet, il est préférable d'utiliser un autre mot pour désigner, à l'alinéa 1^{er}, l'« autorité publique » au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) n° 2018/958, soit l'autorité qui est chargée de la transmission et de la réception des informations entre les États membres sur les matières relevant de la directive.

2. À l'alinéa 2, les mots « paragraphe 1^{er} » seront remplacés par les mots « alinéa 1^{er} ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET