



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.593/2
du 25 avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
le Code wallon du Tourisme, partie réglementaire'

Le 28 mars 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Tourisme, du Patrimoine et de la Petite enfance de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code wallon du Tourisme, partie réglementaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 avril 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions du projet visent à confier des pouvoirs de nature réglementaire à Tourisme Wallonie, dont notamment :

– l'article 2, à savoir la détermination de critères et modalité de communication des données économiques et statistiques conditionnant l'octroi de la certification d'une attraction touristique ;

– l'article 5, à savoir la précision du contenu et des formes de l'enregistrement des hébergement touristiques conditionnant leur exploitation ;

– l'article 9, à savoir la précision des règles relatives à la visibilité des écussons correspondant au niveau de classement des hôtels de tourisme et dont l'apposition est obligatoire ;

– l'article 12, à savoir la détermination du délai endéans lequel il doit être statué sur la demande de certification en tant que centre de tourisme et au terme duquel, en l'absence de décision, la certification est considérée comme octroyée ;

– l'article 16, à savoir la précision des règles relatives à la visibilité des écussons correspondant au label « endroit de camp » et dont l'apposition est obligatoire.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une instance qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de tels organismes ou institutions, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes ou institutions qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Dans ces derniers cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant le Parlement, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation par le Gouvernement ou par un ministre.

Toutefois, lorsque l'habilitation porte sur des éléments exclusivement techniques, à l'égard desquels aucune appréciation d'ordre politique n'est susceptible d'être mise en œuvre, pareille approbation n'est pas indispensable. L'autorité ainsi habilitée doit être spécialement attentive à ne pas excéder la portée de pareille habilitation.

Compte tenu des principes ainsi rappelés, les délégations prévues par les articles 2, 5, 9 et 16 du projet paraissent admissibles dès lors qu'elles portent sur des points de détail de la réglementation.

Il n'en est pas de même s'agissant de l'article 12 du projet. En effet, le pouvoir réglementaire délégué à Tourisme Wallonie porte sur un élément essentiel qui conditionne l'octroi de la certification demandée en manière telle que si Tourisme Wallonie venait à prévoir un délai qui ne s'accorde pas avec la célérité requise pour le traitement de ces demandes (le délai étant actuellement fixé à quarante-cinq jours), il pourrait compromettre la procédure en question.

Partant, l'article 12 sera omis ou, le cas échéant, revu si l'intention est de modifier le délai actuellement fixé à l'article R.III.48-4 du Code wallon du Tourisme, partie réglementaire.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'alinéa 2, visant les fondements juridiques du projet, sera réécrit comme suit :

« Vu le Code wallon du Tourisme, les articles D.II.5, § 1^{er}, alinéa 2, D.III.16, § 1^{er}, 4^o, D.III.20, D.III.23, § 2, D.III.24, alinéas 1^{er}, 3 et 4, D. III.31, § 3, alinéa 2, D.III.38, alinéa 2, D.III.39, D.III.48, § 2, alinéas 2 et 5, D.III.50, § 1^{er}, alinéa 2, D.III.51, D.III.57, alinéa 1^{er} et 2, D.III.59, D.III.63, alinéa 1^{er} et 2, D.III.64, alinéa 2, D.III.66, D.III.68, D.III.69, D.III.72, D.III.73, alinéa 2, D.III.75, alinéa 3, D.III.77, alinéa 1^{er}, D.III.92, § 2, alinéa 1^{er} et § 3, D.III.93, § 2, D.III.94, alinéa 2, D.III.105, alinéa 3, D.III.106, alinéa 1^{er}, D.IV.10, D.IV.12, D.IV.15, D.IV.16, D.IV.18, D.IV.20, D.IV.22, alinéa 1^{er}, D.IV.23, D.IV.25, D.IV.27, D.IV.29, D.IV.30, D.IV.32, D.IV.34, D.IV.36, D.IV.41, D.IV.56, D.IV.57, D.IV.58, alinéa 1^{er}, D.IV.59, D.IV.76, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 3, D.IV.77, alinéa 2, D.IV.78, alinéa 1^{er}, D.IV.79, D.IV.85, D.IV.86, D.IV.90, D.IV.91, alinéa 1^{er}, D.IV.92, alinéa 1^{er}, D.IV.107, D.IV.122, D.IV.124, D.IV.127, § 1^{er}, alinéa 2, D.IV.128, D.IV.132, alinéa 2, D.IV.135, § 4, alinéa 1^{er}, D.V.3, § 7 ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, les termes « , § 1^{er} » seront omis.
2. Le 2°, d), envisage d'insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 3 et 4 de l'article R.II.5-1, § 2, du Code wallon du tourisme, partie réglementaire, afin de prévoir une « délégation pour approuver, liquider et désengager toutes les dépenses de fonctionnement et les dépenses imputables sur les articles de base de classe 12, 72, et 74, du budget de Tourisme Wallonie, autres que celles relatives aux marchés publics, quel que soit le montant ».

Il n'est toutefois pas précisé à qui cette délégation est accordée. Par souci de sécurité juridique et à l'instar de ce que prévoient les autres alinéas de la disposition réglementaire modifiée par l'article 1^{er}, le dispositif indiquera la personne qui bénéficie de la délégation envisagée.

Article 7

L'article D.III.24, alinéa 4, du Code du Tourisme dispose :

« La preuve de l'enregistrement est affichée selon les modalités déterminées par le Gouvernement ».

L'abrogation des termes « d'affichage » contrevient donc à l'habilitation accordée au Gouvernement par le décret et sera omise.

Article 13

La phrase liminaire de la disposition sera réécrite comme suit :

« L'article R.III.50, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, est complété par deux paragraphes rédigés comme suit : ».

Article 16

L'article D.III.59 du Code du tourisme dispose :

« Tourisme Wallonie délivre au titulaire du label, via l'organisme agréé, un écusson, lequel demeure la propriété de la Région ».

L'alinéa 1^{er} de l'article R.III.59 en projet du Code du tourisme, qui prévoit que « [l]'écusson visé à l'article D.III.59 demeure la propriété de Tourisme Wallonie », contrevient donc au prescrit décrétoal et sera omise.

Article 17

Les abrogations effectuées au 3° seront décomposées afin d'abroger tantôt les mots « Tourisme Wallonie ou » et tantôt les mots « à Tourisme Wallonie où », selon la disposition modifiée.

Article 23

Au 1°, les mots « telle que définie à l'article D.I.1, 36° » sont superflus et seront omis, les notions visées faisant précisément l'objet de définitions pour l'ensemble du Code wallon du Tourisme ¹.

Article 32

Au 2°, l'article R.IV.10-01, § 4, en projet énonce qu'

« [e]n l'absence de décision dans le délai prescrit, la demande de subvention est réputée non approuvée ».

Comme la section de législation l'a déjà observé, le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections, notamment lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, elle est défavorable à l'intéressé.

Ainsi, pareil procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être

¹ Voir *a pari* l'avis 77.040/2 donné le 26 septembre 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2024 'fixant les modalités de valorisation des acquis pour l'admission, la dispense partielle ou complète dans une ou des unités d'enseignement de promotion sociale', observation 1 formulée sous les articles 2 à 4.

affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit prise alors que ses conditions légales d'octroi ne sont pas réunies.

Enfin, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle. La mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Pareil régime de décision implicite ne peut se concevoir que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ².

Il convient dès lors de renoncer à utiliser ce procédé.

L'article 32, 2°, sera revu en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 51.

Article 42

Il convient de mettre fin à la coexistence de deux « § 2 » au sein de l'article R.IV.23 du Code wallon du Tourisme, plutôt que de faire référence au « deuxième § 2 ».

Article 66

Il convient de préciser dans quelle division et sous-division du Code se situe l'article inséré, soit en l'espèce le livre 4, titre 5, chapitre 2, section 1^{ère}.

Article 72

Dans la mesure où l'article D.IV.123 du Code wallon du Tourisme n'habilite pas le Gouvernement à définir ou préciser les conditions d'octroi de la subvention visée à l'article D.IV.121 du même Code et que le texte de l'article R.IV.123 en projet ne définit plus ces conditions, il conviendra de déplacer cette disposition hors du chapitre 2 intitulé « Conditions d'octroi de la subvention » et de la faire figurer dans le chapitre 3 relatif aux modalités d'octroi de la subvention en application du fondement juridique procuré par l'article D.IV.124 du Code.

² Voir notamment l'avis 76.203/4 donné le 21 mai 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 'relatif aux missions régionales pour l'emploi'.

Article 80

Cette disposition sera réécrite comme suit :

« L'article 4 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2024 'portant exécution du Code du wallon du Tourisme', modifié en dernier lieu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 novembre 2024, est modifié comme suit : les mots 'à l'exception des articles R.IV.23, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, R.IV.30, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, R.IV.59, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, § 2, alinéa 2, 3°, R.IV.79, § 1^{er}, alinéa 3 et R.IV.86-3, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, qui entreront en vigueur à une date postérieure' sont insérés après les mots 'entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2025' ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX