

# CHRONIQUE NATIONALE

## LE CONSEIL D'ETAT CHRONIQUE DE LÉGISPRUDENCE 2022

PAR

JULIEN GAUL  
PIERRE-YVES MÉLOTTE  
XAVIER MINY  
MURIEL VANDERHELST  
AMBRE VASSART  
ET  
GAËLLE WERQUIN\*

### PLAN

(les numéros entre parenthèses renvoient  
aux numéros de paragraphes)

Introduction .....	247
I. Libertés publiques et droits de l'homme (1-37).....	248
A. Ingérences : nécessité d'une norme législative (1-2).....	248
B. Limites à l'intervention du législateur et du pouvoir exécutif (3-37).....	249
1. Egalité et non-discrimination.....	249
2. Droits à l'électorat et à l'éligibilité.....	250
3. Liberté individuelle .....	253
4. Droit de propriété .....	255
5. Liberté d'expression .....	256
6. Vie privée .....	257
7. Droits de l'enfant .....	271
8. Droits économiques, sociaux et culturels.....	274
9. Enseignement .....	280
10. Nationalité.....	288

\* Muriel Vanderhelst est premier auditeur au Conseil d'Etat et assistante chargée d'exercices à l'Université Libre de Bruxelles. Gaëlle Werquin est auditeur au Conseil d'Etat et assistante chargée d'exercices à l'Université Libre de Bruxelles. Julien Gaul est auditeur au Conseil d'Etat. Ambre Vassart est auditeur au Conseil d'Etat et collaboratrice didactique à l'Université de Namur. Pierre-Yves Mélotte est auditeur au Conseil d'Etat et assistant de recherche à l'UCLouvain. Xavier Miny est auditeur adjoint au Conseil d'Etat et maître de conférences à l'Université de Liège.

II. La fonction normative (38-56).....	289
A. La fonction législative (38-43).....	289
1. Loi interprétative.....	289
2. Séparation des pouvoirs.....	291
3. Modification d'un arrêté royal par une norme législative....	296
B. La fonction exécutive (44).....	296
C. Délégations et habilitations (45-54).....	297
1. Du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif ou un de ses membres.....	297
2. Du pouvoir législatif vers une autorité autre que le pouvoir exécutif.....	299
3. Du pouvoir exécutif vers un de ses membres.....	301
4. Du pouvoir exécutif vers une autorité autre qu'un de ses membres.....	301
D. Rétroactivité des normes (55).....	303
E. Publication des normes (56).....	303
III. La répartition des compétences (57-83).....	304
A. Les compétences de l'Autorité fédérale (57-64).....	304
B. Les compétences des Régions (65-72).....	309
1. L'économie.....	309
2. La politique de l'énergie.....	309
3. La politique de l'emploi.....	310
4. Les travaux publics et le transport.....	310
5. Le bien-être des animaux.....	311
6. Les matières faisant l'objet des décrets dits de transfert....	314
C. Les compétences des Communautés (73-74).....	314
1. Les matières culturelles.....	314
2. L'emploi des langues.....	316
D. Les pouvoirs implicites (75-77).....	316
E. La collaboration entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (78-83).....	318
IV. Les autres personnes morales de droit public (84-85).....	321
V. Droit administratif (86-90).....	324
A. Procédure administrative (86-87).....	324
B. Missions de service public (88).....	325
C. Application dans le temps (89-90).....	326
VI. La fonction juridictionnelle (91-98).....	327
A. Organisation (91-92).....	327
B. Séparation des pouvoirs (93-94).....	330
C. Droits du justiciable (95-98).....	333
VII. Les pouvoirs locaux (99).....	338
VIII. La fonction publique (100-104).....	339
IX. Les finances publiques (105-111).....	343

A. La fiscalité (105-108).....	343
1. Généralités.....	343
2. Fiscalité fédérale et fédérée.....	344
B. L'organisation budgétaire et financière (109-111) .....	345
1. Subventions .....	345
2. Compétences des entités fédérées .....	346
X. Droit européen (112-117).....	347
A. Généralités (112-114).....	347
B. Droits fondamentaux (115-116).....	351
C. Environnement (117).....	357
XI. Droit international (118) .....	358
XII. Procédure d'avis devant la section de législation (119-136).....	359
A. Caractère réglementaire des arrêtés (119-121) .....	359
B. Caractère urgent de la demande d'avis (122-123) .....	360
C. Saisine prématurée de la section de législation (124) .....	361
D. Examen des formalités préalables (125-135) .....	362
E. Evolution du cadre juridique depuis l'introduction de la demande d'avis (136).....	367

## INTRODUCTION

Cette vingt-huitième chronique couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2022. Elle fait suite à la chronique de légisprudence 2021, publiée dans cette même revue(1).

L'objectif principal de cette chronique est d'attirer l'attention du lecteur sur les développements dans les avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui nous apparaissent les plus utiles pour les praticiens du droit public(2).

En outre, sont succinctement précisés le sort réservé par le demandeur d'avis aux textes soumis à la section de législation, ainsi que l'accueil donné par la jurisprudence aux nouvelles normes juridiques adoptées à la suite de ces avis.

(1) L. RENDERS, C. MERTES, V. SCHMITZ, M. VANDERHELST et J. GAUL, « Le Conseil d'Etat. Chronique de légisprudence 2021 », *R.B.D.C.*, 2022/3, pp. 211-373.

(2) Ces avis sont indiqués en gras (numéro et date) dans les notes infrapaginales et ce, afin de les distinguer des références indiquées dans les autres notes, qui, elles, sont reprises (et, le cas échéant, paraphrasées) des avis cités. Les avis portent des numéros qui sont composés du numéro de rôle, suivi de l'indication (après le sigle « / ») des chambres qui ont rendu l'avis. Les 1<sup>re</sup> et 3<sup>e</sup> chambres sont néerlandophones, les 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> chambres sont francophones. Si plusieurs chambres sont concernées par un même avis (par exemple, pour des lois « fourre-tout »), elles sont citées successivement. Les mentions « 1/V » et « 2/V » signifient que l'avis a été donné par une chambre de vacations (soit néerlandophone soit francophone) ; la mention « /VR » qu'il a été donné en chambres réunies (une chambre francophone et une chambre néerlandophone) ; la mention « /AG » qu'il a été donné en assemblée générale (qui réunit les quatre chambres de la section de législation).

## I. LIBERTÉS PUBLIQUES ET DROITS DE L'HOMME

### A. Ingérences : nécessité d'une norme législative

1. *Principe de légalité et accord de coopération d'exécution* (3). Il ne peut être admis que, par le biais d'un accord de coopération d'exécution, l'exigence d'assentiment du législateur, prévue par l'article 92*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise ou méconnue dans une large mesure (4).

Il résulte de l'avant-projet examiné que la durée de validité du certificat de vaccination et du certificat de rétablissement dans le cadre du COVID Safe Ticket pour les titulaires entre 12 ans et 3 mois et 18 ans doit être déterminée dans un accord de coopération d'exécution. Un tel règlement de la durée de validité minimale concerne néanmoins un règlement qui engendre de sérieuses limitations au regard du droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution, et des libertés de réunion et d'association, garanties par les articles 26 et 27 de la Constitution.

Or, compte tenu du principe de légalité formelle inscrit dans l'article 22 de la Constitution – et qui, de manière générale, s'applique dans presque tous les cas à la limitation des libertés et droits les plus fondamentaux –, les éléments les plus essentiels d'un tel règlement doivent être fixés par le législateur, et donc figurer dans l'accord de coopération lui-même. En outre, l'avant-projet envisage d'éventuelles exceptions temporaires relatives à la durée de validité du COVID Safe Ticket qui, décrites comme des « modalités purement d'exécution », sont censées être précisées dans un accord de coopération d'exécution. Toutefois, il convient que les éléments de fond sur lesquels ces exceptions sont susceptibles de porter soient énoncés dans une mesure suffisante dans l'accord de coopération – de préférence, en exposant un certain nombre d'exemples desdites exceptions dans l'exposé des motifs – eu égard au principe de légalité susmentionné.

2. *Violation du secret professionnel sanctionné par un acte réglementaire* (5). Le projet d'arrêté examiné prévoit que, hors les cas d'exception prévus à

(3) **Avis n° 71.023/VR, donné le 22 février 2022**, sur un avant-projet de loi « portant assentiment à l'accord de coopération législatif du 10 février 2022 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique ».

(4) Voir l'avis n° 63.373/VR, donné le 14 juin 2018, sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2019 « portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ».

(5) **Avis n° 71.416/2, donné le 1<sup>er</sup> juin 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 juin 2022 « fixant les modalités de fonctionnement des jurys

l'article 458 du Code pénal, le membre du jury de l'épreuve de certification « est tenu au secret » quant aux contenus et formes de l'épreuve de certification, aux contenus et formes des délibérations et à toute information à caractère personnel dont il aurait connaissance dans le cadre de son mandat. L'intention de l'auteur du projet est à cet égard de prévoir qu'en cas de violation de l'obligation de « secret » par un membre du jury, les sanctions pénales prévues par l'article 458 du Code pénal lui seront applicables.

La section de législation observe que, eu égard à l'article 12 de la Constitution et de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'appartient pas au Gouvernement de régler les cas dans lesquels le secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal est d'application. L'auteur du projet est dès lors invité à revoir le projet en cause en omettant la référence à l'article 458 du Code pénal et à privilégier les notions d'« obligation de réserve » ou d'« obligation de confidentialité » à celle de secret. Le cas échéant, les cas dans lesquels ces obligations peuvent être levées devraient également être listés dans la disposition à l'examen.

### *B. Limites à l'intervention du législateur et du pouvoir exécutif*

#### 1. Egalité et non-discrimination

**3. Dérogation permanente à un ordre de priorité** (6). Les projets que le Fonds d'équipement et services collectifs (FESC) a subsidiés jusqu'à sa suppression et le transfert à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), opéré dans le cadre de la 6<sup>e</sup> Réforme de l'Etat, sont devenus les projets dits « ex-FESC » qui ont été progressivement intégrés dans les réglementations relatives à l'accueil des enfants malades, à l'accueil de la petite enfance et à l'accueil temps-libre. A l'issue toutefois de cette période transitoire, il a été constaté que quatre projets « ex-FESC » ne s'intégraient pas dans les réglementations précitées. Invités à s'inscrire dans le cadre du décret du 30 avril 2009 « relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des Fédérations représentatives de Centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité », deux opérateurs, chacun portant l'un des quatre projets mentionnés plus haut, auraient cependant risqué un net recul en matière de financement dès lors que la législation prévoit un ordre de priorité dans l'octroi des subventions, emploi qui se base sur des critères peu adéquats au vu de la situation particulière des opérateurs en question.

de l'épreuve de certification à l'issue de la formation initiale donnant accès au stage aux fonctions de promotion d'Inspecteur, ainsi que la pondération entre les critères d'évaluation et les modalités d'organisation et d'évaluation de l'épreuve ».

(6) **Avis n° 72.458/2-4, donné le 10 novembre 2022**, sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Communauté française du 14 décembre 2022 « portant diverses dispositions accompagnant le budget initial 2023 ».

Afin d'éviter toute incompatibilité avec le principe de *standstill* applicable en matière culturelle, la disposition soumise à l'examen de la section de législation vise à déroger à l'ordre de priorité. Tout en admettant que les éléments avancés sont susceptibles de justifier la dérogation pour éviter toute rupture ou risque de rupture brutale du financement des opérateurs culturels, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment ceux-ci pourraient justifier que la situation dérogatoire se conçoive de manière structurelle. Autrement dit, si le régime envisagé n'est pas conçu de manière transitoire, une telle permanence ne pourrait se justifier au regard du principe d'égalité entre les différents opérateurs soumis au décret du 30 avril 2009.

## 2. Droits à l'électorat et à l'éligibilité

**4. Droit de vote par correspondance (7).** La proposition de loi spéciale soumise à l'examen de la section de législation du Conseil d'Etat vise à permettre aux électeurs handicapés ainsi qu'aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La section de législation, se référant à son avis n° 51.196/AG donné le 2 mai 2012 (8), rappelle à ce titre le Code de bonne conduite en matière électorale du 9 octobre 2002 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise », selon lequel « le vote par correspondance est le mode de vote qui offre le moins de garanties (notamment au regard du secret du vote et du risque accru de “vote familial”) et qui, pour cette raison, ne doit pas être encouragé ». Compte tenu de ces réserves, la Commission de Venise, en suivant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, a avancé diverses conditions à respecter afin que le vote par correspondance soit admissible, notamment un service postal sûr et fiable. Il ressort par ailleurs d'un rapport produit par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe que le vote par correspondance peut également être interprété comme une manière effective de rendre le vote plus accessible.

De manière notable, le vote par correspondance ne peut être admis qu'à la condition qu'il fasse l'objet d'une procédure garantissant à la fois l'intégrité et le secret du vote. Pour sa part, le principe d'égalité et de non-discrimination doit également être respecté lorsque le vote par correspondance n'est accordé, comme en l'espèce, qu'à certaines catégories d'électeurs.

(7) **Avis n° 70.520/2, donné le 2 février 2022**, sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

(8) **Avis n° 51.196/AG, donné le 2 mai 2012**, sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 « portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger ».

L'intention de son auteur étant d'augmenter le taux de participation électorale, en particulier celui des électeurs concernés par des problèmes de mobilités qui les dissuaderaient de se rendre personnellement dans un bureau de vote, la proposition à l'examen repose sur la supposition que le recours par procuration est le plus fréquent dans les deux catégories d'électeurs auxquelles elle entend accorder le droit de vote par correspondance.

La section de législation relève à titre liminaire que lesdites suppositions se doivent d'être suffisamment étayées et que l'auteur de la proposition doit être en mesure d'expliquer pourquoi le droit de voter par correspondance n'est pas accordé à tous les électeurs, moyennant les garanties nécessaires.

Certes, le Conseil d'Etat admet que l'instauration de la catégorie d'électeurs ayant atteint un seuil d'âge fixé à 75 ans, sans qu'il soit envisagé que chacun d'entre eux fasse l'objet d'un examen médical, paraît pertinente. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la section de législation mentionne (9), le législateur, lorsqu'il établit des différences de traitement sur la base de critères engendrant de grands ensembles de personnes susceptibles d'être concernées, qui comptent par conséquent un nombre important d'individus et pour lesquelles il est matériellement impossible ou exagérément difficile de prendre en considération toutes les situations particulières en leur sein au regard des objectifs poursuivis, peut procéder de manière réductrice aux distinctions pertinentes à l'aide de catégories générales et simplificatrices groupant des situations suffisamment analogues pour être ainsi réunies. En l'occurrence, eu égard aux nombreuses données à mobiliser et à prendre en considération, le législateur ne paraît pas avoir porté une appréciation déraisonnable lorsqu'il fait bénéficier de manière générale les personnes de 75 ans ou plus de la possibilité d'émettre leur vote par correspondance.

En revanche, une telle présomption simplificatrice ne peut être tirée de manière identique pour ce qui concerne la catégorie des électeurs handicapés, et ce, au regard de la grande diversité des situations potentielles. Les problèmes de mobilité, bien que fréquents, ne peuvent être présumés de manière aussi univoque pour ce qui concerne tous les électeurs porteurs d'un handicap, sans égard à la nature de celui-ci. Or, à la différence de la première catégorie, il n'apparaît pas exagérément difficile, du point de vue administratif, de n'octroyer le droit de vote par correspondance qu'aux seuls électeurs qui sont déjà identifiés comme présentant un handicap affectant leur capacité de mobilité. Il en résulte que la méthode consistant à retenir de manière réductrice et simplificatrice le critère du handicap comme condition d'octroi du droit de voter par correspondance n'apparaît pas comme suffisamment pertinente et prête le flanc à la critique au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination puisque la catégorie simplificatrice ici utilisée a pour effet de traiter de manière identique des situations différentes pourtant

(9) C.C., arrêt n° 60/2020 du 7 mai 2020, B.S.

aisément identifiables. La possibilité d'exprimer leur scrutin par correspondance ne doit dès lors être ouverte aux personnes de moins de 75 ans souffrant d'un handicap que dans la mesure où il est attesté, à l'issue d'une procédure à déterminer, que celui-ci leur crée des difficultés à se rendre à un bureau de vote.

En outre, le droit de vote étant le droit politique fondamental de la démocratie représentative, l'intégralité des situations pouvant objectivement justifier la possibilité d'un vote par correspondance doit être envisagée afin de veiller à leur égal traitement. Dès lors que sont susceptibles de survenir d'autres situations particulières dans lesquelles un électeur âgé de moins de 75 ans et non officiellement reconnu comme se trouvant en situation de handicap éprouverait de réelles difficultés pour se rendre dans un bureau de vote, il paraît nécessaire qu'il lui soit ouvert un régime analogue à celui envisagé pour les deux catégories d'électeurs présentées ci-dessus.

**5. Promulgation moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature (10).** Conformément à l'article 39<sup>ter</sup> de la Constitution, une loi, un décret ou une ordonnance qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'une assemblée d'une entité fédérée, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, ne peut entrer en vigueur au plus tôt qu'un an après sa promulgation et ne s'appliquera par conséquent pas au scrutin immédiatement consécutif.

La section de législation attire à ce titre l'attention du législateur sur le fait que les dispositions proposées, si elles sont promulguées dans le laps de temps mentionné ci-dessus, ne trouveront pas à s'appliquer au scrutin immédiatement consécutif.

**6. Date à laquelle la condition de nationalité doit être remplie (11).** En ne prévoyant plus que la condition de nationalité à remplir pour être élu le soit au plus tard le jour de l'élection mais au plus tard lors de la remise des actes de présentation, l'avant-projet de loi prive le citoyen devenu belge entre le jour de la remise des actes de présentation et le jour des élections de la possibilité d'exercer son droit politique à être candidat. L'auteur de l'avant-projet évoque à cet égard le fait que des candidats non Belges se sont présentés sur les listes à l'occasion des élections régionales de 2019 et justifie en conséquence la modification proposée par les risques de dérives que cette pratique induit, en particulier lorsque les candidats se présentent en sachant pertinemment qu'ils ne rempliront pas la condition visée le jour du scrutin. Par exemple, un ressortissant étranger, notoirement connu, pourrait déposer sa candidature dans le but d'aceroître indirectement la visibilité et le score électoral de son parti nonobstant son écartement à l'issue du scrutin.

(10) **Avis n° 71.501/2, donné le 15 juin 2022**, sur une proposition de loi « modifiant le Code électoral, en vue de supprimer le système de candidats suppléants pour les élections législatives ».

(11) **Avis n° 72.196/2, donné le 26 octobre 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2023 « portant diverses modifications en matière électorale (I) ».

Cela étant précisé, le commentaire relève expressément que, lors des élections régionales de 2019, tous les candidats ont bel et bien obtenu la nationalité belge à temps. De plus, la procédure de la vérification des pouvoirs permet dans tous les cas d'écartier les candidats qui ne jouiraient pas de la nationalité au jour de l'élection.

Au titre de la nécessité et de la proportionnalité, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'examiner au regard du principe d'égalité et de non-discrimination s'il n'y a pas d'autres règles, moins attentatoires à l'exercice de leurs droits politiques par ceux qui auraient la « qualité de Belge » le jour de l'élection sans l'avoir lors de la remise des actes de présentation, qui pourraient être envisagées pour tenir compte des hypothèses et abus envisagés ci-dessus.

### 3. Liberté individuelle

**7. Proportionnalité de la réduction des délais de validité du COVID Safe Ticket (12).** La mise en œuvre et le maintien du COVID Safe Ticket emportent en eux-mêmes la limitation d'une série de droits et libertés, tel le droit au respect de la vie privée, la liberté de circulation ou encore la liberté de réunion. En réduisant les délais de validité du certificat de vaccination et du certificat de rétablissement dans le cadre du COVID Safe Ticket, la limitation aux droits et libertés précités est étendue. Concernant la justification desdites limitations, il convient de s'assurer, premièrement, que le maintien du mécanisme lui-même continue à répondre aux conditions requises, et, deuxièmement, que les modifications envisagées répondent à ces mêmes conditions.

Sur le premier plan, la section de législation a par le passé souligné, à propos de la problématique de l'obligation vaccinale, qu'elle n'est pas compétente pour établir et évaluer elle-même les données scientifiques nécessaires. Pour autant, l'adoption et le maintien d'une telle obligation doivent en permanence être basés sur une prise en considération explicite des meilleures données scientifiques disponibles, dans le cadre d'un processus décisionnel minutieux, transparent et argumenté, pour qu'il soit satisfait au principe de proportionnalité. Sur le second plan, la section de législation remarque que les délais réduits envisagés par le cadre du COVID Safe Ticket ne sont pas alignés sur ceux applicables, pour ce qui concerne les voyages, dans le cadre du règlement (UE) n° 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 « relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 ». Or, l'instauration de règles différentes pour l'utilisation des certificats doit se justifier quant à sa pertinence et à sa

(12) Avis n° 71.023/VR, donné le 22 février 2022, précité.

proportionnalité(13) comme la section de législation l'a déjà précisé(14). Tout en rappelant la nécessité de fonder l'efficacité et la proportionnalité des mesures en projet à la lumière des données scientifiques disponibles, la section de législation conclut qu'il résulte de la réponse des délégués et des avis auxquels elle se réfère que la réduction des délais de validité qu'entend opérer l'accord de coopération à l'examen constitue, de prime abord, un moyen adéquat et proportionné en vue d'atteindre l'objectif de la protection de la santé publique.

8. *Vaccination obligatoire et objection de conscience*(15). L'amendement à un projet de loi « relatif à la vaccination obligatoire des personnels des soins de santé contre la COVID-19 » examiné vise à ce que l'obligation vaccinale ne soit pas appliquée aux personnes qui la refusent en raison d'objections de conscience. La section de législation rappelle, dans ce cadre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, en particulier son arrêt *Vavřička et autres c. République tchèque*, rendu le 8 avril 2021 au sujet d'une obligation légale de vaccination pour certains types des maladies infantiles. En reprenant l'analyse du droit à l'« objection de conscience séculière » développée par la juridiction de Strasbourg, la section de législation note que le législateur peut décider que le refus de la vaccination peut se prévaloir de la liberté de conscience, garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, à la condition qu'elle soit motivée par un conflit grave et insurmontable entre, d'une part, l'obligation vaccinale, fondée sur les obligations positives de l'État déduites du droit à la protection de la santé garantie notamment par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, et, d'autre part, la conscience d'une personne ou ses convictions sincères et profondes, qui doivent atteindre un degré suffisant de force, de sérieux, de cohérence et d'importance

(13) Dans son avis n° 68.936/AG, donné le 7 avril 2021, sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », la section de législation a rappelé que « [l]e principe de proportionnalité est lui aussi un principe général en matière de limitation des droits fondamentaux. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite "least restrictive alternative") et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou "fair balance", entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation ».

(14) Voir l'avis n° 70.581/VR, donné le 10 décembre 2021, sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération législatif du 28 octobre 2021 « visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résident à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique ».

(15) **Avis n° 71.605/2, donné le 29 juin 2022**, sur des amendements au projet de loi « relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19 ». Sur ce projet de loi, voir l'avis n° 70.542/AG, donné le 24 décembre 2021, examiné ci-après au point 11.

pour entraîner l'application des garanties de l'article 9 de la Convention. Pour rencontrer cet objectif, il convient en outre de préciser les aspects procéduraux relatifs à l'obtention du statut d'objecteur de conscience, le cas échéant en habilitant le Roi à cet effet.

#### 4. Droit de propriété

**9. Jeux de hasard. Limitation de la publicité sur les façades** (16). A propos d'une disposition du projet d'arrêté royal qui consistait en une mesure restrictive de publicité sur les façades des établissements de jeux de hasard, la section de législation a estimé devoir examiner la question du respect du droit de propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

La section de législation a relevé que, dans son arrêt n° 183/2021 du 16 décembre 2021, la Cour constitutionnelle a jugé à ce propos :

« B.6.1. L'article 16 de la Constitution dispose : "Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité".

L'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes".

B.6.2. L'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans l'article 16 de la Constitution, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.6.3. L'article 1<sup>er</sup> du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, deuxième phrase) mais également contre toute ingérence

(16) **Avis n° 72.190/4, donné le 12 octobre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 février 2023 « déterminant les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard ». Cet arrêté royal fait l'objet de plusieurs recours en annulation (dont certains sont accompagnés d'une demande de suspension), actuellement pendants devant le Conseil d'Etat, enrôlés sous les numéros de rôle général 238.921, 238.974, 239.035, 239.036, 239.045, 239.046, 239.046, 239.048, 239.051 et 239.065.

dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et tout règlement de l'usage des biens (alinéa 2).

B.6.4. La propriété intellectuelle, telle une marque, est également protégée par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole précité (CEDH, grande chambre, 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal*, §§ 66-72 ; 16 avril 2019, *Kamoy Radyo Televizyon Yayincılık ve Organizasyon A.Ş. c. Turquie*, §§ 37-38).

B.6.5. Toute ingérence dans le droit de propriété doit être établie par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé, tout en évitant une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 11 décembre 2018, *Lekić c. Slovénie*, §§ 94-95 ; grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, §§ 187-188).

Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi ».

Sur la base des éléments qui figurent au dossier, et sous réserve des observations générales qu'elle formule dans son avis, la section de législation estime que les restrictions apportées à la publicité pour les jeux de hasard telles que prévues par le projet reposent en leur principe sur une justification objective et raisonnable et apparaissent donc en leur principe proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

## 5. Liberté d'expression

**10.** *Limitation de la publicité des jeux de paris et de hasard. Restriction à la liberté d'expression* (17). L'arrêté royal en projet contient une limitation de la publicité pour les jeux de hasard et les paris exploités au moyen des instruments de la société de l'information et emportent ainsi des restrictions à la liberté d'expression des exploitants de ces types de jeux et paris.

Or, la section de législation rappelle que l'information à caractère commercial est protégée par la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 19 de la Constitution.

Elle ajoute qu'une ingérence dans la liberté d'expression doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit donc être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au

(17) Avis n° 72.190/4, donné le 12 octobre 2022, précité.

besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé. Ces exigences ne peuvent cependant pas aboutir à une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (18). Il convient ensuite de pouvoir démontrer que la restriction est nécessaire dans une société démocratique, qu'elle répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

En l'espèce, les restrictions en projet reposent en leur principe sur une justification objective et raisonnable et apparaissent donc en leur principe proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

## 6. Vie privée

**11.** *Vaccination obligatoire et respect de l'intégrité physique* (19). Le dispositif vaccinal obligatoire qu'organise l'avant-projet examiné constitue une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, tant dans son volet relatif au respect de l'intégrité physique que dans son volet relatif à la protection des données à caractère personnel.

La section de législation rappelle que l'obligation vaccinale en projet constitue une ingérence particulièrement importante dans le droit de chacun au respect de son intégrité physique, et celui de consentir aux traitements médicaux qui lui sont administrés. Il en va d'autant plus ainsi lorsque, comme dans l'avant-projet à l'examen, cette ingérence n'est pas conçue de manière temporaire. Ceci étant, la jurisprudence européenne et nationale a d'ores et déjà admis, en son principe, que les droits concernés puissent être limités par une obligation vaccinale, et ce au nom d'un impératif de solidarité sociale et, au travers de celui-ci, de la protection de la santé des personnes les plus vulnérables de la société.

Dans son arrêt *Vavříčka et autres c. République tchèque* du 8 avril 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi admis la validité, au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'obligation d'administrer à des enfants une série de vaccins de routine contre dix maladies (hépatite B, polio, tétanos, etc.). La Cour a reconnu que, dans un domaine comme celui-ci, les Etats disposent d'une « ample marge d'appréciation » et, pour conclure à la nécessité dans une société démocratique de l'ingérence querellée, a mis en avant les éléments suivants, propres à la situation d'espèce :

- la prise en compte de l'aptitude à la vaccination de la personne et donc l'existence d'une dispense d'obligation vaccinale en cas de contre-indications ;

(18) Voir notamment Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, 7 juin 2012, §§ 141-142.

(19) **Avis n° 70.542/AG, donné le 24 décembre 2021**, sur un avant-projet de loi « relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19 ».

- l'interdiction d'administrer par la force le vaccin contre la volonté des intéressés ;
- le fait que l'obligation vaccinale ne portait que sur des vaccins estimés sûrs et efficaces par la communauté scientifique ;
- le caractère modéré des sanctions encourues et le caractère limité dans le temps des effets subis par les enfants non vaccinés (ceux-ci n'étant pas privés d'accès à l'école primaire) ;
- la disponibilité de garanties procédurales et la possibilité de former des recours administratifs et juridictionnels ;
- l'existence d'une obligation dans le chef des Etats de placer l'intérêt supérieur de l'enfant, et également des enfants en tant que groupe, au centre de toutes les décisions touchant à leur santé et à leur développement ;
- le fait que l'innocuité des vaccins employés était soumise à un contrôle permanent des autorités compétentes.

La Cour a souligné en conclusion ce qui suit : « En fin de compte la question à trancher n'est pas de savoir si une autre politique, moins prescriptive, aurait pu être adoptée, comme dans d'autres Etats européens. Il s'agit plutôt de déterminer si, en mettant en balance comme elles l'ont fait les intérêts en jeu, les autorités tchèques sont restées dans les limites de l'ample marge d'appréciation dont elles jouissaient en la matière. La Cour parvient à la conclusion qu'elles n'ont pas excédé leur marge d'appréciation et que dès lors on peut considérer que les mesures litigieuses étaient "nécessaires dans une société démocratique" »(20). Elle admettait ainsi qu'à certaines conditions, une restriction au droit à l'intégrité physique peut être apportée dans un objectif de « solidarité sociétale » vis-à-vis des personnes les plus vulnérables, appelant le reste de la population à prendre un risque minime en se faisant vacciner.

Pour pouvoir établir la proportionnalité de l'obligation vaccinale imposée en l'espèce, la section de législation observe qu'il doit être démontré que l'obligation vaccinale est adéquate par rapport au but qu'elle poursuit, en ce sens qu'elle est en mesure de contribuer à sa réalisation, qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et qu'elle réalise un juste équilibre des intérêts en présence. La démonstration à livrer sur ce point doit tenir compte de l'ensemble des données scientifiques disponibles au moment où la mesure est décidée.

La circonstance que ces connaissances scientifiques dans la phase actuelle de la pandémie de COVID-19 sont encore incomplètes et peuvent en outre changer en permanence n'empêche pas que des mesures soient d'ores et déjà prises pour parer aux risques pesant sur la santé publique, conformément au principe de précaution ; à l'inverse cependant, cette même circonstance n'ôte

(20) Cour eur. D.H., Gde Ch., arrêt *Vavříčka et autres c. République tchèque*, 8 avril 2021, § 310.

rien à cette nécessité de fonder l'efficacité et la proportionnalité des mesures en projet, au regard de l'ensemble des données scientifiques disponibles et dans le cadre d'un processus décisionnel minutieux, transparent et argumenté.

S'agissant du processus décisionnel suivi et de l'étalement scientifique qu'il procure, la section de législation prend acte des divers avis, rapports et conclusions de divers organes et institutions pour conclure que la mesure tendant à l'obligation vaccinale des professionnels de santé contre la COVID-19 se fonde bien sur des avis et des recommandations d'institutions scientifiques. La section de législation invite néanmoins l'auteur de l'avant-projet, dans un but de transparence, à reprendre expressément dans l'exposé des motifs les données scientifiques sur la base desquelles ces avis et ces recommandations ont été émis et qui ont fondé la conviction de l'auteur de l'avant-projet.

Quant à la proportionnalité au sens strict de la mesure en cause, la section de législation formule plusieurs considérations, en écho notamment au raisonnement suivi par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Vavricka* précité.

Elle relève, tout d'abord, que l'avant-projet à l'examen prévoit une dispense de vaccination en cas de contre-indication médicale. Sur ce point, il a été demandé au délégué du ministre de préciser pour quelle raison l'exception est limitée aux contre-indications médicales et pourquoi il n'est pas prévu d'exceptions pour d'autres motifs, en particulier, compte tenu de l'article 19, § 2, de la Constitution et de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour des motifs d'ordre religieux ou idéologique. Il a précisé notamment que « [h]et collectieve belang van de bescherming van de volksgezondheid primeert anderzijds op de individuele grondrechten en belangen die u aanhaalt. Een gerichte verplichte vaccinatie is een noodzakelijk en proportioneel middel bij het nastreven van het legitieme doel van de bescherming van de volksgezondheid, dat niet anderszins op een minder radicale wijze kan worden bereikt ». Il résulte de l'examen auquel le Conseil d'Etat a procédé qu'il ne parvient pas à une autre conclusion que le délégué sur ce point, compte tenu notamment de ce que le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention se réfère notamment à la santé publique parmi les objectifs pouvant légitimement être poursuivis par le législateur lorsqu'il estime nécessaire, comme dans les circonstances évoquées, de restreindre les libertés de pensée, de conscience et de religion, les conditions d'application de cette disposition étant réunies en l'espèce.

S'agissant du caractère sûr et efficace des vaccins concernés, la section de législation note que ceux-ci ont fait l'objet d'une autorisation conditionnelle de mise sur le marché par l'Agence européenne des médicaments. Par ailleurs, l'innocuité des vaccins employés est en outre soumise à un contrôle permanent des autorités compétentes. Il est enfin relevé que, quand bien même certains risques ne seraient pas encore identifiés en raison du caractère encore conditionnel de l'autorisation de mise sur le marché, l'avant-projet exclut

néanmoins l'obligation vaccinale en cas de contre-indication médicale, que celle-ci soit actuellement déjà connue ou qu'elle le devienne par la suite.

L'avant-projet laisse en outre aux professionnels de soins de santé une période transitoire de trois mois pour se faire vacciner. Pendant cette période transitoire, le professionnel en question qui n'a pas encore fait l'objet d'une vaccination contre la COVID-19 peut poursuivre l'exercice de sa profession à condition de disposer d'un certificat de test ou d'un certificat de rétablissement et de prendre les mesures de protection requises.

S'agissant des sanctions prévues par l'avant-projet, le Conseil d'Etat relève qu'une période transitoire est tout d'abord prévue entre la date d'entrée en vigueur du projet à l'examen et le 31 mars 2022. Pour le professionnel de soins de santé qui est occupé sur la base d'un contrat de travail et qui ne peut poursuivre l'exercice de ses fonctions en application de l'avant-projet, l'exécution de son contrat de travail est suspendue jusqu'au 31 mars 2022 au plus tard, à condition qu'aucun emploi adapté ne soit possible. Ce délai est prolongé de six semaines si le professionnel s'est vu administrer une première dose dans le cadre d'une vaccination contre la COVID-19 au plus tard le 31 mars 2022. Pendant cette suspension, le professionnel peut prétendre à des allocations comme chômeur temporaire pour autant qu'il satisfasse à toutes les conditions d'admissibilité et d'indemnisation prévues par l'arrêté applicable en matière de chômage. Lorsque le professionnel des soins de santé est occupé en tant que travailleur indépendant et qu'il ne peut poursuivre l'exercice de ses fonctions en application des dispositions de l'avant-projet, l'exécution de ses fonctions est suspendue jusqu'à la même date du 31 mars 2022 au plus tard. Ce délai est également prolongé de six semaines si le professionnel s'est vu administrer une première dose dans le cadre d'une vaccination contre la COVID-19 au plus tard le 31 mars 2022. Pendant cette suspension, le travailleur indépendant peut prétendre au « droit passerelle classique ».

En cas de non-respect de l'obligation vaccinale à l'échéance du 1<sup>er</sup> avril 2022, à l'issue donc de la période transitoire, le professionnel de soins de santé verra son visa ou son enregistrement suspendu. Par ailleurs, pour le professionnel sous contrat de travail qui ne respecte pas l'obligation vaccinale au 1<sup>er</sup> avril 2022, son contrat sera résilié de plein droit, sans délai de préavis ni indemnité compensatoire de préavis, sauf s'il s'y oppose avant le 1<sup>er</sup> avril 2022. Dans ce cas, l'exécution du contrat de travail est suspendue sans salaire et sans indemnité. Lorsque le professionnel des soins de santé est occupé sur la base d'une convention de collaboration sous le statut social de travailleur indépendant, la convention de collaboration est résiliée de plein droit à la même date du 1<sup>er</sup> avril 2022, sans délai de préavis ni indemnité compensatoire de préavis, sauf s'il s'y est opposé avant cette date. Dans ce cas, l'exécution de la convention est suspendue. S'il est occupé comme travailleur indépendant, l'exécution de ses fonctions est rendue impossible de plein droit, et de manière immédiate au 1<sup>er</sup> avril 2022. Aucune sanction pénale n'est prévue

par l'avant-projet à l'examen dans le chef du professionnel de soins de santé qui ne respecterait pas l'obligation vaccinale ni dans le chef de l'employeur qui continuerait à occuper un professionnel de soins de santé non vacciné. La section de législation observe enfin que l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains relève, dans son avis n° 6/2021 du 7 décembre 2021, que l'avant-projet prévoit ainsi un système de sanctions graduelles qui est en phase avec ce que requiert le principe de proportionnalité. On peut encore noter à cet égard que les articles I.4-12 et VII.1-55 du Code du bien-être au travail interdisent aux employeurs de mettre ou de maintenir au travail les travailleurs qui se sont soustraits aux vaccinations obligatoires.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent et compte tenu de ce qu'elle n'est pas compétente pour établir et évaluer elle-même les données scientifiques nécessaires, la section de législation n'aperçoit pas à ce stade de motifs évidents de mettre en doute la proportionnalité de la restriction au droit à l'intégrité physique qu'emporte l'avant-projet. La section de législation insiste néanmoins sur le fait que, pour satisfaire au principe de proportionnalité, non seulement l'adoption de la mesure envisagée, mais aussi son maintien par la suite, doivent en permanence être basés sur une prise en considération explicite des meilleures données scientifiques disponibles, dans le cadre d'un processus décisionnel minutieux, transparent et argumenté.

**12.** *Fraude sociale et transferts de données à des administrations étrangères* (21). La question se pose de savoir, à l'occasion de l'examen d'un arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux contrôles dans le cadre de la gestion et du paiement des prestations familiales », si l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles peut communiquer des données à caractère personnel à l'étranger.

Le projet vise, en tant que « partenaires » de la cellule fraude de l'Agence, notamment « les services publics [...] étrangers ». La même disposition du projet prévoit que ladite cellule fraude peut notamment relayer auprès des partenaires « les données relatives à la fraude sociale pouvant avoir un impact en matière de prestations familiales », dans certaines limites prévues par le projet. Tel qu'il est envisagé, le projet implique que des données à caractère personnel peuvent être transmises à des services publics d'Etats qui ne sont pas soumis au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le « RGPD ») et, partant, ne sont pas liés par les obligations résultant de celui-ci, de sorte que les garanties de protection

(21) Avis n° 70.722/2, donné le 24 janvier 2022, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 février 2022 « relatif aux contrôles dans le cadre de la gestion et du paiement des prestations familiales ».

de la vie privée des personnes dont les données ont été transmises pourraient, le cas échéant, selon le régime juridique de l'Etat destinataire hors Espace économique européen, ne pas exister.

Partant, la disposition du projet, en ce qu'elle vise sans limitation, parmi les partenaires de la cellule fraude de l'Agence, les « services publics [...] étrangers », apparaît avoir une portée excessivement large, qui, dans son application, peut entraîner un transfert de données à caractère personnel incompatible avec la protection de la vie privée garantie par l'article 22 de la Constitution et le RGPD. La section de législation invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à revoir la disposition en cause à la lumière de cette observation, en prenant notamment en considération le chapitre V (« Transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales ») du RGPD.

**13. Droit d'accès aux archives et droit au respect de la vie privée (22).** La proposition de loi examinée entend prévoir que « [a]ux fins de recomposition de sa propre famille ou de son histoire familiale à la suite de séparations transfrontalières contraintes, toute personne peut demander à consulter les archives conservées par des autorités publiques ou les organismes publics ou privés qui contiennent des données à caractère personnel de tiers utiles à cette finalité ». La proposition de loi entend donner une base légale à la possibilité d'accès à ces données sans devoir recueillir au préalable le consentement des tiers concernés. Les autorités publiques ou les organismes publics ou privés saisis d'une demande de consultation des archives mentionnées auront donc l'obligation d'y faire droit si elle répond aux exigences fixées par la disposition examinée. Même si certaines modalités à cet accès sont fixées, la proposition organise, ce faisant, un traitement de données à caractère personnel constitutif d'une ingérence particulièrement importante dans le droit au respect de la vie privée des personnes susceptibles de faire l'objet des recherches envisagées. Il y a donc lieu d'examiner si, pour ce qui concerne les aspects de la question qui relèvent de l'autorité fédérale, cette « base légale » répond aux exigences tirées de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et du RGPD.

Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur, qui dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en présence.

(22) **Avis n° 71.631/2, donné le 4 juillet 2022**, sur une proposition devenue la loi du 21 mars 2023 « permettant l'accès aux archives en vue de la recomposition des familles à la suite des séparations contraintes ».

En dehors même des cas où une « vie familiale » est en cause au sens de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu de prendre en considération le fait qu'en tout cas, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme applicable à l'article 8 de la Convention et, en conséquence, à l'article 22 de la Constitution, « le droit de connaître son ascendance se trouve dans le champ d'application de la notion de “vie privée”, qui englobe des aspects importants de l'identité personnelle dont l'identité des géniteurs fait partie (*Odièvre c. France* [GC], n° 42326/98, § 29, CEDH 2003-III, et *Mikulic* [c. Croatie (n° 53176/99, § 54, CEDH 2002-1)], § 53) », cette considération valant, avec toutefois une intensité le cas échéant différente, pour toute recherche destinée à permettre une « reconstitution de sa propre famille ou de son histoire familiale » au sens de la proposition à l'examen. Il est donc légitime en son principe qu'au titre de la garantie du droit au respect de la vie privée des personnes ayant subi des « séparations transfrontalières contraintes », le législateur estime devoir mettre sur pied une procédure du type de celle qu'envisage la proposition de loi, pouvant impliquer des ingérences quant à l'exercice du droit au respect de la vie privée des personnes au sujet des informations ainsi recherchées. Il appartient toutefois au législateur d'assurer un juste équilibre entre les droits des personnes en recherche et ceux des personnes faisant l'objet de celles-ci, se rattachant les uns et les autres au droit au respect de la vie privée.

Dans la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », qui met en œuvre l'article 32 de la Constitution, le droit de consulter un document administratif se trouve notamment limité par « les libertés et les droits fondamentaux des administrés » (article 6, § 1<sup>er</sup>, 2°) ou encore « la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie » (article 6, § 2, 1°). La loi proposée doit, elle aussi, ménager un équilibre entre les droits et les intérêts pouvant être en présence, voire en conflit, à l'occasion d'une demande de consultation formulée en application de son dispositif. Sous peine de ruiner l'objectif légitimement poursuivi par celui-ci, trouvant un fondement à tout le moins, ainsi qu'il vient d'être exposé, dans le droit au respect de la vie privée des demandeurs d'informations, il ne serait pas admissible que la loi fasse nécessairement prévaloir dans tous les cas, comme à l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994, le droit au respect de la vie privée des personnes faisant l'objet de la recherche. Il est par ailleurs peu envisageable, vu la grande diversité des situations pouvant se présenter, que la loi établisse de manière générale et impersonnelle quel intérêt ou quel droit doit prévaloir sur l'autre. Il convient de tenir compte aussi du fait que les archives susceptibles d'être consultées relèvent non seulement des pouvoirs publics mais peuvent aussi appartenir à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé. Contrairement à ce qui est prévu dans la loi du 11 avril 1994, ce ne sera donc pas toujours une administration qui prendra la décision de permettre ou

non l'accès aux documents recherchés. Par voie de conséquence, il est difficile de transposer au dispositif proposé les mécanismes prévus par l'article 8 de cette loi, par lesquels un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs est organisé contre un éventuel refus de permettre l'accès ou au regard des difficultés rencontrées pour consulter les documents recherchés, suivi, le cas échéant, d'un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat contre la décision implicite de rejet prévue par cette même disposition. Dès lors que des droits subjectifs à caractère civil seraient en jeu, l'article 144 de la Constitution fait même obstacle à ce que ces instances soient investies d'un contentieux analogue mettant en cause un organisme de droit privé.

La section de législation en conclut que, afin d'assurer le juste équilibre à rechercher, la proposition doit être complétée par l'organisation d'une procédure faisant intervenir, selon des modalités à préciser, un juge judiciaire lui permettant de prendre la décision de faire droit ou non à la demande à introduire ou introduite devant les organismes détenteurs des archives concernées ou lui permettant d'assurer un contrôle effectif d'une décision prise par le détenteur des archives concernées. Cette procédure permettrait également de déterminer si l'accès aux documents pertinents des archives doit se limiter à l'organisation d'une simple consultation de ces documents ou pourrait aller jusqu'à la possibilité de s'en voir délivrer une copie.

Enfin, il se déduit des termes de la proposition que le demandeur ne peut obtenir de copie des documents qu'il consulte. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 prévoient expressément que chacun a le droit de se faire remettre une copie des documents administratifs dans les limites prévues par la loi. Certes, outre le fait que la loi proposée s'applique à l'ensemble des archives et non seulement à celles rassemblant des documents administratifs, les dispositifs résultant, d'une part, de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 et, d'autre part, de la loi proposée présentent des traits différents, en ce que notamment, dans la loi proposée, davantage de poids est donné au droit au respect de la vie privée des personnes en recherche d'informations par rapport au droit au respect de la vie privée des personnes faisant l'objet de la recherche. Il n'est donc pas certain que, dans tous les cas, l'impossibilité d'obtenir une copie des documents pertinents se justifie au regard d'impératifs supérieurs. Pour ce motif, il paraît indiqué d'étendre l'objet de la procédure précitée à la question de savoir si, au cas par cas, l'accès aux archives peut avoir pour résultat l'obtention d'une copie des documents recherchés.

**14.** *Traitement de données relatives à la politique du logement pour des fins statistiques* (23). Le droit du logement n'échappe pas aux questions rela-

(23) **Avis n° 71.545/4, donné le 6 juillet 2022**, sur un avant-projet devenu, – après qu'une nouvelle version en ait été donnée, laquelle a également été soumise à la section de législation et a donné lieu à l'avis n° 73.236/4 du 19 avril 2023 –, le décret de la Région wallonne du 28 septembre 2023 « modifiant le Code wallon de l'habitation durable ».

tives à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. L'avant-projet examiné charge le Centre d'Etudes en Habitat durable de « rassembler et assurer régulièrement le traitement des données disponibles auprès des acteurs publics et privés relevant des politiques du logement, de l'habitat et de la ville, en vue de fournir des statistiques publiques » et de « mettre à la disposition des instances d'avis, des instituts statistiques, des administrations compétentes, des universités et du public, ses ressources documentaires, les résultats de ses études et recherches avancées, ainsi que ses connaissances relatives aux politiques du logement, de l'habitat et de la ville ». Il est également prévu que « [d]ans l'exercice de ses missions, le Centre respecte [...] garantit [...] l'accès aux publications et l'accès aux données dans le respect de la réglementation sur la protection des données à caractère personnel ».

En l'espèce et étant donné qu'il s'agit plus particulièrement d'un traitement de données en vue de fournir des statistiques publiques, il faut rappeler l'exigence de l'article 89, § 1<sup>er</sup>, du RGPD, selon laquelle le traitement à des fins de recherche scientifique ou statistique doit être encadré de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée, permettant notamment d'assurer la mise en place de mesures techniques et organisationnelles pour assurer le respect du principe de minimisation des données. L'avant-projet est lacunaire sur ces différents points puisqu'il se contente d'affirmer que le traitement des données se fera dans le respect du RGPD. La section de législation invite l'auteur de l'avant-projet à le compléter en conséquence.

**15.** *Dotations aux membres de la famille royale et droit à la vie privée* (24). La proposition à l'examen tend à réformer le régime des dotations royales, institué par la loi du 27 novembre 2013 « concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie ».

En ce qu'elle impose une autorisation préalable pour l'exercice d'une activité professionnelle, la participation à une association ou à une fondation et les déplacements à l'étranger, la proposition constitue une ingérence dans les droits et libertés des bénéficiaires d'une dotation, et notamment dans le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'aller et venir, le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, et la liberté d'association.

Sur cette question, la section de législation renvoie à l'analyse de la section du contentieux administratif effectuée dans l'arrêt n° 249.248 du 15 décembre 2020

(24) **Avis n° 68.769/VR, donné le 14 juin 2022**, sur une proposition de loi « modifiant la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie en ce qui concerne les activités des membres de la Famille royale bénéficiant d'une dotation et le contrôle de celles-ci par le gouvernement et la Chambre des représentants ».

à propos du droit au respect de la vie privée et familiale du Prince Laurent de Belgique :

« En l'espèce, le requérant est le fils du précédent Souverain et le frère de l'actuel. Il est ainsi membre de la Famille royale et bénéficie d'une dotation à charge de l'Etat. [...] Il n'est donc pas un citoyen ordinaire dans la mesure où, en tant que membre de la Famille royale, il doit assumer un rôle public qui implique certaines limites à ses droits et libertés. Il est rappelé une nouvelle fois qu'il revient au Conseil d'Etat d'examiner la légalité de la décision attaquée au regard des faits retenus par l'autorité, étant, en l'espèce, la participation du requérant à un événement public sans en avoir averti au préalable le gouvernement et plus particulièrement le ministre des Affaires étrangères. Comme relevé ci-avant, la notion de "vie privée" reçoit une acception particulière lorsque l'activité a un caractère public. Comme l'indique l'article 8 de la CEDH, la protection de la vie privée n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet d'ingérences de la part de l'autorité publique à certaines conditions. [...] En l'espèce, le législateur a pu considérer qu'il était nécessaire que les membres de la Famille royale, bénéficiaires d'une dotation publique, obtiennent l'accord du ministre des Affaires étrangères à l'occasion de contacts en Belgique avec les autorités d'Etats étrangers afin d'éviter une divergence d'attitude entre, d'une part, la politique étrangère menée par le gouvernement, sous la direction du Roi, conformément à l'article 167, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et, d'autre part, d'éventuels comportements de membres de la Famille royale qui pourraient impliquer une absence de cohésion dans ce domaine ou recevoir une interprétation mettant à mal cette politique étrangère. Un faux pas diplomatique pourrait avoir des conséquences sur la scène internationale mais aussi au sein même de l'Etat fédéral dès lors que les entités fédérées peuvent également mener des relations internationales dans les matières qui sont de leur compétence. La stabilité des relations diplomatiques participe ainsi directement à la sécurité nationale. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'interdire, dans le chef du requérant, tout contact avec des représentants d'Etats étrangers mais de s'assurer que les contacts souhaités ne déforcent pas la politique étrangère nationale. Enfin, ce sont les contacts avec les autorités d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ou leurs représentants qui font l'objet de la restriction mais non les relations ordinaires du requérant avec des personnes n'ayant pas cette qualité. Ainsi, les limites apportées au droit à la vie privée du requérant et plus particulièrement à son droit de nouer des contacts avec d'autres personnes, sont nécessaires à la stabilité et la sécurité nationales et proportionnées au but légitime poursuivi ».

La section de législation ajoute par ailleurs que les limitations qu'entend insérer la proposition ne s'appliquent, par définition, que pour autant que

et aussi longtemps que le membre concerné de la Famille royale accepte de percevoir la dotation en question. C'est à ces mêmes conditions que, par définition, un membre de la Famille royale, en cas de méconnaissance des dispositions en projet, s'expose à « une retenue sur la dotation » au sens de la loi du 27 novembre 2013. Ces obligations, et le régime de retenue sur la dotation qui s'y attache si elles sont méconnues par leurs bénéficiaires, forment le contre-poids du droit aux prestations financières à charge du Trésor public qu'ouvre la loi en leur faveur. En conclusion, les ingérences dans les droits et libertés qui résultent des dispositions examinées apparaissent ainsi raisonnablement justifiées et proportionnées aux buts poursuivis par les auteurs de la proposition.

**16.** *Enquêtes de sécurité à la Défense et respect du principe de proportionnalité* (25). Le droit à la vie privée s'infiltré dans toutes les strates de l'ordre juridique belge, y compris dans des matières sensibles comme celles réglées par la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

Après avoir renvoyé aux développements figurant dans l'avis n° 37.748/AG et 37.749/AG (26), où il est principalement fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (27) concernant l'admissibilité de mesures comportant des ingérences au droit au respect de la vie privée et motivées pour l'essentiel par les nécessités de la sécurité nationale, la section de législation examine la question de la proportionnalité du régime envisagé de vérification de sécurité spécifique à la Défense. A cet égard, elle constate que le champ d'application de ce régime inclut « tout militaire détaché en dehors du Ministère de la Défense, et tout agent civil du Ministère de la Défense mis temporairement à la disposition d'un autre service ». Or, la mesure de screening envisagée, y compris en cours de carrière, des personnes visées, laquelle entraîne des ingérences dans la vie privée de celles-ci, est justifiée par la nécessité de vérifier que la personne concernée, dans le cadre de l'exercice de son emploi ou de sa fonction au sein de la Défense, présente des garanties suffisantes quant à son intégrité et n'est pas susceptible de porter atteinte, par son comportement et/ou son environnement, aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 ou à l'intégrité physique des personnes. L'auteur de l'amendement doit pouvoir démontrer que ces personnes, bien que détachées du Ministère de la Défense et n'exerçant dès lors plus leur emploi ou leur fonction au sein de ce Ministère ou pour les forces armées belges, sont néanmoins

(25) Avis n° 72.070/4, donné le 26 septembre 2022, sur des amendements à un projet devenu la loi du 7 avril 2023 « portant modificatio [*sic*] de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ». Un recours en annulation visant cette loi (n° de rôle 8118) est pendant devant la Cour constitutionnelle.

(26) Avis n° 37.748/AG et 37.749/AG, donné le 23 novembre 2004, sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité » et sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité ».

(27) Cour eur. D.H., arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987.

susceptibles, dans l'exercice de leur emploi ou fonction et par un usage inapproprié, de nuire aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998.

Il appartient au législateur, compte tenu des ingérences importantes dans la vie privée des personnes concernées et en particulier au vu des effets qui s'attachent à la procédure de vérification de sécurité dans le cas où elle ne débouche pas sur un avis positif, de s'assurer du caractère nécessaire et proportionné de l'ingérence, ce qui suppose qu'il soit en mesure de démontrer que l'objectif légitime poursuivi ne peut pas être atteint au moyen de mesures moins attentatoires à la vie privée que celle consistant à soumettre d'office l'ensemble des personnes détachées ou mises à disposition à la procédure de vérification de sécurité.

La question de la proportionnalité de la mesure se pose également au regard du fait que, selon l'amendement proposé, l'« environnement » de la personne concernée pourrait, indépendamment de son « comportement », constituer le principal motif de délivrance d'un avis négatif de sécurité. Eu égard aux conséquences graves qui peuvent s'attacher à la délivrance d'un avis négatif, il s'indique que, dans l'application qui sera faite du dispositif en projet, l'autorité compétente s'appuie sur des circonstances précises et concrètes pour démontrer que l'« environnement » d'un individu est susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts juridiquement protégés par les dispositions en projet et ne puisse donc pas se borner à faire état, à ce niveau, de considérations générales et abstraites. Dans cette perspective, la justification de l'amendement sera complétée lors des travaux préparatoires pour mieux expliciter et illustrer les situations qui peuvent être prises en compte par cette autorité.

**17. *Registre de transparence et secret professionnel*** (28). La section de législation s'interroge sur la compatibilité, au regard du secret professionnel de l'avocat, d'une mesure qui entend imposer aux lobbyistes de communiquer, dans un registre de transparence, le nom des clients qu'ils représentent dans le cadre d'activités de lobbying.

Suite au rappel de l'arrêt n° 167/2020 du 17 décembre 2020 de la Cour constitutionnelle, qui précise le périmètre du secret professionnel de l'avocat au regard de ses différentes activités, la section de législation renvoie à l'analyse de Paul Martens qui note que « l'activité de l'avocat se décline en trois secteurs : la défense en justice, ce qui la prépare et la prolonge ; la consultation juridique – ce que la directive appelle l'évaluation de la situation juridique du client – ; les activités “extra-juridiques”. Seules celles-ci échappent au secret professionnel, car, comme l'écrivait l'avocat général Poiars Maduro, en utilisant une notion qui a toujours fait horreur aux avocats, l'avocat n'agit plus autrement que comme un “agent d'affaires” » (29).

(28) **Avis n° 70.858/2, donné le 14 février 2022**, sur une proposition de loi « instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence ».

(29) P. MARTENS, « Secret professionnel : divergences et convergences des droits continentaux et anglo-saxons », in G.-A. Dal (dir.), *Le secret professionnel de l'avocat et la jurisprudence européenne – Legal professional privilege and european case law*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2010, p. 15.

En l'espèce, l'obligation de communiquer le nom de ses clients ne s'applique que dans le cadre des activités de lobbying de l'avocat. La proposition exclut expressément plusieurs activités de la définition de lobbying. Parmi les activités exclues figurent notamment les activités qui touchent à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, ainsi que les activités de conseil juridique. L'obligation de divulgation ne vaut par conséquent que dans le cadre strict de l'activité de lobbying de l'avocat, à savoir « une activité qui va au-delà de sa mission spécifique de défense ou de représentation en justice et de conseil juridique ». Au vu de ce qui précède – et spécifiquement au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle –, la section de législation est d'avis que la divulgation par l'avocat du nom de ses clients dans le cadre de ses activités de lobbying est admissible.

**18. Récolte de données dans le secteur des communications électroniques et vie privée** (30). Afin de répondre aux critiques de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 158/2021 du 18 novembre 2021 relatif à la violation du principe de légalité consacré à l'article 22 de la Constitution, l'amendement examiné entend désormais déterminer dans la loi du 13 juin 2005 les données que doivent conserver les opérateurs qui offrent aux utilisateurs finaux des services de communications électroniques. Certaines de ces données peuvent être qualifiées de données relatives à l'identité civile des utilisateurs au sens de la jurisprudence de la Cour de justice ou, à tout le moins, de données qui présentent des risques similaires au regard de la vie privée des utilisateurs (31). Les autres données constituent des données relatives au trafic ou des données

Voir également, dans le même sens, M. DAL et M. VLIÉS, « Le secret professionnel et le devoir de discrétion de l'avocat », in *Liber amicorum Georges-Albert Dal*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 240 ; J.-P. BUYLE et D. VAN GERVEN, « Le fondement et la portée du secret professionnel de l'avocat dans l'intérêt du client », *J.T.*, 2012/16, n° 6476, pp. 327 à 330.

(30) **Avis n° 71.184/4, donné le 25 avril 2022**, sur des amendements à l'avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2022 « relative à la collecte et à la conservation des données d'identification et des métadonnées dans le secteur des communications électroniques et à la fourniture de ces données aux autorités ». Plusieurs recours en annulation visant cette loi (n°s de rôle 7907, 7929, 7931 et 7932) sont pendants devant la Cour constitutionnelle.

(31) La Cour de justice a jugé, dans son arrêt C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *La Quadrature du Net e.a.*, 6 octobre 2020, C-511/18, ECLI:EU:C:2020:791 : « 157. En ce qui concerne, enfin, les données relatives à l'identité civile des utilisateurs des moyens de communications électroniques, ces données ne permettent pas, à elles seules, de connaître la date, l'heure, la durée et les destinataires des communications effectuées, non plus que les endroits où ces communications ont eu lieu ou la fréquence de celles-ci avec certaines personnes pendant une période donnée, de telle sorte qu'elles ne fournissent, mises à part les coordonnées de ceux-ci, telles que leurs adresses, aucune information sur les communications données et, par voie de conséquence, sur leur vie privée. Ainsi, l'ingérence que comporte une conservation de ces données ne saurait, en principe, être qualifiée de grave (voir, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, points 59 et 60). 158. Il en découle que, conformément à ce qui a été exposé au point 140 du présent arrêt, les mesures législatives visant le traitement de ces données en tant que telles, notamment leur conservation et l'accès à celles-ci à la seule fin de l'identification de l'utilisateur concerné, et sans que lesdites données puissent être associées à des informations relatives aux communications effectuées, sont susceptibles d'être justifiées par l'objectif de prévention, de recherche, de détection et de poursuite d'infractions pénales en général, auquel se réfère l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2002/58 (voir, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, point 62) ».

de localisation, comme, par exemple, les adresses IP attribuées à la source d'une connexion. L'accès à ces données n'apparaît *a priori* pas poser de difficultés au regard du cadre fixé par la Cour de justice. La section de législation invite néanmoins l'auteur de l'amendement, eu égard au caractère sensible de la matière réglée, à veiller à ce que les données, autres que celles relatives à l'identité civile, ne présentent pas de risques similaires, en termes de traçage de l'utilisateur, à ceux évoqués par la Cour de justice en ce qui concerne les adresses IP attribuées à la source de la connexion (32), auquel cas l'accès à ces données devrait également être restreint.

**19. *Habilitation au Roi dans un domaine réservé au législateur*** (33). Les amendements examinés imposent aux opérateurs de conserver un certain nombre de données dont « les autres identifiants relatifs à l'utilisateur final, à l'équipement terminal ou à l'équipement le plus proche de cet équipement terminal, qui résultent de l'évolution technologique et qui sont déterminés par le Roi, pour autant que cet arrêté soit confirmé par la loi dans les douze mois suivant la publication de cet arrêté ». Pour se conformer à l'arrêt n° 158/2021 du 18 novembre 2021 de la Cour constitutionnelle (B.8.4.3.), la section de législation invite l'auteur de l'amendement à démontrer, dans la justification de l'amendement, en quoi le « cours normal de la procédure législative » est tel qu'il ne permet pas de déterminer ces identifiants en temps utile. A cette occasion, il précisera en quoi un délai de douze mois est conforme aux enseignements de l'arrêt précité, qui requiert que la confirmation de l'arrêt ait lieu dans un « délai relativement court ». Enfin, il va de soi qu'à défaut de confirmation dans le délai imposé, les arrêtés concernés doivent être réputés n'avoir jamais produit d'effets.

**20. *Enquête d'intégrité communale*** (34). L'enquête d'intégrité communale en projet entraîne son lot de questionnements au regard de la vie privée.

S'agissant des catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées, plusieurs d'entre elles sont énoncées de manière fort large en manière telle qu'elles ne permettent pas de rencontrer suffisamment l'exigence de prévisibilité déduite de l'article 22 de la Constitution. L'insuffisance de cette détermination implique en outre qu'en l'état, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier si les catégories de données concernées répondent au principe de minimisation des données prescrit par le RGPD.

Il en est ainsi des « informations issues de l'enquête d'intégrité concernant la personne physique ou morale faisant l'objet de la demande d'avis ». Le

(32) Voir l'arrêt C-511/18 (considérant 153) et l'arrêt C-746/18 (considérant 35) de la Cour de justice ainsi que, particulièrement en ce qui concerne les données permettant d'identifier techniquement les équipements terminaux des utilisateurs finaux, l'avis n° 108/2021 (considérant 102) et l'avis n° 66/2022 (note de bas de page n° 12), de l'Autorité de protection des données. Voir également, de manière plus générale, l'avis n° 69.381/4, pp. 67 et 68.

(33) **Avis n° 71.184/4, donné le 25 avril 2022**, précité.

(34) **Avis n° 72.195/2/AG, donné le 12 décembre 2022**, sur un avant-projet de loi « relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics ».

commentaire de cette disposition ne fournit en outre aucune précision sur la question de savoir ce que recouvrent ces « informations ». Ces précisions sont d'autant plus nécessaires que les informations en question se distinguent manifestement des informations auxquelles la Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité des pouvoirs publics (ou « DEIPP ») a accès conformément à l'avant-projet en allant au-delà de celles-ci. Il en va de même pour les « constats d'infractions » et les « procédures (de sanctions) judiciaires et administratives » et dont on ne trouve d'autre commentaire dans l'exposé des motifs, en ce qui concerne le « constat d'infraction » que, « par exemple, l'obligation de déclaration » ou encore « Dimona, Limosa ... ». Le texte doit être revu sur ces points de manière à éviter qu'il puisse être appliqué comme donnant accès à des « constats d'infraction » non suivis de poursuites ou à l'ensemble des actes faisant partie des « procédures de sanction » judiciaires et administratives, en ce compris des documents non pertinents au regard des finalités poursuivies. Les « données financières, administratives et judiciaires », désignées comme des catégories de données pouvant être traitées dans le cadre de l'accomplissement, par les communes, d'une enquête d'intégrité, ont une portée trop large. Si, comme l'indique le commentaire de la disposition, il s'agissait de répondre aux objections formulées par l'Autorité de protection des données, ces catégories, en raison de leur généralité, ne permettent pas d'en déterminer suffisamment la portée en manière telle qu'un contrôle de proportionnalité relatif au traitement de ces données puisse être opéré. Il est vrai que la disposition est complétée par le membre de phrase suivant « pour se faire une idée de l'intéressé au regard de l'activité économique que l'intéressé a l'intention d'établir ou d'exploiter ». Cette dernière formulation manque toutefois de précision quant à la nature des informations pouvant être traitées.

Afin de remédier aux difficultés exposées ci-dessus, outre les compléments requis, dont il est question ci-avant, quant à une meilleure détermination des catégories de données visées, le dispositif relatif aux traitements de données à caractère personnel devra en tout état de cause être complété par une habilitation au Roi le chargeant d'énoncer les données précises pouvant être traitées et ce, afin de satisfaire au principe de légalité dans son volet matériel déduit de l'article 22 de la Constitution.

## 7. Droits de l'enfant

**21.** *Accouchement dans la discrétion. Cadre formé par les instruments internationaux et européens de protection des droits et libertés* (35). Saisie de deux propositions de loi sur les questions entourant la possibilité d'accoucher dans

(35) **Avis n° 69.870/AG, donné le 7 mars 2022**, sur une proposition de loi « relative à l'accouchement dans la discrétion » (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1631/001). Voir également l'avis n° 70.158/AG, rendu le même jour, sur une proposition de loi « modifiant le Code civil en ce qui concerne l'accouchement discret » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0841/001). Les observations générales formulées dans ces deux avis sont similaires, aussi seules celles du premier avis sont reprises ici.

la discrétion, l'assemblée générale de la section de législation est revenue longuement sur le cadre formé par les instruments internationaux et européens de protection des droits et libertés. Pour une importante partie, elle a renvoyé à son avis n° 46.052/AG, rendu le 21 avril 2009 sur une proposition de loi « relative à l'accouchement discret », précisant qu'il est encore actuel, même s'il diffère sur certains points par rapport au dispositif à l'examen et s'il y a quelques nouveaux développements dans la jurisprudence pertinente.

Dans son avis n° 46.052/AG précité, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà eu l'occasion d'exposer, à la lumière des données jurisprudentielles disponibles à l'époque – et singulièrement de l'arrêt *Odièvre c. France* du 13 février 2003 de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(36)</sup> –, les principes applicables à la problématique et au conflit de droits fondamentaux qu'elle est susceptible d'engendrer. L'avis n° 46.052/AG avait notamment relevé que l'intérêt de l'enfant ne s'oppose pas systématiquement, et dans tous les cas de figure, à l'accouchement discret<sup>(37)</sup>. L'avis n° 46.052/AG précité avait en outre souligné que, dans l'arbitrage des droits conflictuels en présence, la Cour européenne entend conférer aux Etats une large marge d'appréciation. Le Conseil d'Etat avait cependant observé que les motifs permettant de laisser une marge d'appréciation aussi étendue aux Etats n'existent pas au niveau national<sup>(38)</sup>.

Les principes formulés par l'arrêt *Odièvre* précité ont été rappelés par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt *Godelli c. Italie* du 25 septembre 2012<sup>(39)</sup>. En l'espèce, la Cour a notamment estimé que, sous l'angle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, un juste équilibre n'avait pas été ménagé entre les intérêts en présence car la législation italienne en cause, une fois que la mère a décidé de garder l'anonymat, ne permettait à l'enfant, adopté et non reconnu à la naissance, ni de demander des informations non identifiantes sur ses origines ni de solliciter la réversibilité du secret de la naissance.

La section de législation attire par ailleurs l'attention sur le fait que, postérieurement à son avis précité du 21 avril 2009, le Comité des droits de l'enfant a

(36) Cour eur. D.H., 13 février 2003, *Odièvre c. France*.

(37) Voy. les points III.A.3.1-III.A.3.2 de l'avis n° 46.052/AG : « il ne peut être exclu que certains Etats puissent considérer que l'obligation pesant sur eux, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant, de "pren[dre] [...] toutes les mesures législatives et administratives appropriées" en vue d'"assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être [...]" puisse aller jusqu'à organiser un régime d'"accouchement discret". A cet égard, l'article 9, paragraphe 1, de la Convention évoque aussi la maltraitance ou le fait de négliger l'enfant comme pouvant justifier qu'il soit séparé de ses parents [...] ».

(38) La section de législation observe que le Conseil d'Etat de France a récemment réaffirmé la validité, au regard de l'article 8 de la Convention, des dispositions de la législation française qui organisent « la possibilité de lever le secret de l'identité de la mère de naissance en permettant de solliciter la réversibilité du secret de son identité sous réserve de l'accord de celle-ci et définissent ainsi un équilibre entre le respect dû au droit à l'anonymat garanti à la mère lorsqu'elle a accouché et le souhait légitime de l'enfant né dans ces conditions de connaître ses origines » (arrêt n° 420.230 du 16 octobre 2019, cons. 5).

(39) Cour eur. D.H., 25 septembre 2012, *Godelli c. Italie*.

insisté à de multiples reprises sur le fait que, notamment au regard de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'accouchement dans la discrétion ne peut être instauré qu'en ultime recours. Dans ses *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France* (23 février 2016), le Comité précité énonce ce qui suit :

« Le Comité recommande une fois de plus à l'Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner pleinement effet au droit de l'enfant de connaître ses parents biologiques ainsi que ses frères et sœurs et le prie instamment d'adopter les mesures nécessaires pour que toutes les informations concernant le ou les parents soient enregistrées et archivées afin que l'enfant puisse connaître, pour autant que possible et à un moment adéquat, son ou ses parents [...]. Il recommande également à l'Etat partie d'envisager d'abroger la règle selon laquelle l'identité de la mère biologique ne peut être dévoilée que si l'intéressée y consent et de redoubler d'efforts pour s'attaquer aux causes profondes qui poussent les parents à recourir à l'accouchement sous X ».

Dans ses *Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse* (26 février 2015), le Comité « invit(a)it instamment l'Etat partie à interdire l'utilisation des boîtes à bébé, à renforcer et promouvoir les solutions de remplacement déjà existantes et à envisager d'introduire, en dernier recours, la possibilité de naissances confidentielles à l'hôpital ».

**22. Accouchement dans la discrétion. Possibilité pour l'enfant de recevoir des informations le concernant sur sa mère (40).** Dans son arrêt *Godelli* précité, la Cour européenne des droits de l'homme a remis l'accent sur la nécessité d'une mise en balance concrète par une instance indépendante aux fins de statuer sur l'accès de l'enfant aux informations relatives à ses origines.

Le dispositif proposé subordonne la possibilité d'accès aux informations à la condition que l'enfant ait atteint l'âge de douze ans. Au sujet d'une telle limite d'âge, on peut lire ce qui suit dans l'avis n° 46.052/AG précité : « En conséquence, en cas d'accouchement discret, il paraît nécessaire de permettre la consultation à partir de 12 ans. Le Commissariat aux droits de l'enfant de la Communauté flamande et le Conseil d'Etat, dans l'avis précité n° 33.294/3, suggèrent même de prévoir la possibilité de consultation au-dessous de la limite d'âge de 12 ans, si la capacité de discernement peut être démontrée ». A l'estime de la section de législation, l'accès aux données doit être possible, sauf justification admissible en sens contraire, sous la limite d'âge de douze ans si la capacité de discernement peut être démontrée.

Le dispositif à l'examen ne prévoit par ailleurs pas la possibilité, pour les descendants de l'enfant né dans la discrétion, de solliciter des données relatives à l'origine de celui-ci. A moins qu'il n'existe une justification convaincante en

(40) Avis n° 69.870/AG, donné le 7 mars 2022, précité.

sens contraire, il conviendrait de remédier à cette carence. En effet, et selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (41), « le droit à l'identité », qui inclut « le droit à connaître son ascendance » et qui fait « partie intégrante de la notion de vie privée », ne se limite pas aux rapports d'ascendance au premier degré et protège également – quoique de manière moins intense que dans le cas de ces derniers (42) – le droit pour des enfants de faire la lumière sur la filiation de leur auteur. Il peut être tout aussi crucial pour un petit-enfant d'avoir accès aux antécédents médicaux de ses ascendants. Il serait d'autant moins justifié de refuser dans une telle hypothèse l'accès à ces données alors que celles-ci ne seraient pas identifiantes.

### 8. Droits économiques, sociaux et culturels

**23. Projets de mixité sociale et standstill** (43). Une disposition du projet examiné introduit deux nouveaux régimes locatifs supplémentaires et vise à exonérer les sociétés de logement de service public du respect des conditions pour la location et la vente de certains logements subsidiés fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 « organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public » lorsque ces sociétés développent des « projets de mixité sociale » que le projet définit.

La section de législation relève que ces modifications ont une incidence majeure sur les conditions d'admission des ménages aux logements d'utilité publique, ainsi que sur les conditions d'attribution et de location de ceux-ci, en particulier parce qu'elles ne seraient plus fixées par le Gouvernement. Il en résulte que par le fait de ce nouveau système, les conditions d'admission, d'attribution et de loyer des logements seront différentes pour chaque nouveau projet. Dès lors, il incombe à la Région wallonne de s'assurer que, sous le couvert de vouloir réaliser une mixité sociale dans le cadre de l'accès aux logements d'utilité publique, elle n'est pas amenée à méconnaître l'article 23 de la Constitution, lequel s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de garantie du droit à un logement décent offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Il appartient à l'auteur d'un tel projet de pouvoir justifier le dispositif en projet au regard de l'article 23 de la Constitution.

(41) Cour eur. D.H., décision du 5 mai 2009, *Menendez Garcia*, req. n° 21046/07.

(42) *Ibid.* : « A cet égard, la Cour considère que l'intérêt dans la connaissance de l'identité varie en fonction du degré de proximité des ascendants. En effet, alors qu'il convient de lui accorder la plus haute importance s'agissant des ascendants directs, à savoir les parents, son poids en relation avec d'autres intérêts diminue en fonction de l'éloignement dans le degré de parenté. Il appartient à chaque Etat de ménager son ordre juridique interne en utilisant la marge d'appréciation dont il dispose pour pondérer les intérêts en conflit dans chaque cas d'espèce. Un des moyens d'effectuer cette pondération est la réglementation des conditions d'octroi de la capacité pour agir dans les demandes de reconnaissance de paternité ».

(43) **Avis n° 71.545/4, donné le 6 juillet 2022**, précité.

**24. Principe de légalité. Sport**(44). Dans les matières du sport et de la politique de la jeunesse, il y a lieu de tenir compte du principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution. Dès lors, il appartient au législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

S'agissant en particulier des régimes de subventions en la même matière, il résulte du même principe de légalité qu'il revient en principe au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums. Concernant les régimes de subventions intervenant dans des matières culturelles au sens de l'article 23 de la Constitution, et de manière plus spécifique encore, pour les matières visées par la loi du 16 juillet 1973 « garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques », la section de législation a également rappelé qu'il appartient au législateur de fixer lui-même par décret les éléments principaux des aides, à savoir leur objet, les montants, les conditions d'octroi de chaque prix, leur périodicité. Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires. Le principe de légalité combiné avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution exige aussi, en principe, que les bénéficiaires potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier.

Une disposition qui habilite le Gouvernement à conclure des contrats de travail avec certaines catégories de personnes, et à déterminer les modalités, les conditions et la durée de ces contrats de travail en vue de promouvoir le sport de haut niveau en Communauté française avec pour intention de faire application de la législation adoptée par le niveau de pouvoir compétent en matière de droit du travail pose question à cet égard. Le système envisagé par l'auteur de l'avant-projet – non pas tel qu'il résulte de la disposition à l'examen mais tel qu'il apparaît des explications communiquées par le délégué de la ministre – va bien au-delà de la conclusion d'un simple contrat entre un employeur et un travailleur. En effet, il implique la mise à disposition des personnes engagées par contrat de travail par la Communauté française, auprès des fédérations sportives, étant entendu que les services du Gouvernement demeureront en charge de la gestion administrative et pécuniaire des dossiers concernés. Ce faisant, la conclusion de ces contrats a donc en réalité pour objet de définir la politique de la Communauté française dans la matière culturelle

(44) Avis n° 71.650/2-4, donné le 6 juillet 2022, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 29 septembre 2022 « portant diverses dispositions relatives aux Sports, à l'Aide à la Jeunesse et à la Jeunesse ».

du sport de haut niveau. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si le contrat de travail conclu entre le Gouvernement et les personnes concernées – et non, par exemple, directement entre une fédération sportive et ces personnes – constitue effectivement le véhicule juridique adéquat, qui, dans le respect de la législation applicable en matière de contrat de travail, permettra effectivement d’atteindre l’objectif poursuivi par le décret en projet. En tout état de cause, compte tenu de l’intention réelle et concrète de l’auteur de l’avant-projet, et au regard du principe de légalité qui découle de l’article 23 de la Constitution, le projet doit être complété de manière à encadrer de manière suffisante le mécanisme envisagé, et ce dans le respect de la législation fédérale en matière de droit du travail.

**25. *Principe de légalité issu de l’article 23 de la Constitution* (45).** Le principe de légalité attaché à l’article 23 de la Constitution impose que le législateur définisse lui-même les éléments essentiels du régime de protection environnementale qu’il entend mettre en place, de sorte que les notions qu’il emploie soient définies avec précision et que les habilitations éventuelles qu’il entend conférer au Gouvernement soient encadrées à suffisance. Une disposition de l’avant-projet qui permet au Gouvernement d’étendre une exemption en matière environnementale à des durées supérieures à un mois « en cas de force majeure » sans que le dossier ne contienne d’indications quant aux situations pouvant constituer des cas de force majeure susceptibles de justifier les dérogations concernées, ni quant aux limites de ces prolongations, pose des difficultés au regard du principe de légalité énoncé ci-avant. La section de législation invite l’auteur de l’avant-projet à compléter le commentaire des articles à l’aide notamment d’exemples pertinents.

**26. *Publicité des jeux de hasard et liberté d’entreprendre* (46).** La réglementation restrictive de la publicité sur les jeux de hasard envisagée est susceptible de porter atteinte à la liberté d’entreprendre des opérateurs dans le domaine des jeux de hasard souhaitant légalement exercer leur activité sur le territoire de la Belgique. Une limitation de la liberté d’entreprendre n’apparaît comme déraisonnable que si elle limitait la liberté d’entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi. En l’espèce, la section de législation estime que les restrictions apportées à la publicité pour les jeux de hasard telles que prévues par le projet – à savoir des limitations du point de vue de la forme de celle-ci et quant à son auteur – reposent sur une justification objective et raisonnable et apparaissent donc en leur principe proportionnées au regard de l’objectif poursuivi. En effet, l’auteur du projet s’est fondé sur des études relatives à l’effet néfaste de la publicité pour les

(45) **Avis n° 72.023/2/V, donné le 7 septembre 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 8 décembre 2022 « modifiant le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires ».

(46) **Avis n° 72.190/4, donné le 12 octobre 2022**, précité.

jeux de hasard sur les adultes et surtout sur les jeunes, ainsi que sur un avis du Conseil supérieur de la santé recommandant l'interdiction des publicités pour les jeux de hasard. Par ailleurs, les restrictions prévues par l'auteur du projet n'interdisent pas totalement la publicité pour les jeux de hasard mais limitent celle-ci.

**27. Classement de biens et standstill (47).** En permettant qu'il soit dérogé aux conditions fixées dans un arrêté de classement « moyennant l'obtention d'une autorisation patrimoniale » alors que le Code wallon du Patrimoine actuellement en vigueur ne prévoit pas pareille dérogation, l'avant-projet pourrait mettre à mal le régime de classement des biens concernés, classement qui est le noyau dur du régime de protection des biens relevant du patrimoine. Au regard de l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le nouveau régime qu'il met en place, dans la mesure où celui-ci apparaît, à certains égards, comme garantissant ou susceptible de garantir un degré de protection du patrimoine moins élevé que celui garanti par le régime en vigueur. Ces différences entre le régime en vigueur et le régime en projet devront faire l'objet de justifications adéquates, de nature à démontrer soit que les mesures en projet n'entraînent pas une réduction significative du droit à la protection d'un environnement sain, soit que, en l'hypothèse d'un tel recul, il existe des motifs d'intérêt général pour ce faire.

**28. Présomption de conformité des travaux effectués (48).** Une disposition de l'avant-projet examiné prévoit, pour trois catégories d'infractions urbanistiques, sous réserve de quelques exceptions énumérées mais plus limitées, une présomption irréfragable de conformité au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme après trente, vingt ou dix ans.

La section de législation renvoie à cet égard principalement au raisonnement suivi dans l'avis n° 61.006/4, donné le 16 mars 2017, dans lequel elle a relevé en substance que, en présumant conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme les actes et les travaux exécutés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, la proposition de décret examiné a notamment pour effet de régulariser des actes ou des travaux exécutés sans le permis requis. Parmi ces actes et ces travaux, il en est qui correspondent à des projets pour lesquels la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » – laquelle a, entre-temps, été remplacée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » – imposait

(47) **Avis n° 71.960/4, donné le 26 octobre 2022**, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « remplaçant le Code wallon du Patrimoine et portant des dispositions diverses ».

(48) **Avis n° 70.453/4, donné le 24 janvier 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 21 novembre 2022 « modifiant la partie décrétable du Code du Développement territorial ainsi que le décret du 18 mars 2002 relatif à l'Infrastructure ».

qu'ils soient soumis à une procédure de demande d'autorisation impliquant un processus d'évaluation des incidences sur l'environnement ou chargeait les Etats membres de déterminer, en respectant diverses règles, s'ils devaient l'être. Aussi, la question se pose de savoir si, en ce qui concerne les actes et les travaux entrant dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et qui ont été réalisés depuis la date ultime à laquelle il incombait aux Etats membres de se conformer à cette directive, la proposition de décret est admissible au regard du droit de l'Union européenne.

Dans un arrêt dans lequel était en cause une disposition de droit autrichien qui considérait comme autorisés en vertu de la loi des projets dont l'autorisation ne pouvait plus faire l'objet d'un recours, la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré ceci :

« 36. Le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que les règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci. Une telle possibilité est toutefois subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et donc qu'elle demeure exceptionnelle (arrêt du 3 juillet 2008, *Commission/Irlande*, C-215/06, EU:C:2008:380, point 57).

37. Partant, la Cour a jugé qu'une législation qui donne à un permis de régularisation, qui peut être délivré en dehors même de toutes circonstances exceptionnelles, les mêmes effets que ceux attachés à une autorisation d'urbanisme méconnaît les exigences de la directive 85/337. En effet, les projets pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement est requise doivent, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, être identifiés puis soumis, avant l'octroi de l'autorisation et, en conséquence, nécessairement avant d'être réalisés, à une demande d'autorisation et à ladite évaluation (arrêt du 3 juillet 2008, *Commission/Irlande*, C-215/06, EU:C:2008:380, point 61).

38. Il en va de même d'une mesure législative [...] qui semble permettre [...], sans même imposer d'évaluation ultérieure, et en dehors de toutes circonstances exceptionnelles particulières, qu'un projet qui aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, soit réputé avoir fait l'objet d'une telle évaluation » (49).

Dans son avis n° 61.006/4, la section de législation conclut que, « [a]u vu de l'enseignement de cet arrêt, et compte tenu du fait que la proposition de décret, qui régularise de manière générale et indifférenciée tous les actes et travaux exécutés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, ne peut raisonnablement être considérée comme reposant sur des circonstances exceptionnelles particulières, il

(49) C.J.U.E. (1<sup>re</sup> ch.), 17 novembre 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, E.U.:C:2016:882.

y a lieu d'observer qu'en l'état, elle méconnaît le droit de l'Union européenne en ce qu'elle s'applique aux actes et aux travaux qui remplissent la double condition d'entrer dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et d'avoir été réalisés depuis le 3 juillet 1988 »(50).

La même observation vaut *mutatis mutandis* en ce qui concerne la disposition examinée (51).

**29. Fermeture d'établissements. Mesure de police** (52). Les mesures consistant en un refus, une abrogation ou une suspension du permis d'établissement ou d'exploitation d'un établissement public, ou encore en la fermeture de celui-ci, constituent des limitations à la liberté d'entreprendre des exploitants concernés. Toute limitation à la liberté d'entreprendre doit être nécessaire et proportionnée au but poursuivi. La lutte contre la criminalité déstabilisante est un objectif assurément légitime. Encore faut-il cependant que les mesures adoptées aux fins de la réaliser soient proportionnées. Cette proportionnalité repose sur une combinaison d'exigences substantielles et d'exigences plus procédurales.

Dans un projet destiné, en vue de lutter contre la criminalité déstabilisante, à permettre aux autorités communales de procéder à la fermeture d'établissement, la section de législation constate que les éléments qui suivent constituent des garanties substantielles, à l'appui de la proportionnalité des limitations à la liberté de commerce et d'industrie : le fait que la commune est tenue de mener une enquête d'intégrité dans le cadre des secteurs et activités économiques choisis si elle a décrété un règlement communal de police, ce qui en garantit le caractère non discriminatoire ; l'obligation de déterminer un délai raisonnable dans lequel la commune lance ou clôture les enquêtes d'intégrité ; les garanties d'égalité, de transparence et d'objectivité imposées par le projet ; les précisions apportées *a priori* quant aux personnes sur lesquelles l'enquête d'intégrité est susceptible de porter et le caractère limitatif de la liste de celles-ci ; l'exigence que les mesures limitatives autorisées reposent à chaque fois sur des « risques sérieux démontrables », « basés sur des circonstances », et que l'on se trouve en présence de « circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants, qui sont pertinents et établis avec la diligence requise » ; le fait que, « [l]ors de l'appréciation relative à l'existence d'un risque sérieux, il est tenu compte de la gravité des faits, de la mesure dans laquelle les faits punissables

(50) Avis n° 61.006/4, donné le 16 mars 2017, sur une proposition devenue le décret du 16 novembre 2017 « modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions ».

(51) Voir également l'avis n° 59.771/4, donné le 21 septembre 2016, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 novembre 2017 « réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes », *Doc.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2016-2017, n° A-451/1, p. 374, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59771.pdf>.

(52) Avis n° 72.195/AG, donné le 12 décembre 2022, précité.

sont liés au secteur ou à l'activité économique en question et de l'importance des avantages acquis ou à acquérir » ; le caractère limitatif de l'énumération des « faits punissables » en lien avec lesquels les mesures peuvent être décidées, et le fait qu'il s'agisse de faits pénaux d'une gravité intrinsèque *a priori* importante. La section de législation rappelle également que la durée des mesures limitatives adoptées constitue un paramètre important de l'appréciation de leur proportionnalité.

S'agissant des garanties d'ordre procédural dont la mise en œuvre contribue – sans cependant nécessairement l'assurer à elle seule – à l'adoption de mesures proportionnées *in concreto*, sont considérées comme de telles garanties : – l'analyse des risques préalable prévue par le projet ; – la consultation de diverses instances visées par l'avant-projet au cours de l'enquête d'intégrité et dans le cadre précis de l'adoption des mesures ; – les droits à l'information et à la contradiction reconnus aux personnes faisant l'objet de l'enquête d'intégrité et, le cas échéant, des mesures limitatives.

## 9. Enseignement

**30. Dispositif expérimental. Légalité, égalité et gratuité**(53). L'avant-projet examiné tend à organiser « un dispositif expérimental » de formation commune et de formation artistique en danse dans l'enseignement secondaire. Il s'agit, pour les implantations concernées, d'un partenariat entre l'Athénée royal Charles Rogier pour la formation commune et la Mosa Ballet School pour la formation artistique en danse.

Il ne ressort ni du dispositif en projet ni du dossier transmis à la section de législation que le texte en projet a été conçu en ayant tenu compte de l'obligation pour le législateur de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination entre les établissements scolaires, consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution. Tous les établissements auraient en effet dû être informés de la préparation de l'expérience prévue par l'avant-projet, avoir pu donner leur avis à ce sujet et avoir eu la possibilité de se porter candidat à cette expérience.

L'avis n° 40.075/2, donné le 18 avril 2006 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 2 juin 2006 « portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur artistique » rappelle à cet égard et dans le même sens, au regard du principe d'égalité, que, lorsque la Communauté française entend réserver un régime juridique particulier à certains établissements qui en bénéficieront de manière limitative, il convient non pas de désigner ces établissements dans la norme en projet mais de déterminer dans celle-ci des critères objectifs et raisonnables lui permettant d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé,

(53) **Avis n° 71.321/2, donné le 11 mai 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 juillet 2022 « implémentant la Mosa Ballet School et instituant un dispositif expérimental de formation artistique en danse au premier degré commun et aux deuxième et troisième degrés de l'enseignement secondaire général de transition ».

chaque établissement répondant à ces critères pouvant alors en revendiquer l'application ou concourir pour en revendiquer l'application (54).

Interrogé sur ce point, le délégué de la ministre a indiqué que pareille procédure n'avait pas été mise en œuvre. Il importe que le processus de sélection de l'établissement scolaire adossé à la Mosa Ballet School soit revu à la lumière de cette observation en tenant compte également des impératifs tirés du principe d'égalité inscrit en matière d'enseignement à l'article 24 de la Constitution, qui concerne notamment les établissements d'enseignement mais aussi les élèves et leurs parents. C'est donc sous réserve de cette observation fondamentale que la section de législation examine l'avant-projet.

La section de législation relève en outre que l'avant-projet ne présente pas toutes les caractéristiques d'un régime expérimental. Un tel régime doit être conçu avec une limitation dans le temps, une limitation dans l'espace, ainsi que la détermination des implantations particulières auxquelles il serait rendu applicable dans les mêmes limites. Il doit également contenir le processus complet d'évaluation de l'expérience réalisée. En l'espèce, le dispositif expérimental en projet est limité à un seul établissement et n'est pas limité dans le temps : l'enseignement expérimental est envisagé à partir du premier jour de l'année scolaire 2022-2023 sans qu'il en soit déterminé un terme. Même dans l'hypothèse où l'avant-projet serait adapté pour répondre à toutes les caractéristiques du régime expérimental, l'article 24, § 5, de la Constitution, à la lumière de cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle, impose une intervention préalable du législateur décréteur pour fixer les éléments essentiels et les limites des dérogations éventuelles aux normes décrétales organisant l'enseignement.

En effet, même s'il s'agit d'un dispositif expérimental, celui-ci doit être conçu afin de s'insérer dans le cadre juridique existant. Or, un certain nombre d'éléments ne sont pas suffisamment précisés dans l'avant-projet ou dans l'exposé des motifs comme, entre autres, l'articulation entre ce dernier et les règles applicables en matière d'inscription en première année de l'enseignement secondaire ou avec les dispositions relatives à la langue de l'enseignement. Il est également relevé que l'avant-projet autorise la Mosa Ballet School à établir, pour la formation artistique en danse, un descriptif de formation détaillant les objectifs d'éducation et de formation artistique ; il s'agit d'un programme de formation spécifique qui n'a pas suivi la procédure de dérogation aux référentiels de compétence existants, ce qui doit faire l'objet d'une justification admissible au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution.

Enfin, il n'est pas prévu dans l'avant-projet de droit d'inscription spécifique pour les élèves, ce qui est conforme au principe de gratuité de l'enseignement

(54) Avis n° 40.075/2, donné le 18 avril 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 2006 « portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur artistique », observation générale n° 3.

secondaire qui fait l'objet de dispositions constitutionnelles (selon l'article 24, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, seconde phrase, de la Constitution, la gratuité d'accès à l'enseignement) et conventionnelles (selon l'article 13.2, a), du Pacte relatif aux droits économiques et sociaux et l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement secondaire). Cependant, le contenu des « modalités opérationnelles » de la convention de partenariat qui sera conclue entre Wallonie-Bruxelles Enseignement et l'école de danse Mosa Ballet School n'est pas précisé. La section de législation s'interroge donc quant à savoir si l'objectif de gratuité qui doit être poursuivi dans l'enseignement secondaire pourra être respecté dans l'hypothèse où des frais relatifs aux cours de danse seraient demandés aux élèves pour les heures données pendant le temps scolaire, ce qui pourrait être considéré comme un recul sensible à cet objectif.

**31. *Fracture numérique dans l'enseignement* (55).** Le projet examiné consacre au profit des parents ou de l'élève majeur un ensemble de droits qui ne peuvent être exercés que par voie électronique et à destination d'adresse électronique. Pareil dispositif qui s'adresse à la population générale et non à des destinataires dont il peut raisonnablement être présumé qu'ils disposent d'une adresse électronique et qu'ils sont familiarisés à exercer leurs droits « en ligne », part donc du présumé que les « parents » ou l'élève majeur disposent d'un outil informatique et des connaissances de base qui leur permettront d'exercer effectivement des droits que le dispositif examiné tend à leur accorder.

Or, bien qu'en recul constant, la fracture numérique reste présente dans un pourcentage non marginal de la population habitant en Communauté française. Il serait dès lors porté atteinte à l'égalité des élèves consacrée par l'article 24, § 4, de la Constitution si la règle prévue à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de l'annexe ne voyait pas son champ d'application étendu à la possibilité pour les parents qui démontreraient de manière crédible qu'ils n'ont pas accès à un outil informatique ou qui ne sont pas en mesure de l'utiliser correctement, de se voir ouvrir une session informatique au sein de l'école ou du centre PMS et une assistance spécifique pour exercer toutes les démarches dont le texte en projet prévoit qu'elles ne s'exercent que par voie électronique. Il serait même préférable que, pour les parents concernés, des procédures écrites soient envisagées.

**32. *Nombre minimum d'élèves relevant d'une catégorie pour bénéficier de périodes supplémentaires* (56).** L'avant-projet pose des conditions au

(55) **Avis n° 71.731/2/V, donné le 1<sup>er</sup> août 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 novembre 2022 « portant exécution du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire en ce qui concerne le dossier d'accompagnement de l'élève (DAccE) ».

(56) **Avis n° 71.521/2, donné le 20 juin 2022**, sur un projet devenu le décret de la Communauté française du 20 juillet 2022 « relatif au dispositif de l'accompagnement personnalisé et portant diverses mesures accompagnant la mise en œuvre du tronc commun, et octroyant des moyens aux écoles de l'enseignement primaire pour apporter un soutien pédagogique et éducatif ciblé et renforcé aux élèves ».

bénéfice de 0,5 période supplémentaire dans le cadre de l'accompagnement personnalisé de certains élèves. Il est ainsi prévu que seules les implantations qui scolarisent au minimum cinq élèves des catégories énoncées dans le projet (57) pourront recevoir ces périodes supplémentaires de telle manière que le regroupement de ces élèves au sein de la même implantation donnera davantage de moyens à celle-ci. Dès lors qu'il est ainsi apporté une restriction au libre choix des établissements scolaires garanti par l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution et que certains élèves seront ainsi traités différemment lorsqu'ils sont scolarisés au sein d'implantations comptant moins de cinq élèves relevant des catégories visées, la justification apportée à la disposition, selon laquelle l'objectif est d'« inciter [les établissements concernés] à développer un projet d'accompagnement personnalisé plus spécifique pour ce public » n'est pas satisfaisante. Sous réserve d'une justification complémentaire admissible au regard de la liberté de l'enseignement et du principe de non-discrimination, la condition émise doit être omise.

**33. Référentiels pédagogiques et possibilité de dérogation (58).** La question des référentiels pédagogiques est au cœur de l'avis examiné, lequel renvoie principalement à l'arrêt n° 82/2022 du 16 juin 2022 de la Cour constitutionnelle dans lequel elle a jugé :

« B.22. Il découle de ce qui est dit en B.19.1 à B.21.9 que les objectifs pédagogiques attaqués s'avèrent à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux et que, de manière générale, ces objectifs ne laissent pas suffisamment de marge pour qu'un projet pédagogique propre puisse être réalisé. En outre, le législateur décretaal a omis de développer des critères permettant d'évaluer la faisabilité des objectifs pédagogiques et de les ajuster eu égard à la marge qui doit être laissée pour la réalisation du projet pédagogique propre. Dès lors, la liberté d'enseignement est limitée de manière disproportionnée.

B.23. La circonstance que des autorités scolaires peuvent, en vertu de l'article 146 du Code de l'enseignement secondaire, introduire auprès du Gouvernement flamand une demande d'équivalence relative à des objectifs finaux de remplacement et à des objectifs finaux spécifiques

(57) Il s'agit soit d'un élève provenant d'un home ou d'une famille d'accueil pour autant qu'ils y aient été placés par le juge ou le conseiller d'aide à la jeunesse, soit d'un élève d'un internat pour enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe, soit encore d'un élève d'un centre d'accueil organisé ou reconnu par l'office de la naissance et de l'enfance.

(58) **Avis n° 71.621/2, donné le 11 juillet 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 30 mars 2023 « portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2021 déterminant les compétences terminales et savoirs requis en informatique à l'issue du deuxième degré de la section de transition et à l'issue de la section de transition et modifiant des dispositions relatives à la procédure de dérogation prévue à l'article 1.4.4-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ».

de remplacement ne peut en l'espèce remédier à la violation de la liberté d'enseignement constatée en B.22.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a souligné, «la possibilité d'obtenir une dérogation aux objectifs pédagogiques imposés ne signifie pas que la liberté de concrétiser le projet pédagogique propre ne puisse être réalisable qu'en demandant et en obtenant une dérogation aux objectifs pédagogiques fixés par le législateur décretaal[<sup>59</sup>]] (CE, avis n° 68.161/1 du 20 novembre 2020, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 594/1, p. 313. Dans un sens analogue : CE, avis n° 26.514/1 du 5 juin 1997, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 699/1, p. 39). Ainsi, les objectifs pédagogiques doivent, en soi, permettre en principe la réalisation d'un projet pédagogique propre, en vertu de la liberté d'enseignement.

Compte tenu du fait que les objectifs pédagogiques tendent à assurer l'équivalence des certificats et diplômes et à garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir, les dérogations aux objectifs pédagogiques fixés par décret qui peuvent être obtenues au moyen d'une procédure de dérogation doivent rester limitées, comme l'a souligné la Cour par ses arrêts n°s 76/96 (B.10) et 49/2001 (B.12). Toutefois, les objectifs pédagogiques attaqués en l'espèce s'avèrent à ce point vastes et détaillés qu'il ne saurait être raisonnablement admis qu'une dérogation limitée à ces objectifs puisse remédier au constat qu'une marge insuffisante est laissée aux dispensateurs d'enseignement pour réaliser les objectifs de leur projet pédagogique ».

Il résulte de cet arrêt qu'il ne suffit pas de prévoir un régime dérogatoire pour satisfaire aux exigences tirées de la liberté pédagogique des établissements d'enseignement. Eu égard au détail qui préside à la conception et à la rédaction des compétences terminales et des savoirs requis faisant l'objet de la confirmation prévue par l'avant-projet, la section de législation doit émettre une réserve quant à sa compatibilité avec la liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

La section de législation invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à compléter l'exposé des motifs pour s'expliquer sur ce point à la lumière de la jurisprudence résultant de l'arrêt n° 82/2022 du 16 juin 2022 de la Cour constitutionnelle.

**34. Prix abordable et gratuité dans l'enseignement (59).** Une des conditions imposées pour que les projets et les activités visées puissent être subventionnés dans le cadre du parcours d'éducation culturelle et artistique consiste en ce qu'ils soient « accessible(s) gratuitement ou à un prix abordable pour tous les élèves participants, arrêté par le Gouvernement ».

(59) **Avis n° 71.679/2, donné le 13 juillet 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 octobre 2022 « relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique ».

A cet égard, la section de législation s'approprie le raisonnement élaboré dans l'avis n° 26.579/2, donné le 24 juin 1997 sur un amendement à l'article 98 du projet de décret « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre ».

Il est ainsi rappelé que le principe de la gratuité de l'enseignement fondamental et secondaire fait l'objet de dispositions constitutionnelles et conventionnelles. La Constitution ne garantit la gratuité que de l'accès à l'enseignement. Selon la Cour d'arbitrage : « Les travaux préparatoires de l'article 17, § 3 (24, § 3, nouveau), de la Constitution font apparaître que le Constituant a entendu que la phrase "L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire" fasse l'objet d'une interprétation stricte. Cette disposition implique que seul l'accès à l'enseignement est gratuit, en d'autres termes que l'accès à l'enseignement ne peut être limité d'aucune manière, que ce soit par un minerval direct ou indirect ou par l'imposition de conditions financières équivalentes. Cette disposition n'exclut cependant pas qu'une contribution puisse être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations nécessaires et fournies » (60).

La section de législation rappelle également, toujours en renvoyant à son avis n° 26.579/2, que tant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, que l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989, approuvée par le décret du Conseil de la Communauté française du 3 juillet 1991, distinguent entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Aucune de ces deux dispositions ne s'applique à l'enseignement maternel. Tout comme la Constitution, l'article 13.2., a), du Pacte ne consacre que la gratuité de l'accès à l'enseignement primaire. Par contre, l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant, dispose que les Etats parties rendent l'enseignement primaire gratuit. Cet article est suffisamment précis pour avoir un effet direct. Exiger, dans l'enseignement primaire, le paiement de frais relatifs à des activités obligatoires violerait donc l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Pour l'enseignement secondaire, l'article 13.2, a), du Pacte et l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant ont la même portée : ils imposent aux parties d'instaurer progressivement la gratuité. Ces dispositions n'ont donc pas d'effet direct, mais comportent une clause de *standstill*. Il en résulte que les pouvoirs organisateurs ne pourraient demander une intervention dans les frais relatifs à des services ou fournitures qui étaient jusqu'alors gratuits, tels que notamment prévus dans la loi du 29 mai 1959 « modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ».

(60) C.A., arrêt n° 28/92 du 21 avril 1992, considérant 6.B.5.

En l'espèce, le texte en projet permet qu'un « prix abordable » puisse être demandé à tous les élèves participants aux projets ou activités subventionnés, lesquels ont pour objet de mettre en relation des élèves avec des artistes, des œuvres ou des opérateurs, et se déroulent dans le cadre scolaire, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école. La disposition à l'examen n'opère, sur ce point, aucune distinction entre l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire.

Les observations formulées dans les avis précités gardent dès lors tout leur sens.

**35. *Financement des établissements* (61).** L'avant-projet examiné entend donner suite à l'arrêt n° 126/2020 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 de la Cour constitutionnelle en supprimant, dès l'année civile 2023, le mécanisme de financement dérogatoire figurant à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 « visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire ». En revanche, l'avant-projet vise également à insérer une disposition dans le décret du 12 juillet 2001 qui a pour effet de maintenir à titre transitoire un traitement différencié dans le financement des frais de fonctionnement des établissements en ce qu'il prévoit, à partir de l'année civile 2023, un financement complémentaire annuel au seul bénéfice des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française. Ce financement complémentaire s'évalue à 27 millions d'euros en 2023 et est annuellement dégressif de 3 millions d'euros pour être supprimé en 2032. La question se pose de savoir si ce traitement différencié peut se concilier avec le principe d'égalité en matière d'enseignement consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, et ce, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Après avoir rappelé la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle, en matière de financement des bâtiments scolaires (C.C., 19 mai 2022, n° 70/2022) et de financement du fonctionnement des Ecoles supérieures des arts (C.C., 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 99/2021), la section de législation constate que, selon l'exposé des motifs, le régime transitoire serait essentiellement justifié par le fait que la suppression, sans mesure transitoire, de l'avantage résultant de l'application de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 risquerait « de mettre à mal la continuité des missions du réseau » de l'enseignement organisé. Si la Cour constitutionnelle a précisé, dans son arrêt n° 126/2020, qu'il peut être admis que « le rétablissement d'une égalité de traitement, lorsqu'il a de lourdes conséquences financières, requière un certain délai » (B.14.2), il convient toutefois de rappeler que le mécanisme de financement prévu à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 avait été conçu comme une mesure transitoire, pour une période allant de 2002 à 2010, qui a été prolongée une

(61) Avis n° 71.982/2/V, donné le 24 août 2022, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 décembre 2022 « modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française ».

première fois jusqu'en 2014 et une seconde fois jusqu'en 2018. Compte tenu du maintien des effets de la disposition annulée par l'arrêt n° 126/2020 de la Cour constitutionnelle, ce mécanisme a été prolongé une troisième fois jusqu'au 31 décembre 2022. Ce maintien des effets se justifie, d'après la Cour constitutionnelle, notamment pour « permettre au législateur décrétoal d'adopter de nouvelles règles relatives aux frais de fonctionnement des établissements, en conformité avec l'article 24, § 4, de la Constitution » (B.16). Il s'ensuit qu'à partir de 2023, un traitement différencié dans le financement des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement doit être justifié par des différences objectives et pertinentes au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La section de législation invite l'auteur de l'avant-projet à compléter l'exposé des motifs en conséquence.

**36.** *Concours d'entrée aux études de sciences médicales et dentaires* (62). L'avant-projet examiné vise à remplacer l'examen d'entrée conditionnant l'accès aux études de premier cycle en sciences médicales et en sciences dentaires par un concours d'entrée et d'accès à partir de l'année académique 2023-2024.

Dès lors qu'il tend à limiter l'accès aux études de sciences médicales et dentaires, il y a lieu d'examiner sa compatibilité avec l'article 24, § 3, de la Constitution, l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 13, § 2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il est à cet égard rappelé, en renvoyant à son avis n° 60.542/2, donné le 21 décembre 2016, sur un avant-projet devenu le décret du 29 mars 2017 « relatif aux études de sciences médicales et dentaires », que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (63), l'article 24, § 3, de la Constitution ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en particulier celui qui est dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire, en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu. L'article 2 du Premier Protocole, selon lequel « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction », a d'ailleurs une portée similaire. Quant à l'article 13, § 2, c), du Pacte, il est rappelé qu'il ne fait pas naître un droit à l'accès à l'enseignement supérieur mais s'oppose toutefois à ce que le Royaume de Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard – le 21 juillet 1983 –, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun. Cette disposition n'empêche pas que l'accès à l'enseignement supérieur soit soumis à des conditions relatives à la capacité des étudiants, pour autant que ces conditions soient conformes au principe d'égalité et de non-discrimination.

(62) **Avis n° 71.874/2/V, donné le 22 août 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 novembre 2022 « modifiant le décret du 29 mars 2017 relatif aux études de sciences médicales et dentaires ».

(63) Voir, entre autres, l'arrêt C.C., n° 2/2014 du 21 février 2014.

Il en résulte que, tout comme une sélection par concours, un examen d'entrée, qui consiste à limiter l'accès à l'enseignement en fonction des capacités des étudiants, n'est pas, en son principe même, incompatible avec l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun. Il convient toutefois encore d'examiner si cette limitation à l'accès à l'enseignement supérieur est bien raisonnablement justifiée par « les besoins et les possibilités de la communauté et de l'individu ».

L'exposé des motifs justifie l'instauration du concours d'entrée et d'accès notamment comme suit : « Dès le moment où la Fédération Wallonie-Bruxelles est assurée de disposer d'un nombre suffisant de praticiens, établi sur des données objectives, pour répondre aux besoins de sa population, et dans la volonté de garantir à tous ses diplômés un accès à la pratique professionnelle, les conditions sont remplies pour mettre en place un dispositif qui rend le nombre de diplômés compatible avec les quotas INAMI par une régulation plus stricte du nombre de candidats qui auront accès aux études en sciences médicales et en sciences dentaires. Seul un concours d'admission peut techniquement permettre d'atteindre cet objectif. En effet, la technique de l'examen amène à proclamer comme lauréats tous les candidats qui remplissent les conditions de réussite fixées pour l'épreuve, quel qu'en soit le nombre. En revanche, la technique du concours proclame comme lauréats un nombre de candidats, classé dans l'ordre de leur résultat à l'épreuve, jusqu'à obtenir le nombre d'admissibles préalablement fixé. Au vu de ces éléments et en l'absence de remise en cause d'un mécanisme fédéral de planification fondé sur des quotas, la Fédération Wallonie-Bruxelles transforme l'examen d'accès et d'entrée aux études en sciences médicales et en sciences dentaires. C'est l'objet du présent décret ». La section de législation en conclut que, au regard des principes rappelés plus haut, ces éléments de justification paraissent admissibles.

## 10. Nationalité

**37. Citoyenneté et nationalité (64).** La proposition examinée tend à régler la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés relativement à un « examen de citoyenneté » qui serait imposé aux candidats à la naturalisation. Les développements de la proposition précisent que cette proposition de loi spéciale forme un tout avec la proposition de loi « instaurant le Code de la citoyenneté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0787/001). Cette dernière proposition tend notamment à substituer le terme « citoyenneté » au terme « nationalité ». Ainsi le Code de la citoyenneté remplacerait le Code de la nationalité belge instauré par la loi du 28 juin 1984, qui serait abrogé par cette proposition.

(64) **Avis n° 70.524/2, donné le 24 janvier 2022.** sur une proposition de loi spéciale « modifiant l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'examen de citoyenneté prescrit en vue de la naturalisation d'étrangers ».

Ce changement de terminologie n'est pas admissible puisque la Constitution, notamment en ses articles 8 et 9, recourt à la notion de nationalité ou de naturalisation, voire à la qualité de Belge, qui renvoie à la nationalité (titre II de la Constitution), et non à celle de citoyenneté. En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la citoyenneté proposé par l'article 2 de la proposition de loi « instaurant le Code de la citoyenneté » : « [p]ar citoyenneté belge, il y a lieu d'entendre l'appartenance à l'une des trois communautés visées à l'article 2 de la Constitution ». Cette proposition définit donc la nationalité belge, au sens de l'article 8 de la Constitution, comme l'appartenance à l'une des trois communautés visées à l'article 2 de la Constitution. Si, sous réserve de ce qui sera exposé ci-dessous et compte tenu notamment des articles 2 et 127 à 130 de la Constitution, l'appartenance à une communauté est un concept trouvant un certain appui dans la Constitution, elle ne peut être assimilée à la notion de nationalité, qui s'entend au regard de la collectivité nationale toute entière.

Cette définition est en outre inconstitutionnelle en ce qu'elle instaure implicitement sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale une « sous-nationalité », prohibée par les articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution, ainsi que le rappelle une jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat (65). Comme la proposition de loi est susceptible de concerner des personnes résidant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il n'est dès lors pas concevable d'imposer aux demandeurs de naturalisation d'appartenir exclusivement à une communauté. La section de législation en conclut dès lors qu'il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'examen de la présente proposition de loi spéciale.

## II. LA FONCTION NORMATIVE

### A. La fonction législative

#### 1. Loi interprétative

**38.** *Loi interprétative. Notion et effets dans le temps* (66). Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. En renvoyant à plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle,

(65) Voir notamment H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.T.*, 2011/3, pp. 201-226 ; C. ROMAINVILLE, « II.5 – Le partage des compétences à Bruxelles », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'Etat fédéral*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 343-397, spéc. pp. 343-376. Voir également l'avis n° 41.215/2, donné le 11 octobre 2006, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 mars 2007 « relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques ».

(66) **Avis n° 71.401/2, donné le 31 mai 2022**, sur une proposition de loi interprétative de l'article 32 de la loi du 22 février 1998 « fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique ».

la section de législation rappelle qu'une disposition interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète ; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative. Il importe dès lors de s'assurer que la réglementation proposée constitue effectivement une interprétation ou l'explication d'une disposition légale déjà existante et appliquée et qu'aucune nouvelle norme n'est ainsi ajoutée sur le fond à l'arsenal de normes existant.

S'il s'agit effectivement d'une loi interprétative, son effet rétroactif, qui implique que la loi interprétée doit être considérée comme ayant toujours eu la portée que lui donne la loi interprétative, se justifie précisément par le caractère interprétatif de cette loi. A défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois. Une loi interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu. Il s'ensuit qu'une disposition interprétative n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers dans la jurisprudence par exemple. Le sens que le législateur a donné à cette disposition législative dans la loi interprétative doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur(67).

**39. Loi interprétative. Notion et conditions(68).** Le Code de légistique(69) précise, au sujet de dispositions interprétatives, que lorsqu'une disposition d'une loi est peu claire et susceptible d'interprétations en sens divers, le législateur fédéral peut adopter une loi interprétative ayant pour objet d'interpréter cette disposition, d'une manière uniforme et obligatoire pour tous. Ce pouvoir d'interprétation authentique appartient également, dans les mêmes conditions, au législateur décentral. Le recours à une loi ou à un décret interprétatif doit être limité à des cas exceptionnels, tels qu'un revirement de jurisprudence imprévu et de nature à déjouer des attentes légitimes.

Le Code de légistique tire de l'arrêt n° 102/2006 du 21 juin 2006 de la Cour constitutionnelle les trois recommandations principales suivantes :

- a) pour que la loi ou le décret que vous rédigez puisse être considéré comme interprétatif, donnez à la disposition interprétée un sens qu'elle pouvait raisonnablement avoir à l'origine ;

(67) Voir notamment Cass., 17 janvier 2008, F.07.0057.N.

(68) **Avis n° 71.545/4, donné le 6 juillet 2022**, précité.

(69) Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.5.

- b) lorsque vous voulez donner à une disposition d'une loi ou d'un décret un sens qu'elle ne pouvait pas raisonnablement avoir à l'origine, ne rédigez pas une loi ou un décret interprétatif mais rédigez une loi ou un décret modificatif ;
- c) ne présentez pas une loi ou un décret modificatif produisant ses effets rétroactivement sous le couvert d'une loi ou d'un décret interprétatif.

Toute loi ou décret, qui ne respecterait pas ces principes ou qui ne satisferait pas aux exigences relatives à l'admissibilité de la rétroactivité, risquerait d'être annulé ou d'être déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Relevant que l'une des dispositions de l'avant-projet examiné, considérée par son auteur comme interprétative, est relative à la nouvelle notion de « projets de mixité sociale », la section de législation estime qu'elle ne peut dès lors pas constituer une disposition interprétative. Une autre disposition de l'avant-projet a pour objet d'insérer un nouvel article dans le Code wallon de l'habitation durable afin de confirmer la qualité d'administrateurs publics des travailleurs sociaux qui sont désignés pour faire partie des comités d'attribution de logements. Au sujet de cette disposition, la section de législation souligne que l'auteur de l'avant-projet doit s'assurer et être en mesure de démontrer que cet article respecte les conditions posées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux dispositions législatives interprétatives. Elle ajoute que la disposition n'est admissible que dans la mesure où elle s'inscrit dans les compétences dévolues à la Région wallonne, une disposition interprétative adoptée par celle-ci ne pouvant déroger à la législation fédérale applicable en matière de statut social des travailleurs indépendants.

## 2. Séparation des pouvoirs

**40.** *Délimitation des champs d'application respectifs de la loi et du règlement des Chambres législatives* (70). En vertu de l'article 60 de la Constitution, chaque Chambre détermine, « par son règlement », le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Cette disposition traduit la volonté du Constituant, qui a entendu assurer à chacune des Chambres législatives, une totale indépendance pour l'organisation de son fonctionnement, sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution même. Elle garantit l'indépendance de chaque assemblée, non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci

(70) Avis n° 70.858/2, donné le 14 février 2022, précité.

sera exercée. Il est vrai que, dans certaines circonstances, l'intervention du législateur est encore admise. En renvoyant à sa jurisprudence antérieure, la section de législation rappelle que tel est notamment le cas, d'une part, lorsque sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi et, d'autre part, lorsque le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter (71).

En ce qui concerne la première possibilité d'intervention législative, il est admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à des réglementations qui ne concernent pas uniquement le fonctionnement interne de l'assemblée, mais qui ont aussi des effets externes, ce qui serait le cas lorsque ces règles impliquent des obligations pour des tiers et ont un impact sur leurs droits. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée (72). En ce qui concerne la deuxième possibilité d'intervention législative, la section de législation a observé, à l'égard d'une proposition de loi qui prévoyait la création, au sein des chambres législatives, d'un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, que sous réserve des dispositions qui imposent des obligations aux tiers, la loi en projet n'est admissible que pour autant que soit démontrée l'existence d'une nécessité impérieuse d'apporter au problème de l'évaluation législative par les chambres législatives une solution uniforme qui ne pourrait être atteinte par une modification du règlement d'une ou des deux assemblées, ces règlements pouvant, le cas échéant, être harmonisés de commun accord afin de mettre sur pied, dans le respect de l'autonomie de chaque assemblée, l'instrument d'évaluation recherché (73).

En l'espèce, la proposition de loi à l'examen a un double objet : d'une part, la création d'un registre de transparence et, d'autre part, l'instauration d'un « paragraphe de transparence ».

S'agissant du registre de transparence, la section de législation relève que la proposition entend imposer aux lobbyistes l'obligation de s'inscrire dans un registre dit « de transparence ». Cette inscription entraîne l'obligation de respecter le code de conduite annexé à la proposition à l'examen. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de ces dispositions. Ces dispositions ont par conséquent pour destinataires les lobbyistes (à savoir des personnes qui sont extérieures à la Chambre ou au Sénat ou à leur administration), imposent des obligations à leurs destinataires et ont un impact sur leurs droits. Ils relèvent

(71) Voir l'avis n° 68.936/AG, donné le 7 avril 2021, précité.

(72) Voir l'avis n° 67.142/AG, donné le 25 mars 2020, sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) » et la loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) ».

(73) Avis n° 40.390/2, donné le 5 juillet 2006 sur une proposition devenue la loi du 25 avril 2007 « instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif ».

dès lors du domaine du législateur. A l'estime de la section de législation, il peut donc être admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas au registre de transparence dès lors que ceux-ci impliquent des obligations pour des tiers, obligations de surcroît assorties de sanctions. Il en va d'autant plus ainsi que les dispositions précitées de la proposition ont également trait au traitement de données à caractère personnel de tiers, dont les éléments essentiels doivent être fixés par le législateur conformément au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution. Pour le surplus, dès lors qu'il s'agit de créer un registre de transparence unique et commun à la Chambre et au Sénat (et au Gouvernement fédéral), la mise en service et la gestion de ce registre, par sa nature même, exige une solution uniforme pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter. Il en résulte que, sur ce point, la proposition ne méconnaît pas l'article 60 de la Constitution, sous réserve de l'observation qui suit. La proposition ne peut toutefois régler la manière dont la Chambre et le Sénat règlent leur organisation administrative interne. Par conséquent, il n'est pas admissible que la proposition désigne elle-même le représentant de la Chambre et du Sénat siégeant au sein de l'organe de gestion du registre en visant directement le secrétaire général de la Chambre et du Sénat. Il en va de même pour le représentant du pouvoir exécutif, conformément au pouvoir réglementaire autonome de celui-ci découlant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Le législateur doit en effet s'abstenir d'attribuer directement des missions à un membre du pouvoir exécutif, à un service ou à un agent spécifique de l'administration.

S'agissant du « paragraphe de transparence », la section de législation indique que la proposition impose de joindre en annexe à tout projet ou proposition de loi, toute proposition de résolution et tout amendement la liste des lobbyistes ayant participé à sa rédaction. Selon la section de législation, la question de la compatibilité du dispositif avec l'article 60 de la Constitution se pose pour ce qui concerne les propositions de loi et de résolution et les amendements. En effet, l'autonomie parlementaire implique que chaque Parlement règle la manière dont il exerce la fonction législative, dans le respect des règles constitutionnelles applicables en la matière. C'est ainsi qu'il a notamment été considéré qu'il n'appartient pas au législateur d'imposer des obligations de consultation préalable pour les propositions de loi. Outre les règles constitutionnelles applicables en la matière (voir l'article 83 de la Constitution), ce sont ainsi les règlements de la Chambre et du Sénat qui règlent actuellement le contenu des propositions de loi et de résolution et des amendements (74).

(74) A noter que, conformément à l'article 30 de la Constitution, la question de l'emploi des langues pour les propositions et les amendements est régie par l'article 2, alinéas 2 à 4, de la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires », qui dispose comme suit : « Les propositions émanant de l'initiative des membres des Chambres sont faites dans la langue choisie par leurs auteurs et sont traduites éventuellement par les soins du bureau. Il en est de même des

La section de législation cite à cet égard l'obligation, selon les modalités prévues par le règlement, d'accompagner toute proposition de loi de développements ainsi que les modalités de signature de celle-ci. La section de législation est d'avis qu'en l'espèce, l'intervention législative peut toutefois se justifier au vu de l'objet du « paragraphe de transparence » dès lors que celui-ci entend lister le nom de toutes les personnes ayant effectué des activités de lobbying dans le cadre de la proposition ou de l'amendement visé. Ce « paragraphe de transparence » constitue par conséquent une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée de ces personnes et porte sur le traitement de données à caractère personnel, dont les éléments essentiels doivent être fixés par le législateur conformément au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution. Il en résulte que la proposition est, sur ce point également, compatible avec l'article 60 de la Constitution.

**41. Admissibilité de l'intervention du législateur dans des matières relevant des pouvoirs du Roi. Caractère indissociablement lié au dispositif envisagé (75).** En se référant à son avis n° 51.084/2-51.085/2, donné le 8 novembre 2012, la section de législation souligne que dès lors que la réglementation envisagée affecte sur plusieurs points la situation juridique des membres du personnel concernés, ne fût-ce que par les aspects de la protection envisagée qui concernent leur statut disciplinaire, les règles en la matière relèvent en principe, en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, des pouvoirs autonomes du Roi. Ceci étant, vu notamment le lien des réglementations envisagées avec les pouvoirs des médiateurs, organes relevant du Parlement, leur incidence sur l'exercice de la liberté d'expression des fonctionnaires et l'articulation assurée avec les conditions de déclenchement éventuelles de procédures répressives, plusieurs des questions faisant l'objet des propositions et amendements à l'examen doivent être réglées par le pouvoir législatif, ce qui, compte tenu du caractère indissociablement lié de tout le dispositif envisagé, peut justifier son

amendements introduits au cours des débats. Les Chambres arrêtent, par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer, chacune en ce qui la concerne, l'exécution du présent article ». Dans son avis n° 6.859/1, donné le 10 novembre 1959 sur l'avant-projet devenu cette loi, la section de législation a relevé ce qui suit : « Dans la mesure où les dispositions qu'il contient concernent l'élaboration des lois par les Chambres, le projet règle une matière qui, selon l'article 46 de la Constitution, relève des attributions de chacune des Chambres législatives. Il résulte de l'examen des travaux préparatoires de la loi du 18 avril 1898 que cette question n'a pas échappé à l'attention du législateur de l'époque. Celui-ci a estimé qu'il appartenait au législateur, et non à chacune des Chambres, d'arrêter les règles essentielles de la procédure d'élaboration des lois en vue de leur adoption dans les deux langues nationales. Pour justifier son opinion, le législateur de 1898 invoqua notamment l'article 23 de la Constitution, suivant lequel l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique ne peut être réglé que par la loi » (avis n° 6.859/1, donné le 10 novembre 1959 sur l'avant-projet devenu la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur de textes légaux et réglementaires », *Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/6859.pdf>).

(75) **Avis n° 71.528/2, donné le 6 juillet 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 8 décembre 2022 « relatif[ve] aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral au sein de la police intégrée ».

intervention sur l'ensemble de celui-ci (76). A l'estime de la section de législation, il en va de même pour plusieurs chapitres de l'avant-projet qui règlent des matières qui relèvent, pour partie, des pouvoirs du Roi en ce qu'ils transposent la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 « sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union » en ce qui concerne les organismes du secteur public fédéral.

**42. Compétence pour créer un organe consultatif** (77). Selon la jurisprudence constante de la section de législation, des organes consultatifs peuvent être créés par le Roi en vertu soit de l'article 37 de la Constitution, soit des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution pour autant qu'il s'agisse d'organes consultatifs purement internes à l'administration ayant pour tâche d'informer le Gouvernement ou de formuler des avis ou propositions de manière facultative. Si toutefois la consultation d'un tel organe est obligatoire, s'il s'agit d'un avis contraignant (78) ou si des tiers étrangers à l'administration font partie de cet organe ou participent à l'élaboration des avis ou si des obligations sont imposées à des tiers, comme celle, pour les organisations représentatives, de présenter des candidats comme membres de l'organe consultatif, la création, les missions et la composition de cet organe, les indemnités ou rémunérations qui sont éventuellement octroyées aux membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement doivent être réglées par le législateur (79). En dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur.

A propos d'un avant-projet qui entend créer un « Comité d'étude sur les investissements publics » au sein du Conseil supérieur des Finances, qui aurait pour mission d'élaborer « des avis sur l'évolution, les besoins, la mise en œuvre et l'impact des investissements publics en Belgique, entre autres pour assister le ministre qui a l'Economie dans ses attributions, le ministre qui a les Finances dans ses attributions et le ministre qui a le Budget dans ses attributions dans l'élaboration de la politique d'investissement public », et qui prévoit que « [l]e Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le fonctionnement et la composition du Comité d'étude », la section de législation observe que si l'intention poursuivie est d'instituer le « Comité d'étude sur

(76) Avis n° 51.084/2-51.085/2, donné le 8 novembre 2012, sur deux propositions devenues la loi du 15 septembre 2013 « relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel ».

(77) **Avis n° 72.491/2, donné le 5 décembre 2022**, sur un avant-projet de loi « portant création du Comité d'étude sur les investissements publics ».

(78) Sans préjudice de l'inadmissibilité, en principe, de ce cas de figure.

(79) En revanche, les dispositions constitutionnelles précitées autorisent bien le Roi à associer des tiers étrangers à l'administration dans les organes consultatifs qu'il crée et à prévoir la présentation de ces tiers par des associations ou organisations tierces lorsque la participation des intéressés à ces organes consultatifs est conçue de manière purement facultative et que les associations appelées à les présenter ne sont pas contraintes à procéder aux présentations sollicitées.

les investissements publics » comme un organe consultatif purement interne à l'administration ayant pour tâche de formuler des avis facultatifs, il s'agit dans ce cas d'une matière attribuée au pouvoir exécutif par la Constitution et une intervention du pouvoir législatif par la voie d'une loi n'est pas admissible. En revanche, si l'intention est de rendre la consultation du « Comité d'étude sur les investissements publics » obligatoire ou de prévoir la participation obligatoire au Comité de tiers étrangers à l'administration ou de leur imposer des obligations (comme par exemple celle de présenter des candidats comme membres du Comité), alors la création, les missions et la composition du Comité, les indemnités ou rémunérations qui sont éventuellement octroyées aux membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement doivent être prévues par l'avant-projet.

### 3. Modification d'un arrêté royal par une norme législative

**43. Admissibilité au regard de la sécurité juridique** (80). Pour autant que le législateur ne s'approprie pas une compétence réservée au pouvoir exécutif, la méthode tendant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Au regard de la sécurité juridique, ce procédé est toutefois à déconseiller car l'intervention du législateur dans un texte de nature réglementaire a pour conséquence d'instituer un régime hybride, dont l'inconvénient majeur est d'établir un risque de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire avec la conséquence que de telles dispositions ne pourront à l'avenir plus être modifiées que par le législateur.

C'est dans ce sens que le commentaire des articles insiste sur le caractère exceptionnel de cette intervention législative, limitée à la fixation des quotas de médecins et de dentistes pour une seule année. Le commentaire des articles précise en effet que c'est pour pouvoir fixer à temps les quotas de l'année qui suit que ces derniers sont déterminés à titre exceptionnel par la loi et non par arrêté royal. Pour les années suivantes, il est précisé que la nouvelle procédure sera suivie pour la fixation des futurs quotas.

### B. La fonction exécutive

**44. Pouvoir général d'exécution du Roi en combinaison avec une disposition légale** (81). La section de législation relève que l'unique fondement juridique du projet à l'examen est, selon l'alinéa 1<sup>er</sup> du préambule, l'article 108 de

(80) **Avis n° 71.729/2, donné le 27 juin 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2022 « modifiant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'offre des professions des soins de santé ». Un recours en annulation (n° de rôle 7933) est pendant devant la Cour constitutionnelle.

(81) **Avis n° 70.861/2, donné le 16 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 février 2022 « modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2022 concernant l'enregistrement et la répartition des officines ouvertes au public, et abrogeant les arrêtés royaux du 25 septembre 1974 concernant l'ouverture, le transfert et la fusion d'officines pharmaceutiques ouvertes au public et du 21 septembre 2004 relatif au transfert d'une officine ouverte au public vers un bâtiment d'un aéroport ».

la Constitution, ce qui implique que le texte serait adopté par le Roi sur la base de son seul pouvoir général d'exécution. Toutefois, précise-t-elle, le pouvoir général du Roi pour exécuter les lois implique toujours l'existence d'une autre disposition ayant force de loi, en relation avec ce pouvoir général d'exécution. L'article 108 de la Constitution dispose en effet que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires « pour l'exécution des lois » de sorte qu'il doit aussi y avoir une loi à exécuter. Cet article de la Constitution doit donc toujours être combiné avec une disposition ayant force de loi.

### *C. Délégations et habilitations*

#### 1. Du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif ou un de ses membres

**45. Délégation du pouvoir législatif vers un délégué du gouvernement (82).** En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il appartient au Gouvernement et non au législateur de décider des délégations que le Gouvernement accorde étant entendu que les délégations portant sur le règlement d'une matière ne sont valablement accordées que si elles sont encadrées à suffisance et ne concernent en conséquence que des éléments accessoires ou de détail. Il n'y a dès lors pas lieu pour le législateur décréteil, à propos de tâches qu'il confie au Gouvernement, de prévoir que ces tâches peuvent être exercées par un délégué du Gouvernement. En conséquence, les mots « ou son délégué » seront omis.

**46. Délégation du pouvoir législatif vers l'administration (83).** Il résulte de l'avant-projet examiné qu'un organisme du secteur public fédéral détermine les éléments relatifs aux procédures de signalement interne et de suivi « par voie de règlement ou de circulaire » et « le règlement ou la circulaire est contraignant ». De même, il est prévu que l'Audit Fédéral détermine les éléments relatifs aux procédures de signalement interne et de suivi dans le partenariat permanent établi entre l'Audit Fédéral et les organismes du secteur public fédéral par voie de règlement, lequel est également contraignant. Il y est précisé qu'en l'absence de ce règlement, celui-ci est déterminé par le Roi. Une délégation aux chefs de corps des zones de police locale et au commissaire général de la police fédérale est également prévue consistant, lorsqu'ils mettent en place le canal de signalement interne au sein de leurs corps, à déterminer « les modalités de fonctionnement » des personnes de confiance d'intégrité, du responsable en matière d'intégrité et des services assurant ce canal de signalement. La section de législation observe que c'est au Roi qu'il revient en principe, dans la mesure

(82) **Avis n° 71.225/4, donné le 19 avril 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 18 mai 2022 « modifiant les décrets du 29 octobre 2015 portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques, du 4 avril 2019 relatif aux amendes administratives en matière de sécurité routière et du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques ».

(83) **Avis n° 71.528/2, donné le 6 juillet 2022**, précité.

de l'admissibilité des délégations à son profit au regard des principes gouvernant les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'organiser les procédures de signalement interne et de suivi. Ce n'est que sur des mesures de détail ou éminemment techniques, peu caractérisées quant aux choix politiques qu'elles impliquent, que d'autres délégations, par exemple celles que le Roi consentirait aux ministres, sont admissibles. S'agissant de la police intégrée, il convient de tenir compte en outre du principe de légalité inscrit à l'article 184 Constitution, qui, s'il renforce le caractère inadmissible des délégations figurant dans certaines dispositions de l'avant-projet, n'interdit certes pas les délégations au Roi sur les objets y énoncés tout en réduisant le champ d'admissibilité des subdélégations que celui-ci pourrait consentir.

**47. Serment. Nécessité d'une norme législative (84).** En vertu de l'article 192 de la Constitution, « [a]ucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi. Elle en détermine la formule ». L'ordonnance du 9 juin 2022 « relative aux services de taxis » prévoit à cet égard en son article 35, § 2, que « [l]es agents et fonctionnaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup> ont la qualité d'agents ou d'officiers de police judiciaire et doivent prêter serment, conformément aux lois et règlements en vigueur ». Il résulte de cette disposition légale que la disposition de l'arrêté en projet qui détermine la formule du serment est dépourvue de fondement juridique.

**48. Délégation de compétences à un ministre dans un traité (85).** Eu égard à l'immutabilité relative d'un traité, il est recommandé de n'inscrire dans un traité que les dispositions qui, au niveau international, doivent être adoptées d'un commun accord entre les parties contractantes. Les dispositions dont l'adoption peut être confiée aux différentes parties contractantes doivent autant que possible être écartées des textes conventionnels. Par leur inscription dans l'Arrangement et par l'immutabilité relative des dispositions conventionnelles, les attributions de compétence au ministre compétent pour les Affaires étrangères ne pourront en principe plus être modifiées unilatéralement. Dans la mesure où sont directement attribuées à un ministre des compétences qui reviennent normalement au Roi, ces dispositions de l'Arrangement s'immiscent dans l'organisation et le fonctionnement internes du pouvoir exécutif. Dès lors qu'en ce qui concerne l'autorité fédérale, il revient en premier lieu au Roi d'attribuer certaines compétences à ses ministres, il est vivement recommandé de ne pas prévoir de telles attributions de compétence dans l'Arrangement. En outre, une délégation à un ministre ne peut en tout état de cause que porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail. Dans la

(84) **Avis n° 72.067/4, donné le 21 septembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 « relatif aux services de taxis ».

(85) **Avis n° 71.977/2/V, donné le 17 août 2022**, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mars 2023 « portant assentiment à l'Arrangement entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le Royaume de Belgique concernant le statut du personnel temporaire engagé par, et mis en fonction dans, un organisme OTAN situé sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 7 février 2022 ».

mesure où l'habilitation dans l'Arrangement concerne les modalités de notification de la date de l'arrivée et du départ des membres du personnel temporaire engagés par l'organisme OTAN et des personnes à leur charge, et le cas échéant l'enregistrement de ces personnes, il peut encore être admis qu'il s'agit de questions d'ordre accessoire ou de détail. Ce n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne l'habilitation qui attribue au ministre le soin de préciser ce qu'il faut entendre par la notion de « personne à charge ». Il se déduit des déclarations formulées par le délégué concernant le partenaire légal reconnu qu'en précisant qui doit être considéré comme un partenaire légal reconnu ou d'une manière plus générale comme une personne à charge, le ministre définit notamment le champ d'application personnel de l'Arrangement, ce qui ne peut être considéré comme une question d'ordre accessoire ou de détail.

## 2. Du pouvoir législatif vers une autorité autre que le pouvoir exécutif

**49.** *Délégation de pouvoirs réglementaires à l'Autorité de protection des données*(86). L'un des grands axes de la réforme envisagée par l'avant-projet consiste à accorder une marge d'appréciation et d'autonomie à l'Autorité de protection des données pour déterminer son fonctionnement et son organisation interne. Le comité de direction est désormais chargé de décider de l'organisation interne et de la composition de l'Autorité de protection des données, y compris la mobilité interne du personnel entre les organes internes par la voie d'un règlement d'ordre intérieur portant notamment sur cette question et devant *in fine* être adopté par la Chambre des représentants. Plusieurs dispositions de l'avant-projet énumèrent les domaines devant à tout le moins être couverts par le règlement d'ordre intérieur de l'Autorité de protection des données. Y figurent notamment les règles de procédure telles celles qui s'appliquent à la procédure de médiation, la procédure de classement sans suite, la position du plaignant dans la procédure, les moyens de défense, l'audition, la représentation des parties, les délais et le respect des mesures imposées par l'Autorité de protection des données. Le règlement d'ordre intérieur doit également régler le statut des experts ainsi que les canaux et procédure pour le signalement interne par les lanceurs d'alertes. Par ailleurs, l'avant-projet abroge l'article 97 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données », qui prévoit la transmission d'un constat d'infraction au procureur du Roi, de telle sorte que la question semble devoir être désormais réglée par le règlement d'ordre intérieur.

Se référant à son avis n° 69.166/4, aux termes duquel elle rappelle les principes applicables à l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité indépendante(87), la section de législation constate qu'en l'espèce, le RGPD

(86) **Avis n° 70.956, donné le 7 mars 2022**, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données ».

(87) **Avis n° 69.166/4, donné le 10 juin 2021**, sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 « portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques ».

ne confère aucun pouvoir réglementaire directement aux autorités de contrôle en ce qui concerne les éléments, le considérant 129 du même RGPD précisant au contraire qu'il appartient aux Etats membres de définir les missions de ces autorités et la procédure qu'elles appliqueront dans le respect du droit de ces Etats membres. C'est compte tenu des éléments qui précèdent, auxquels s'ajoute le fait qu'institutionnellement l'Autorité de protection des données est une autorité indépendante rattachée à la Chambre des représentants et non au pouvoir exécutif, qu'il y a lieu d'apprécier si le règlement d'ordre intérieur de l'Autorité de protection des données peut se saisir des « domaines » que l'avant-projet place dans son ressort. La section de législation constate que les « domaines » que l'avant-projet examiné confie au règlement d'ordre intérieur de l'Autorité de protection des données ne relèvent pas toujours de la stricte organisation interne de cette dernière ou ne sont ni d'ordre technique ni portant sur des questions de détail. Ainsi, aucune règle restreignant des droits du citoyen ou lui imposant des obligations ne peut faire l'objet d'un tel règlement. Or, par essence, les règles de procédure (notamment celles imposant la transmission de la constatation d'une infraction au procureur du Roi), les règles encadrant les lanceurs d'alerte ou celles fixant le statut des experts ont un tel objet. Elles doivent donc être adoptées en leurs éléments essentiels par le législateur.

**50. Délégation de pouvoirs réglementaires à la Chambre nationale des notaires**(88). L'avant-projet à l'examen prévoit que l'assemblée générale de la Chambre nationale des notaires fixe le règlement d'ordre intérieur de l'auditorat, qui régit la présentation des candidats appelés à être nommés comme auditeurs et le fonctionnement et l'organisation de l'auditorat ainsi que les modalités de désignation de l'auditeur pour chaque dossier. La question se pose de l'admissibilité d'une telle délégation de pouvoir réglementaire à l'assemblée générale de la Chambre nationale des notaires. A ce propos, la section de législation rappelle que l'attribution d'un tel pouvoir réglementaire 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'Etat, 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

(88) **Avis n° 71.128/1-2, donné le 30 mars 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 22 novembre 2022 « portant modification de la loi du 16 mars 1803 contenant organisation du notariat, introduisant un conseil de discipline pour les notaires et les huissiers de justice dans le Code judiciaire et des dispositions diverses ».

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 la Chambre des représentants, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation par le Roi 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. La section de législation estime qu'en l'occurrence, compte tenu des missions confiées à l'auditorat, il ne peut être considéré que les règles relatives à la nomination des auditeurs, au fonctionnement et à l'organisation de l'auditorat ainsi que les modalités de désignation des auditeurs pour le traitement des dossiers disciplinaires soient de nature exclusivement technique. Cette habilitation conférée à l'assemblée générale de la Chambre des notaires ne pourrait donc être admise.

### 3. Du pouvoir exécutif vers un de ses membres

**51. *Délégation du Roi à un ministre* (89).** La détermination de la rémunération des membres de la Cellule de Traitement des Informations Financières constitue un élément important lié à l'indépendance de celle-ci. Le règlement de cette question ne peut donc être délégué aux ministres de la Justice et des Finances agissant de concert mais doit figurer dans l'arrêté royal en projet.

### 4. Du pouvoir exécutif vers une autorité autre qu'un de ses membres

**52. *Délégation de pouvoirs réglementaires à l'Office national de l'Enfance* (90).** L'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire (articles 33 de la Constitution et 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont, en outre, dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de contrôle préventif exercé par la section de législation et de publication. Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction

(89) **Avis n° 70.711/2, donné le 12 janvier 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2022 « relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement, au contrôle et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières ».

(90) **Avis n° 70.757/4, donné le 19 janvier 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mars 2022 « visant à octroyer aux milieux d'accueil de l'enfance un subside de renforcement en vue de garantir leur accessibilité et portant diverses dispositions en faveur de la qualité de l'accueil ».

de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placées pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée. De telles délégations supposent qu'elles n'impliquent pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité(91). La section de législation relève qu'en l'espèce, une combinaison de plusieurs dispositions du projet aboutit à confier à l'Office national de l'Enfance (« O.N.E. ») un important pouvoir réglementaire en chargeant celui-ci d'élaborer un « plan d'action de renforcement de l'accessibilité » auquel l'ensemble des crèches et des services d'accueil d'enfants devront à l'avenir participer pour pouvoir prétendre à un subside. La définition donnée par le projet à ce plan est large et permet ainsi d'aller bien au-delà des exemples cités par la déléguée de la ministre. Ce faisant, elle autorise à l'évidence de nombreux choix en opportunité dans le chef de l'O.N.E. Les conséquences de ce plan seront d'ailleurs importantes pour les crèches et les services d'accueil des enfants puisque le respect de celui-ci conditionnera leur accès aux subsides. La délégation que le projet entend accorder à l'O.N.E. concernant l'élaboration du plan d'action de renforcement de l'accessibilité n'est pas admissible. Le projet sera revu de manière à ce que le pouvoir d'adopter ce plan demeure entre les mains du Gouvernement ou soit délégué à l'un de ses membres, le texte en projet pouvant prévoir que ce plan est adopté après avis de l'O.N.E.

**53. Délégation de pouvoirs réglementaires à la Banque nationale de Belgique**(92). La délégation conférée à la Banque nationale de Belgique de déterminer les conditions techniques particulières à respecter pour l'enregistrement via le site internet de la Banque nationale de Belgique est admissible au vu de sa portée limitée, celle-ci étant la mieux placée pour déterminer les conditions techniques particulières à respecter lors de la demande d'accès aux données enregistrées sur son site internet(93). Il convient pour le surplus de relever que le projet à l'examen prévoit la publication de ces conditions techniques sur le site internet de la Banque nationale de Belgique.

**54. Délégation de pouvoirs au Contrôle de la navigation**(94). Compte tenu notamment du caractère limité et technique des procédures dont l'établissement est confié au Contrôle de la navigation ou à l'organisme agréé habilité à cet effet, il s'agit de l'instance la mieux placée pour élaborer les procédures, de sorte que la délégation de pouvoirs est admissible.

(91) Avis n° 69.166/4, donné le 10 juin 2021, précité.

(92) **Avis n° 72.124/2, donné le 26 septembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 décembre 2022 « modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers ».

(93) En ce sens, l'avis n° 70.541/2, donné le 15 décembre 2021, sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 décembre 2021 « relatif au fonctionnement du Registre des crédits aux entreprises ».

(94) **Avis n° 72.135/4, donné le 3 octobre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 novembre 2022 « modifiant l'arrêté royal du 15 juillet 2020 relatif à la navigation respectueuse de l'environnement ».

#### D. *Rétroactivité des normes*

**55.** *Entrée en vigueur au lendemain du jour de la promulgation. Rétroactivité. Justification (95).* La disposition qui règle l'entrée en vigueur de l'avant-projet est susceptible de lui conférer un effet rétroactif en fixant son entrée en vigueur « au lendemain du jour de sa promulgation ». En effet, par un tel procédé, et sauf si le décret est publié le lendemain de la date de promulgation, ces dispositions produiront leurs effets à une date antérieure à celle de leur publication au *Moniteur belge*. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous (96). Dès lors que les modifications envisagées par l'avant-projet visent uniquement à confirmer que la Région wallonne n'entend pas adopter de règles plus strictes que celles actuellement prévues par l'arrêté royal du 28 octobre 2021 « portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID 19 » et à s'aligner formellement sur celles-ci, la section de législation n'aperçoit pas les motifs qui justifieraient, en l'espèce, la rétroactivité des dispositions examinées.

#### E. *Publication des normes*

**56.** *Publication des normes NBN rendues obligatoires par arrêté royal (97).* L'arrêté en projet rend obligatoires des normes NBN déterminées. L'article VIII.1<sup>er</sup> du Code de droit économique dispose comme suit : « Les normes constituent l'énoncé du savoir-faire applicable à un produit, un procédé ou un service donné au moment de leur adoption. Le respect des normes s'effectue

(95) **Avis n° 71.075/4, donné le 23 février 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 mars 2022 « modifiant le décret du 21 octobre 2021 relatif à l'usage du Covid Safe Ticket et à l'obligation du port du masque ».

(96) Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 24 septembre 2020, n° 118/2020, B.25.

(97) **Avis n° 71.205/2, donné le 12 avril 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mai 2022 « modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments doivent satisfaire ».

sur une base volontaire, à moins que leur respect soit imposé par une disposition légale, réglementaire ou contractuelle ». Certes, selon l'article VIII.2 du Code de droit économique, « [l']Etat et toutes les personnes de droit public peuvent renvoyer aux normes publiées par le Bureau de Normalisation par simple référence à l'indicatif de ces normes ». Néanmoins, il est ainsi fait référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution. L'auteur du projet doit donc veiller à ce que celles-ci soient aisément accessibles et identifiables.

### III. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

#### A. *Les compétences de l'Autorité fédérale*

**57. Vaccination (98).** La compétence en matière de vaccination n'est pas une compétence qui, en tant que telle, est attribuée exclusivement à une seule autorité, fédérale, communautaire ou régionale. En principe, l'édition de vaccinations obligatoires relève de la compétence réservée à l'autorité fédérale par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière de « mesures prophylactiques nationales ». Cette qualification n'est pas éternuée par le fait que l'obligation vaccinale ne pèse pas sur l'ensemble de la population mais sur une partie déterminée de celle-ci pour laquelle la vaccination est nécessaire en raison de la nature de la maladie ou du virus en question. Dans ce cadre, l'autorité fédérale est notamment compétente pour prescrire l'obligation d'administrer certains vaccins, en ce compris la fixation des limites d'âge, la composition du vaccin, le contrôle de l'administration de ces vaccins et la sanction des infractions à cette réglementation. Par contre, tandis que l'autorité fédérale est compétente pour les vaccinations obligatoires, les communautés sont quant à elles compétentes pour les vaccinations facultatives au titre des « activités, services et initiatives en matière de médecine préventive » en vertu de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans ce cadre, sur la base de leur même compétence en matière de médecine préventive, les communautés sont également compétentes pour imposer une obligation de consultation médicale dans le but de sensibiliser et d'informer les personnes concernées quant aux conséquences de la vaccination facultative. En tout état de cause, chaque entité peut, dans le cadre de l'exercice de ses compétences matérielles, imposer la réalisation d'une vaccination comme condition d'accès pour un service ou l'exercice d'une profession dont elle peut régler les conditions d'accès à la profession. L'exercice des compétences décrites ci-avant doit respecter le principe de proportionnalité, qui est le corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Ainsi, par exemple, les

(98) Avis n° 70.542/AG, donné le 24 décembre 2021, précité.

entités fédérées ne peuvent compromettre l'administration des vaccins rendus obligatoires par l'autorité fédérale sur la base de sa compétence en matière de mesures prophylactiques nationales ou sur la base d'un autre titre de compétence.

**58.** *Accès général aux archives* (99). La section de législation a examiné la question de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées pour ce qui concerne le recueil et la détention d'archives, ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent être ouvertes au public dans le cadre d'une proposition de loi réglant l'accès à toutes les « archives conservées par des autorités publiques ou les organismes publics ou privés » et organisant une procédure permettant aux personnes en recherche d'informations relatives à la reconstitution de leur propre famille ou à leur histoire familiale à la suite de séparations transfrontalières contraintes, d'accéder à ces informations, en vue de mettre en place un mécanisme pour faciliter la consultation des archives coloniales en Belgique par les métis issus de la colonisation belge et de leurs descendants. La section de législation a conclu que la réglementation de l'accès du public aux archives relève en principe du niveau de pouvoir compétent pour la matière à laquelle ces dernières se rapportent. Ainsi, par exemple, s'agissant des archives privées, le législateur fédéral n'est donc compétent pour assurer la réglementation des archives que pour celles s'attachant à une matière pour laquelle il est demeuré compétent en vertu de sa compétence résiduelle, autrement dit à une compétence non transférée aux entités fédérées ou pour les matières à l'égard desquelles une réserve expresse de compétence a été prévue à son profit.

**59.** *Circulation routière* (100). Suite à la sixième réforme de l'Etat, les règles de police de la circulation routière sont restées de compétence fédérale, à l'exception de certains transferts de compétences aux régions. A cet égard, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est sans compétence pour adopter un arrêté qui a pour objet de modifier le champ d'application des règles générales de circulation propres aux voies publiques munies de dispositifs surélevés figurant dans le Code de la route. Cette matière n'a pas été transférée aux régions par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980, et est dès lors demeurée de la compétence de l'autorité fédérale.

**60.** *Accouchement dans la discrétion et accès aux données* (101). Dans le cadre de l'examen d'un projet de loi relatif aux modalités liées à l'accouchement dans la discrétion, la section de législation a rappelé que l'autorité

(99) Avis n° 71.631/2, donné le 4 juillet 2022, précité.

(100) Avis n° 71.327/4, donné le 2 mai 2022, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'article 22<sup>ter</sup>.1 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ».

(101) Avis n° 69.870/AG, donné le 7 mars 2022, précité.

fédérale est compétente pour déterminer les règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent. Il en va de même pour les règles de droit judiciaire qui se situent dans leur prolongement. Il faut rappeler néanmoins que les communautés sont compétentes en ce qui concerne l'accompagnement et l'assistance des personnes concernées par le processus d'adoption. Il appartient cependant au législateur fédéral d'énoncer les conditions d'admissibilité, d'octroi et de retrait de l'adoption, les règles de procédures y relatives et les conséquences de l'adoption sur le statut des mineurs et de la famille. Fait partie de ces règles la réglementation du principe du droit à la consultation des données liées aux origines de l'enfant, notamment celles relatives à l'identité de sa mère et de son père, ainsi que les données sur le passé médical de l'enfant et de sa famille. Les communautés peuvent, quant à elles, mener des politiques d'aide, d'accompagnement ou d'assistance des candidats adoptants et des adoptés concernés, dans le respect des règles de fond, de forme et de procédure qu'instaure la loi civile. Les communautés interviennent dans le cadre de la préparation des candidats adoptants et lors de la réalisation d'une enquête sociale relative à l'aptitude de ces derniers en cas d'adoption d'un mineur, lors de l'établissement de rapports concernant les enfants adoptables à destination des États d'accueil dans l'hypothèse d'une adoption internationale, lors de l'apparentement et lors du suivi post-adoptif. Lors d'une adoption, les autorités – tant fédérales que communautaires – qui interviennent dans son établissement ont accès à des informations concernant l'origine de l'adopté. Dans cette matière, l'ensemble de ces autorités est donc concerné par la collecte et la conservation de ces données. Dès lors que les communautés, dans les limites de leurs compétences matérielles, assurent effectivement l'accompagnement psychosocial, il est souhaitable qu'eu égard aux compétences des communautés en la matière, un accord de coopération soit conclu entre l'autorité fédérale et les communautés relatif à l'accès aux données concernées par les organes relevant de leurs compétences respectives.

**61.** *Formulaire de Localisation du Passager* (102). L'autorité fédérale est compétente en matière de contrôle des frontières extérieures. Cela implique qu'elle peut refuser l'accès au territoire et la sortie de celui-ci en raison de la présence ou de la menace de maladies contagieuses, qu'elle peut interdire les voyages non essentiels vers et en provenance de l'étranger, et qu'elle peut également imposer des conditions concernant cette entrée sur le territoire, comme l'obligation de remplir le Formulaire de localisation du Passager (ou *Passenger Locator Form* en anglais) avant le voyage en Belgique et de l'avoir sur soi

(102) **Avis n° 71.972/VR, donné le 10 octobre 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 23 novembre 2023 « concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de formulaire de localisation du passager et modifiant diverses dispositions relatives au comité de sécurité de l'information ».

pendant le voyage en Belgique. Toutefois, ce qui touche aux conditions en matière d'isolement ou de quarantaine de personnes potentiellement infectées ou en matière de tests de dépistage de ces personnes relève de la compétence des communautés et, pour ce qui concerne la région de langue française, de la Région wallonne. Ces autorités sont compétentes pour le dépistage des maladies infectieuses et la lutte contre celles-ci, comme le COVID-19, en tant que composante de leurs compétences en matière de médecine préventive. L'autorité fédérale doit se limiter à réglementer l'accès au territoire en habilitant le Roi à imposer des restrictions de voyage et des obligations liées au Formulaire de Localisation du Passager en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, dans les cas où une situation d'urgence épidémique n'a pas été déclarée. Si un projet fédéral ne vise nullement à imposer des conditions en matière d'isolement ou de quarantaine de personnes potentiellement infectées ou en matière de tests de dépistage de ces personnes, il respecte, ce faisant, la compétence des communautés en la matière.

**62.** *Transport d'hydrogène* (103). Il ressort de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que l'autorité fédérale, « pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national », est compétente pour « [l]es grandes infrastructures de stockage ; le transport et la production de l'énergie ». La Cour constitutionnelle a estimé, par référence aux travaux préparatoires de cette disposition, que « le législateur spécial a conçu cette réserve de compétence pour permettre à l'Etat fédéral de continuer soit à prendre part à la gestion des entreprises et organismes actifs dans les secteurs concernés, soit à exercer un contrôle dans la production, le stockage et le transport d'énergie et à y intervenir dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays en énergie » (104). Par contre, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour la distribution publique du gaz. Dans ce cadre, la notion de « distribution publique du gaz » doit être interprétée au sens large et n'est pas limitée au gaz naturel (105). Un projet fédéral qui entend régler le transport d'hydrogène doit, pour être conforme aux règles répartitrices de compétences, être suffisamment limité et précis dans ses définitions pour ne concerner que le transport et non la distribution d'hydrogène. Par ailleurs, la compétence fédérale précitée en matière de transport d'énergie ne s'applique en outre qu'aux « matières dont l'indivisibilité technique

(103) Avis n° 71.998/VR/3, donné le 12 octobre 2022, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 11 juillet 2023 « relative au transport d'hydrogène par canalisations ».

(104) C.C., 17 septembre 2009, n° 144/2009, B.10.2 ; C.C., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.14.2. Voir également l'avis n° 54.884/3, donné le 20 janvier 2014, sur un avant-projet devenu la loi du 26 mars 2014 « modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ».

(105) Avis n° 70.736/3, donné le 2 février 2022, sur un avant-projet devenu le décret du 18 mars 2022 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 ». Cette réglementation concernait la distribution de gaz propane et butane (C3H8 et C4H10) par canalisations.

et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national », ce qui implique en l'occurrence que l'avant-projet doit contribuer d'une manière substantielle, ou à tout le moins significative, à l'approvisionnement du pays en énergie. Il en découle que seule l'activité visant la connexion de « grandes » installations de production d'hydrogène peut relever de la notion de « transport d'hydrogène ». En effet, la compétence fédérale en matière de transport d'hydrogène n'englobe pas la connexion de petites installations de production qui ne présentent qu'un intérêt marginal pour l'approvisionnement en énergie.

**63. Lanceurs d'alertes (106).** Il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits fondamentaux définis par des normes supérieures, dans les matières qui lui ont été attribuées. Il ne serait pas admissible que le législateur fédéral se saisisse de domaines qui relèvent de la compétence des entités fédérées au seul motif qu'il s'agirait de garantir la protection des droits fondamentaux des lanceurs d'alerte. Le législateur fédéral n'est donc pas compétent pour adopter des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte dans les matières qui ne relèvent pas de ses compétences matérielles comme par exemple la protection des animaux.

**64. Polices administratives (107).** L'autorité fédérale est compétente non seulement pour mettre en place des mesures de police administrative générale qui visent à maintenir l'ordre public matériel – la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les espaces publics – sur le territoire de la commune, en vertu de sa compétence relative à l'« organisation de et de [sic] la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale », expressément réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mais elle est également compétente pour la police administrative spéciale dans la mesure où celle-ci concerne des matières qui relèvent de la compétence matérielle de l'autorité fédérale. Ainsi, l'autorité fédérale est compétente pour la prévention et la répression des infractions dans des matières fédérales. Elle peut confier aux communes des missions et des tâches de police spéciale à cet égard sans que celles-ci doivent nécessairement avoir trait au maintien de l'ordre public matériel dans la commune. Ce n'est que dans la mesure où un avant-projet permettrait à la commune de prendre des mesures qui ne peuvent être considérées ni comme des mesures de police générale ni comme des mesures de police spéciale dans des matières fédérales que le législateur fédéral excéderait sa compétence.

(106) Avis n° 71.163/VR/3, donné le 3 juin 2022, sur un avant-projet devenu la loi du 28 novembre 2022 « sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé ».

(107) Avis n° 72.195/AG, donné le 12 décembre 2022, précité.

## B. Les compétences des Régions

### 1. L'économie

**65.** *Condition d'accès à la profession. Vaccination obligatoire des prestataires de soins de santé* (108). Dans le cadre de leurs compétences, les régions peuvent prendre des mesures de vaccination, auxquelles elles pourraient attacher des conséquences pour les personnes concernées dans le cas où elles ne seraient pas respectées. Elles peuvent ainsi imposer la réalisation d'une vaccination comme condition d'accès à une profession autre que les professions des soins de santé et les professions intellectuelles prestataires de services, conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou autre que celles dont la réglementation de l'accès à la profession relève par exception de l'autorité fédérale ou des communautés.

### 2. La politique de l'énergie

**66.** *Grandes infrastructures de stockage d'énergie* (109). L'avant-projet définit les termes « grandes installations de stockage d'énergie » comme étant « toute installation de stockage d'énergie reliée au réseau de transport, à un réseau fermé industriel ou à un système HVDC par un point de raccordement ». L'exposé des motifs précisait que la distinction entre grandes et petites installations de stockage d'énergie s'inspirait du critère de tension utilisé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, a) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles suivant lequel les régions sont compétentes pour la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts. En vertu de ce critère, s'il s'agissait de raccorder l'infrastructure de stockage à un réseau de distribution inférieur à 70.000 volts, les régions auraient été compétentes, tandis qu'au-delà, l'autorité fédérale le devenait.

La section de législation a mis en doute le fait que le critère appliqué par les auteurs de l'avant-projet en ce qui concerne la tension pour déterminer ce qui peut être considéré comme de grandes infrastructures de stockage d'énergie, à titre de critère unique, repose sur une interprétation correcte et cohérente des règles répartitrices de compétences. Un critère basé uniquement sur le raccordement à un réseau d'une certaine tension, indépendamment de l'importance de ces infrastructures, est difficilement conciliable avec une disposition de loi spéciale mentionnant uniquement l'importance d'une installation. Le fait que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 1<sup>er</sup>, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 renvoie à la tension de 70.000 volts pour distinguer les réseaux de distribution des réseaux de transport ne signifie pas que ce critère soit également déterminant

(108) Avis n° 70.542/AG, donné le 24 décembre 2021, précité.

(109) Avis n° 72.004/VR, donné le 6 octobre 2022, sur un avant-projet devenu la loi du 14 février 2023 « modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ».

pour les installations qui sont connectées à ce réseau et qui, du point de vue des règles répartitrices de compétences, doivent être qualifiées selon un autre élément de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII (110).

### 3. La politique de l'emploi

**67.** *Agrément subordonné à diverses interdictions de discriminations en matière de relations de travail et de volontariat* (111). S'appuyant sur plusieurs de ses avis antérieurs (112), la section de législation observe que la Région wallonne n'est pas compétente pour régler les discriminations à l'embauche, ainsi que dans le cadre des relations de travail ou de l'exercice des prestations de volontariat (qui constitue à tout le moins une compétence résiduelle de l'autorité fédérale), qui seraient commises par les personnes morales de droit privé agréées en vertu du projet. Dès lors que le projet ne se limite pas à imposer, à titre de condition d'agrément, le respect des législations existantes au niveau fédéral en matière de non-discrimination dans les relations de travail, mais prévoit un régime autonome d'interdictions de discriminations en matière de relations de travail et de volontariat, la section de législation en conclut que l'auteur du projet n'est pas compétent pour l'adopter.

### 4. Les travaux publics et le transport

**68.** *Contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles* (113). Amenée à se prononcer sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon qui entendait instituer, dans certains cas, une obligation de soumettre au contrôle technique les motocyclettes, les motocycles, les tricycles à moteur et quadricycles au-delà d'une certaine cylindrée, puissance ou vitesse, la section de législation rappelle qu'en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, XII, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour le contrôle technique de l'ensemble des véhicules qui circulent sur la route et donc pour la mise en place d'un contrôle applicable aux véhicules visés par le

(110) A cet égard, la section de législation renvoie à la qualification, au regard de la répartition des compétences, faite par la Cour constitutionnelle, des réseaux fermés industriels, qui ne se fondaient pas sur la connexion au réseau de distribution ou au réseau de transport, mais sur la fonctionnalité intrinsèque d'un réseau fermé industriel. C'est sur la base de cette fonctionnalité qu'il a été décidé de la compétence en la matière des régions, y compris pour des réseaux fermés industriels connectés au réseau de transport (C.C., 9 juillet 2013, n° 98/2013, B.10.3-B.12).

(111) **Avis n° 71.738/4, donné le 13 juillet 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2022 « modifiant le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne la promotion de la santé, en ce compris la prévention ».

(112) En particulier l'avis n° 66.238/4, donné le 26 juin 2019, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant sur l'insertion des clauses environnementales, sociales et éthiques dans les marchés publics subsidiés par la Région wallonne et portant modification de divers arrêtés ».

(113) **Avis n° 71.263/4/VR, donné le 11 mai 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2022 « relatif au contrôle technique des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles et modifiant l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques ».

projet, sachant qu'il résulte de cette même disposition que le champ d'application de la réglementation en projet est, en principe, circonscrit aux seules personnes physiques ou morales établies sur le territoire de la Région wallonne.

La section de législation ajoute que, par ailleurs, en cas de contrôle à la demande d'un agent qualifié opéré sur la base de la réglementation en projet, cette réglementation ne semble pas empêcher, par exemple, que le titulaire concerné qui serait établi dans une des deux autres régions puisse, indépendamment de la présentation de son véhicule à une station de contrôle technique ou, en cas de présentation de son véhicule, indépendamment du type de certificat délivré, continuer à circuler avec le véhicule en dehors du territoire de la Région wallonne. Pareille conséquence semble toutefois mettre à mal la cohérence des politiques régionales – pourtant souhaitées convergentes par les trois régions, selon la note au Gouvernement wallon qui figure au dossier – qui seraient envisagées en la matière. La mise en place d'un contrôle technique applicable aux cyclomoteurs, motos, tricycles et quadricycles rend donc souhaitable, et à certains égards nécessaire, l'adoption par les trois régions de réglementations conçues pour assurer une cohérence entre elles (le cas échéant, un accord de coopération devra être conclu).

## 5. Le bien-être des animaux

**69.** *Coopération vivement recommandée, voire obligatoire entre les entités régionale et fédérale* (114). Si les régions sont compétentes pour régler la matière du bien-être des animaux en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il importe toutefois de ne pas perdre de vue qu'en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la même loi, l'autorité fédérale est, de son côté, compétente pour les normes et leur contrôle relatifs à la santé des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. La compétence régionale en matière de bien-être des animaux n'inclut donc pas l'adoption de dispositions ayant pour objet d'assurer la santé des animaux ou la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. Certaines dispositions du projet s'exposent à cet égard à critique. Ceci étant, il y a lieu de rappeler qu'une coopération est vivement recommandée, voire s'impose entre l'autorité fédérale et les régions, de manière que les différents niveaux de pouvoir compétents s'assurent que les dispositions qu'ils prennent, chacun dans sa sphère de compétences, ne fassent pas double emploi, ne soient pas source d'incohérences ou ne rendent pas impossible ou exagérément difficile

(114) **Avis n° 71.767/2/V, donné le 4 août 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 novembre 2022 « relatif aux conditions d'agrément des établissements pour animaux et aux conditions de détention et de commercialisation au sein de ces établissements ». Cet arrêté fait l'objet de plusieurs recours en annulation actuellement pendants devant le Conseil d'Etat, enrôlés sous les numéros de rôle général 238.938 et 238.999.

l'exercice de leurs compétences par un autre niveau de pouvoir. Du point de vue de la sécurité juridique, la meilleure façon de procéder à cette fin consisterait en ce que les niveaux de pouvoirs concernés concluent un ou plusieurs accords de coopération, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

**70.** *Interdiction d'utiliser certains accessoires pour animaux. Compatibilité avec la compétence fédérale pour l'établissement des normes de produit* (115). En vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour le bien-être des animaux, ce qui inclut la compétence de régler de manière générale l'utilisation d'accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables, le cas échéant à des fins d'interdiction. La question se pose toutefois de la compatibilité des interdictions d'utilisation d'accessoires en projet (par exemple, accessoires pour chiens et chats qui donnent des décharges électriques, tels que les colliers électriques) avec la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits (article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et de normes de produits agricoles (article 6, § 1<sup>er</sup>, V, alinéa 2, de la loi précitée).

La section de législation considère que les interdictions d'utilisation d'accessoires consacrées par le projet ne contiennent pas, comme telles, de conditions auxquelles les accessoires concernés doivent satisfaire lors de leur mise sur le marché et ne peuvent dès lors pas être considérées comme établissant des normes de produits. Toutefois, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 32/2019 et 35/2019, la Cour constitutionnelle a jugé que l'interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire d'une région « pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits » (116). Sur la base de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n<sup>o</sup> 165/2020, a annulé une disposition qui prévoyait entre autres une interdiction de lâcher des lanternes volantes.

Indépendamment de la question de savoir si, dans les limites de sa compétence en matière d'établissement de normes de produits, l'autorité fédérale pourrait interdire ou soumettre à certaines conditions la mise sur le marché des accessoires dont l'utilisation est réglée par le projet, la section de législation considère que contrairement à la disposition sur laquelle la Cour constitutionnelle s'est prononcée dans son arrêt n<sup>o</sup> 165/2020, il n'est pas établi que les interdictions d'utilisation d'accessoires réglées par le projet puissent s'analyser comme des mesures ayant pour effet général d'exclure du marché les

(115) **Avis n<sup>o</sup> 72.351/VR/4, donné le 29 novembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2022 « portant sur l'interdiction ou la restriction de l'utilisation d'accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables ».

(116) C.C., 28 février 2019, n<sup>o</sup> 32/2019, B.20.3 ; C.C., 28 février 2019, n<sup>o</sup> 38/2019, B.16.2.

accessoires concernés au sens de la jurisprudence précitée. En effet, l'utilisation des accessoires concernés n'est interdite qu'à l'égard de catégories spécifiques d'animaux à savoir les chiens, en ce qui concerne la badine, le collier étrangleur et le collier à pointes, les chiens et les chats, en ce qui concerne les accessoires électriques, sonores et chimiques, et les poissons, en ce qui concerne les aquariums ballons et de contenance inférieure à dix litres. En outre, les interdictions d'utilisation ne sont pas absolues pour ce qui concerne le collier électrique, le collier étrangleur à chaînes métalliques et la badine puisque l'utilisation de ces accessoires est autorisée dans le cadre d'un régime de dérogation. Pour ce qui concerne les poissons, l'interdiction ne concerne que des modèles particuliers et limités d'aquarium. A la lumière de ce qui précède, et compte tenu de ce que la compétence de régler et, le cas échéant, d'interdire l'utilisation d'accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables relève incontestablement de la compétence des régions au titre du bien-être animal, il n'apparaît pas que le projet empiète sur la compétence de l'autorité fédérale pour l'établissement des normes de produits (117).

**71.** *Applicabilité du dispositif aux chiens d'utilité de la Sécurité civile, de la Police fédérale et locale, de la Défense et des Douanes* (118). Le projet rend les interdictions d'utilisation qu'il énonce applicables aux chiens d'utilité de la Sécurité civile, de la Police fédérale et locale, de la Défense et des Douanes, et donc à des services fédéraux qui recourent à des chiens d'utilité en vue d'accomplir leurs missions, notamment, de maintien de l'ordre, de recherche des infractions, de défense du territoire et de contrôle aux frontières. Dans le cadre du régime de dérogation qu'il met en place, ce même projet impose des obligations de formation aux agents de l'autorité fédérale qui utilisent un collier électrique pour chiens, ainsi que des conditions de fond quant aux circonstances dans lesquelles l'utilisation d'accessoires en principe interdits est autorisée par dérogation, conditions dont les services compétents de la Région wallonne ont vocation à contrôler le respect.

Au regard du principe de loyauté fédérale consacré par l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les régimes de dérogation mis en place, tel qu'ils sont conçus et en tant qu'ils paraissent s'inscrire dans une logique de sensibilisation à la nécessité de préserver le bien-être animal, sont de nature à atténuer l'impact potentiellement négatif de la réglementation en projet sur le bon accomplissement par l'autorité fédérale des missions précitées. Toutefois, en l'absence de pièces dans le dossier dont il ressortirait que le bon accomplissement des missions fédérales n'est pas mis en péril par la réglementation en projet et faute

(117) Pour un raisonnement analogue, voir l'avis n° 69.976/1/V donné le 8 septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 22 avril 2022 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatsherforming ».

(118) **Avis n° 72.351/VR/4, donné le 29 novembre 2022**, précité.

d'être informée des besoins spécifiques de l'autorité fédérale en ce qui concerne les accessoires dont l'utilisation est ou serait indispensable en vue du bon accomplissement de ces missions, la section de législation n'est pas en mesure de conclure que la réglementation en projet ne soulève pas de difficulté au regard du principe de loyauté fédérale consacré par l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. C'est sous cette réserve qu'il peut être conclu que le projet ne soulève pas de difficulté au regard des règles répartitrices de compétence entre les régions et l'autorité fédérale.

## 6. Les matières faisant l'objet des décrets dits de transfert

**72. Mécanisme de subvention pour les milieux d'accueil de la petite enfance ayant subi des dommages suite à une calamité publique** (119). Le projet examiné vise à organiser un mécanisme de subvention pour les milieux d'accueil de la petite enfance ayant subi des dommages par un phénomène naturel reconnu comme calamité naturelle publique. Comme cela résulte du préambule, le projet entend – à tort – se fonder sur l'article 3, 7<sup>o</sup>, du décret spécial 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 ». La section de législation relève que conformément à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, « [l']intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques » constitue une compétence en soi et est attribuée aux régions. Le seul fait que l'aide apportée suite aux calamités naturelles publiques identifiées concerne exclusivement les milieux d'accueil de la petite enfance ne suffit pas à justifier l'intervention de la Région wallonne au titre de ses compétences en matière d'infrastructure d'accueil de la petite enfance. La Région wallonne dispose donc d'une compétence propre, en sorte qu'elle ne peut pas adopter le projet sous l'angle des compétences qui lui sont transférées par le décret spécial précité.

### C. Les compétences des Communautés

#### 1. Les matières culturelles

**73. Compétences en matière de biens archéologiques** (120). Les dispositions examinées envisagent de régler le régime applicable à des biens mobiliers qui seraient découverts à l'occasion d'opérations archéologiques, d'activités de détectorisme, ou de manière fortuite, et qui seraient déplacés de leur lieu d'origine. En substance, elles entendent imposer la conservation de ces biens soit dans des dépôts agréés, le cas échéant subventionnés par la Région wallonne,

(119) **Avis n° 70.724/4, donné le 10 janvier 2022**, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux subventionnements des milieux d'accueil de la petite enfance ayant subi des dommages suite à une calamité naturelle publique ».

(120) **Avis n° 71.960/4, donné le 26 octobre 2022**, précité.

soit moyennant toutefois l'autorisation de l'administration wallonne, dans un musée reconnu par la Communauté française, qui, le cas échéant, devra en outre répondre « aux exigences relatives à l'agrément pour le dépôt de bien archéologique en métal ». Elles confèrent par ailleurs à la Région un droit de préemption sur les biens découverts lors d'activités de détectorisme et entendent imposer des conditions à la sortie de ces biens du territoire de la région de langue française.

La section de législation rappelle que dans son avis n° 62.508/4, donné le 11 janvier 2018, sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2018 « relatif au Code wallon du Patrimoine », elle a notamment observé que dès lors que le patrimoine archéologique est susceptible d'inclure des biens mobiliers et immobiliers et que les régions ne se sont vu attribuer des compétences qu'à l'égard des biens immobiliers en relation avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire, il semble qu'il faille admettre que la Communauté française retrouve en principe sa compétence lorsque le bien archéologique doit être considéré comme un bien mobilier. Conscient des difficultés que pose l'avant-projet au regard des compétences imbriquées de la Région wallonne et de la Communauté, son auteur entend le justifier sur la base de la théorie des pouvoirs implicites. En l'espèce, si la nécessité de mettre en place, dans le cadre de la compétence de la Région wallonne en matière de monuments et sites, un régime qui vise les biens meubles découverts lors d'opérations archéologiques peut se comprendre, la question se pose cependant de savoir si, notamment au regard du droit européen, tel le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 « concernant l'exportation de biens culturels », les biens concernés sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement différencié. Quoi qu'il en soit, le régime juridique en projet ne saurait être considéré comme ayant un impact marginal sur la compétence de la Communauté française en matière de patrimoine culturel, musées et autres institutions scientifiques culturelles. En effet, tout d'abord, les dispositions en projet entendent s'appliquer, en réalité, à l'ensemble des biens archéologiques mobiliers qui seraient mis au jour, d'une manière ou d'une autre, sur le territoire de la région de langue française. Ensuite, le texte en projet impose la conservation de tous ces biens dans des dépôts agréés par le Gouvernement wallon, et ne permet qu'à titre dérogatoire et moyennant décision expresse des autorités régionales, leur conservation dans un musée reconnu par la Communauté française, qui en outre devra le cas échéant répondre aux exigences relatives à l'agrément pour le dépôt de bien archéologique en métal : la section de législation n'aperçoit pas, dans ces conditions, comment la législation adoptée par la Communauté française au titre de sa compétence en matière de patrimoine culturel pourrait trouver à s'appliquer, *in concreto*. De même, elle n'aperçoit pas comment le droit de préemption prévu au bénéfice des autorités régionales pour les biens archéologiques découverts lors d'une activité de détectorisme pourrait laisser place à l'application de la législation de la Communauté française, notamment,

en ce qui concerne le droit de préemption institué par le décret de la Communauté française du 17 mars 2022 « portant protection du patrimoine culturel mobilier ». Il en va de même de l'interdiction prévue par le texte en projet de faire sortir un bien archéologique du territoire de la région de langue française sans autorisation de l'administration de la Région wallonne. Ainsi, il ne semble pas pouvoir être soutenu que le dispositif en projet aurait un impact « marginal » sur l'exercice, par la Communauté française, de ses compétences dans les matières culturelles du patrimoine culturel, des musées et des autres institutions scientifiques culturelles.

Dans le contexte qui vient d'être décrit, il apparaît que, si la Région wallonne entend mettre en place un régime tel celui prévu par l'avant-projet, elle ne pourra y procéder que dans le cadre d'une coopération étroite avec la Communauté française, qui pourrait prendre la forme soit d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, soit de décrets conjoints au sens de l'article 92*bis*/1 de la même loi.

## 2. L'emploi des langues

**74.** *Pouvoir des inspecteurs sociaux d'exiger une traduction. Limitation des langues dans lesquelles des recours administratifs peuvent être rédigés* (121). Aux termes de l'article 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de la Constitution, la Communauté germanophone n'est compétente que pour régler l'emploi des langues dans l'enseignement dispensé par les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. La compétence, dans la région de langue allemande, de régler l'emploi des langues en matière administrative ou dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel appartient par conséquent au législateur fédéral. La disposition de l'avant-projet qui permet aux inspecteurs sociaux d'exiger une traduction de données dans une des langues nationales ou, dans certains cas, en anglais sera donc omise. Dans la même optique, les dispositions de l'avant-projet qui prévoient que les recours administratifs visés par la loi du 19 février 1965 « relatif à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes » doivent être rédigés dans une des trois langues nationales seront revues en y omettant les mots « et rédigé dans l'une des trois langues nationales ».

### D. Les pouvoirs implicites

**75.** *Règlement de la procédure de recours devant le tribunal du travail* (122). L'avant-projet examiné organise un recours contre les amendes administratives auprès du tribunal du travail. Selon la jurisprudence constante de

(121) **Avis n° 72.189/4, donné le 17 octobre 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 27 mars 2023 « relatif au contrôle et à la procédure concernant l'imposition d'amendes administratives dans le domaine de la politique de l'emploi ».

(122) *Ibidem*.

la Cour constitutionnelle et de la section de législation, les matières concernées relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et l'empiètement d'une communauté ou d'une région sur la compétence de l'autorité fédérale dans ces matières ne peut donc se concevoir que par le biais de l'exercice des pouvoirs implicites visés par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et ce pourvu que les trois conditions exigées pour ce faire soient réunies. La section de législation considère que si l'auteur de l'avant-projet entend maintenir la disposition en cause, il lui appartient de mettre en avant des motifs pertinents autres que ceux qui figurent dans le commentaire de l'article aux fins de justifier, sous l'angle du recours aux pouvoirs implicites, l'empiètement que ces dispositions emportent sur la compétence de l'autorité fédérale pour déterminer les compétences d'attribution du tribunal du travail, et la procédure menée devant celui-ci.

**76.** *Obligation de communication de renseignements à charge d'autorités relevant de la compétence d'autres entités* (123). La disposition examinée permet au Gouvernement de demander des informations utiles à l'ensemble des autorités publiques aux fins de sa prise de décision ; sur le même fondement, l'avant-projet énonce également l'obligation, pour toute une série d'autorités publiques, de transmettre les renseignements et informations que requièrent les inspecteurs sociaux. Il est en outre prévu que toute décision sur l'action publique ou relative à une amende administrative du chef d'infraction aux dispositions légales, décrétales et réglementaires mentionnées dans l'avant-projet sera portée, à leur demande, à la connaissance des inspecteurs sociaux qui ont dressé le procès-verbal. Pareilles obligations faites unilatéralement à des autorités relevant de la compétence d'une autre collectivité ne sont pas compatibles avec le principe de l'autonomie respective de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Afin de permettre l'échange d'informations entre les autorités concernées, il convient de recourir à la conclusion d'un accord de coopération en application de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

**77.** *Tests de discrimination à l'embauche* (124). Dans le cadre de la politique de lutte contre la discrimination, les tests de discrimination constituent un instrument spécifique susceptible d'être utilisé pour soutenir ou contrôler la politique et la réglementation en matière d'égalité des chances et d'anti-discrimination. Leur instauration incombe en principe à l'autorité compétente pour les matières sur lesquelles portent les tests. A cette fin, il n'est pas nécessaire d'invoquer les compétences implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. La Région de Bruxelles-Capitale est dès lors exclusivement compétente pour adopter des

(123) *Ibidem*.

(124) **Avis n° 72.225/1/VR, donné le 6 décembre 2022**, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1<sup>er</sup> juin 2023 « portant modification de diverses dispositions visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi ».

règles en matière de lutte contre la discrimination dans les matières relevant de la politique régionale de l'emploi, ainsi que pour fixer le statut du personnel des organismes publics dépendant de la région et du personnel du gouvernement régional. Sur le plan de la non-discrimination, le règlement de « la politique de l'emploi » et de « l'embauche et l'emploi » d'une manière générale ou l'application sans aucune restriction aux « employeurs privés » excède la compétence de la Région. Ce faisant, la Région empiéterait plus particulièrement sur la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de droit du travail (article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa, 12<sup>o</sup>, de la loi spéciale). En l'absence de ce lien avec les compétences propres, il n'est pas possible de recourir aux compétences implicites. En effet, les compétences implicites ont nécessairement un caractère accessoire par rapport aux compétences attribuées. Une compétence générale afin de soumettre l'ensemble du processus d'embauche de tous les employeurs bruxellois à la réglementation anti-discrimination et au contrôle régionaux ne peut donc pas se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale. Compte tenu de la législation fédérale anti-discrimination existante, en ce compris un régime en matière de tests de discrimination, la question se pose en outre de savoir dans quelle mesure la matière se prête à un régime différencié et dans quelle mesure l'incidence de l'élargissement de compétence visé sur cette législation fédérale n'est que marginale. Pour la section de législation, ces conditions ne sont pas remplies. Cela étant, des procédures de coopération et de transfert de données, fixées dans un accord de coopération, peuvent assurer les contrôles, par l'autorité fédérale, de la législation anti-discrimination fédérale sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Afin de garantir une application correcte de la réglementation fédérale et régionale anti-discrimination et d'améliorer l'efficacité de l'inspection, un accord de coopération paraît indiqué, à l'instar de l'accord de coopération du 19 mars 2021 entre la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone « portant sur la coordination du contrôle et de la surveillance des législations régionales relatives à l'emploi ». Cet accord de coopération prévoit l'échange d'informations, leur utilisation et un soutien mutuel.

#### *E. La collaboration entre l'autorité fédérale et les entités fédérées*

**78. Conclusion d'un traité et information préalable du Roi (125).** En vertu de l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Gouvernements doivent informer le Roi au préalable « de leur intention d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité ainsi que de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent accomplir en vue de la conclusion du traité ». La section de législation rappelle qu'il s'agit d'une formalité

(125) **Avis n° 70.569/4, donné le 12 janvier 2022**, sur un avant-projet de décret de la Communauté française « portant assentiment à l'accord de coopération entre d'une part, la République du Rwanda et, d'autre part, la Communauté française de Belgique, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale fait à Kigali le 20 février 2019 ».

préalable obligatoire à la conclusion d'un traité ou d'un accord de coopération international conclu par les entités fédérées.

**79. Conseil supérieur des médecins (126).** Une norme fédérale qui prévoit que le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes se compose de membres proposés par les facultés de médecine, méconnaît le principe de l'autonomie respective de l'Etat fédéral, des communautés et des régions dans la mesure où cette norme prévoit que les membres représentent des universités, soit des organismes qui sont organisés par une communauté. En effet, lorsqu'une autorité institue un organe, le principe de l'autonomie respective de l'Etat fédéral, des communautés et des régions s'impose. Ce principe requiert qu'une autorité ne peut prévoir la participation obligatoire d'une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir dans la composition de l'organe qu'elle institue. Une telle participation obligatoire ne pourrait être envisagée que moyennant le respect de l'un des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IV**bis** de la loi spéciale du 8 août 1980. Ce principe ne trouve cependant à s'appliquer que lorsque les membres sont considérés comme des représentants de leurs universités et non comme membres en tant que tels.

**80. Compétences et exercice effectif (127).** Une autorité partie à un accord de coopération ne peut, dans le cadre de cet accord, renoncer à exercer ses compétences. Dès lors, un dispositif qui prévoit une procédure d'admission des investissements directs étrangers doit permettre à chaque autorité partie à l'accord, et dont les compétences sont visées, de participer pleinement à la décision portant sur l'admissibilité de l'investissement direct étranger concerné. Dans un organe instauré en vue de prendre des décisions, la renonciation à l'exercice des compétences par une autorité ou la représentation par accord mutuel entre autorités ne se justifie pas. Par ailleurs, le critère du très faible nombre de dossiers concernant l'autorité non représentée n'est pas pertinent pour admettre la renonciation. Plus précisément, la section de législation considère que s'il n'est pas requis que chaque partie à un accord de coopération soit représentée dans l'ensemble des organes institués en exécution de celui-ci, dans le cas d'espèce, vu l'importance des compétences déléguées au Comité de filtrage interfédéral mis en place, l'absence de représentation de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française par un membre du Comité précité prive ces deux entités du pouvoir de statuer en toute connaissance de cause sur l'admissibilité des investissements directs étrangers qui concernent leurs intérêts stratégiques.

(126) **Avis n° 72.087/2/V, donné le 12 septembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 octobre 2022 « modifiant l'arrêté du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrément des médecins spécialistes et des médecins généralistes ».

(127) **Avis n° 71.881/VR, donné le 19 octobre 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 14 février 2023 « portant approbation de l'accord de coopération du 1<sup>er</sup> juin 2022 entre l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la communauté germanophone visant à instaurer un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers ».

**81. *Substance de la procédure d'association* (128).** Dans le cadre de l'article 6, § 4, 3° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il est prévu que les Gouvernements seront associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Il est rappelé que la procédure d'association ne peut se limiter à une réunion du Comité de concertation dans le cadre de laquelle seul un accord sur des principes, mais non un accord sur un dispositif précis, a pu être trouvé. La circonstance que les représentants de chaque Région ont donné, au nom de leur Gouvernement, leur accord sur le maintien de l'obligation du port du masque dans le train ne peut être considéré comme répondant aux conditions de la procédure d'association. En effet, pareille procédure implique que la norme en projet soit communiquée aux Gouvernements régionaux, de telle sorte que chacun de ceux-ci puissent en délibérer collégialement. A défaut, il ne peut être considéré que les Gouvernements régionaux ont marqué leur accord sur un projet.

**82. *Tentative réelle et effective de coopérer* (129).** A l'occasion de l'examen d'un avant-projet de décret conjoint de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, la section de législation observe que ces autorités ne sont pas les seules compétentes dans les matières personnalisables en région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les compétences relatives à la politique de la santé et de l'aide aux personnes visées par l'avant-projet sont également exercées par la Communauté française et par la Communauté flamande. Cependant, il semble pouvoir se déduire de plusieurs dispositions de l'avant-projet qu'un référentiel intégré et un plan opérationnel sont envisagés pour l'ensemble de la politique de santé et de bien-être bruxellois, qui s'appuient sur un processus continu de collaboration entre tous les pouvoirs publics bruxellois et les acteurs du social et de la santé. Bien qu'un accord de coopération asymétrique puisse être admis, sans qu'il ne s'impose de requérir l'avis des autres communautés et régions à qui ont été confiées les mêmes compétences matérielles, les principes constitutionnels d'égalité et de loyauté fédérale requièrent que la Commission communautaire commune traite les deux communautés de manière telle que les institutions qui relèvent de chaque communauté et, par voie de conséquence, les personnes qu'elles desservent, puissent bénéficier des effets de la coordination avec les politiques menées par la Commission communautaire commune. Cela signifie que si, comme dans l'avant-projet à l'examen, la Commission communautaire commune poursuit

(128) **Avis n° 71.149/4, donné le 10 mars 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 mars 2022 « portant obligation du port du masque dans les trains pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ».

(129) **Avis n° 71.902/VR, donné le 27 octobre 2022**, sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 « relatif à l'adoption et à la mise en œuvre concertée du plan social santé intégré bruxellois ».

un objectif général d'harmonisation, de coordination ou d'intégration générale de la politique du bien-être et de la santé, elle doit tout mettre en œuvre – ce qui suppose qu'elle doit avoir fait une tentative réelle et effective – pour parvenir à une coopération avec les différentes autorités compétentes pour la politique du bien-être et de la santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et ce aux fins de prévenir ou de réduire au maximum les différences de traitement entre personnes qui résulteraient d'une asymétrie entre les coopérations menées. Il est requis qu'une tentative réelle et effective soit engagée en vue de mettre en place une coopération sans qu'un refus ne puisse empêcher la Commission communautaire commune de mener à bien une politique de coordination, le cas échéant asymétrique dans le cadre de la mise en œuvre de ses compétences propres qu'elle souhaiterait exercer conjointement avec les autres autorités matériellement compétentes.

**83.** *Collaboration induite par les règles de droit international* (130). En conséquence de la régionalisation envisagée par les auteurs d'une proposition de loi spéciale relative à la régionalisation des compétences en matière d'aviation civile, d'équipement et d'exploitation des aéroports et aérodromes publics et des normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des aéroports et aérodromes et de la police générale et spéciale en matière de trafic aérien, la section de législation rappelle qu'il reviendra à l'ensemble des entités compétentes d'inscrire leurs politiques en matière d'aviation dans le cadre imposé par la Convention de Chicago et donc, dans ce contexte, de veiller par les moyens appropriés à ne pas mettre en péril l'objectif d'uniformité dans les réglementations applicables, à la réalisation duquel la Belgique est tenue en vertu de cette convention. En effet, la convention de Chicago impose notamment à chaque Etat contractant de s'engager à maintenir ses règlements conformes, dans toute la mesure du possible, à ceux qui pourraient être établis en vertu de la présente Convention et de « prêter son concours pour atteindre le plus haut degré pratique d'uniformité dans les règlements, standards, procédures et méthodes d'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux routes aériennes et aux services auxiliaires, dans tous les cas où une telle uniformité facilitera et améliorera la navigation aérienne ».

#### IV. LES AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

**84.** *Création d'une autorité administrative indépendante* (131). L'avant-projet soumis à la section de législation comporte plusieurs modifications fondamentales du Code du développement territorial (« CoDT »), parmi lesquelles

(130) **Avis n° 71.831/VR, donné le 27 septembre 2022**, sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de régionaliser l'aéroport national ».

(131) **Avis n° 70.453/4, donné le 24 janvier 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 21 novembre 2022 « modifiant la partie décrétable du Code du Développement territorial ainsi que le décret du 18 mars 2002 relatif à l'Infrastructure ».

la création d'une autorité administrative indépendante, chargée de statuer sur les recours contre les décisions prises en première instance par le collège communal ou par le Gouvernement. Pour ce qui concerne des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, la Cour constitutionnelle a relevé(132) : « Les articles 33, 37, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes ». La Cour constitutionnelle a également constaté que le fait que l'autorité administrative indépendante n'est pas soumise à un pouvoir de contrôle ou d'injonction est, dans certains cas, justifié, en vertu de l'article 34 de la Constitution, par les exigences découlant du droit de l'Union européenne (133).

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, par contre, aucune norme supérieure de droit européen n'exige que l'autorité de recours soit une autorité administrative indépendante. En outre, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ne constituent pas une matière technique et complexe n'emportant pas de choix en opportunité. Au contraire, tout en étant tenue de respecter une série de règles de procédure en la matière, notamment la consultation d'une série d'organes d'avis, l'autorité n'exerce pas une compétence intégralement liée mais un pouvoir partiellement discrétionnaire lorsqu'elle octroie ou refuse des certificats et des permis. Dans ce cadre, elle peut refuser le certificat ou le permis mais également le soumettre à certaines conditions, accorder certaines dérogations, etc. Par la création d'une commission de recours indépendante dotée d'un pouvoir décisionnel, le Gouvernement ou, sur délégation, le Ministre ne pourra exercer un quelconque pouvoir de contrôle ou d'injonction ni donc substituer son pouvoir d'appréciation du bon aménagement du territoire à celle de cette autorité administrative indépendante. Il s'ensuit que l'avant-projet fera également obstacle à ce que le Parlement engage la responsabilité politique du Gouvernement ou du ministre. Ce faisant, l'avant-projet n'est pas conforme à l'article 33 de la Constitution et aux articles 20, 70 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendus applicables à la Communauté germanophone par les articles 7 et 51 de la loi du 31 décembre 1983 « de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ».

**85.** *Loi du changement et compatibilité avec l'indépendance de l'Autorité de protection des données* (134). En droit belge, le principe que l'on désigne par la loi du changement implique classiquement que l'autorité doit toujours pouvoir

(132) Voir C.C., 9 décembre 2021, n° 177/2021, B.72 ; voir aussi C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4.

(133) Voir notamment C.C., 18 novembre 2010, n° 130/2010, B.8.1.

(134) **Avis n° 70.956/2, donné le 7 mars 2022**, précité.

adapter, pour l'avenir, sa politique et l'exécution de celle-ci aux exigences fluctuantes de l'intérêt général. Elle implique donc la possibilité pour les pouvoirs publics de modifier à tout moment, en prévoyant au besoin des mesures transitoires, les règles d'organisation et de fonctionnement du service public en modifiant le statut, les attributions des agents, l'organisation d'un service public, voire de supprimer celui-ci.

Cependant, il convient néanmoins de tenir compte de l'exigence d'indépendance imposée en l'espèce par le droit européen et de l'interprétation qui en est faite par la Cour de justice de l'Union européenne. Bien que son arrêt C-288/12 du 8 avril 2014 soit intervenu à propos de la directive 95/46 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données », ses enseignements sont transposables au RGPD, qui lui a succédé. Pour rappel, dans cette affaire, la Hongrie avait mis fin au mandat en cours du commissaire chargé de la protection des données à caractère personnel par le biais d'une réforme institutionnelle amenant le législateur à confier la protection des données à caractère personnel non plus à un commissaire mais à une instance collégiale présidée par un tiers.

La Cour a considéré qu'une telle réforme portait atteinte à l'indépendance de l'Autorité chargée de la protection des données à caractère personnel sur la base du raisonnement suivant :

« 51. La Cour a déjà jugé que l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que les autorités de contrôle compétentes pour la surveillance du traitement des données à caractère personnel doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans être soumises à une influence extérieure. Cette indépendance exclut notamment toute injonction et toute autre influence extérieure sous quelque forme que ce soit, qu'elle soit directe ou indirecte, qui seraient susceptibles d'orienter leurs décisions et qui pourraient ainsi remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel (voir, en ce sens, arrêts *Commission/Allemagne*, EU:C:2010:125, point 30, ainsi que *Commission/Autriche*, EU:C:2012:631, points 41 et 43) [...].

54. Or, s'il était loisible à chaque Etat membre de mettre fin au mandat d'une autorité de contrôle avant le terme initialement prévu de celui-ci sans respecter les règles et les garanties préétablies à cette fin par la législation applicable, la menace d'une telle cessation anticipée qui planerait alors sur cette autorité tout au long de l'exercice de son mandat pourrait conduire à une forme d'obéissance de celle-ci au pouvoir politique, incompatible avec ladite exigence d'indépendance (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Autriche*, EU:C:2012:631, point 51).

Cela est vrai même lorsque la fin anticipée du mandat résulte d'une restructuration ou d'un changement de modèle, lesquels doivent être organisés de façon à respecter les exigences d'indépendance posées par la législation applicable.

55. De plus, dans une telle situation, l'autorité de contrôle ne pourrait être considérée comme pouvant opérer, en toute circonstance, au-dessus de tout soupçon de partialité. L'exigence d'indépendance figurant à l'article 28, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 95/46 doit, dès lors, nécessairement être interprétée comme incluant l'obligation de respecter la durée du mandat des autorités de contrôle jusqu'à son échéance et de n'y mettre fin de manière anticipée que dans le respect des règles et des garanties de la législation applicable ».

Au vu des enseignements de cet arrêt, la section de législation estime que l'avant-projet compromet l'indépendance de l'Autorité de protection des données en ce qu'il aboutit, sans que pareille modification ne réponde à la nécessité de corriger une situation de violation avérée d'une norme supérieure, à mettre fin aux mandats de plusieurs « membres » de cette Autorité en dehors des limites posées par l'article 45, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 3 décembre 2017, qui énumère les hypothèses dans lesquelles un membre peut être démis de ses fonctions en cours de mandat (faute grave ou ne plus remplir les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions). La transformation des « membres » ainsi visés en « experts externes » n'est pas de nature à pallier l'atteinte à leur indépendance dès lors qu'il s'agit de deux statuts fort différents, n'entraînant ni les mêmes responsabilités ni les mêmes compétences, ni les mêmes rémunérations.

## V. DROIT ADMINISTRATIF

### A. Procédure administrative

**86. *Décision tacite de l'autorité* (135).** Le projet examiné prévoit que, à défaut de notification de la décision de l'administration dans les délais fixés, la licence d'opérateur ou de fournisseur d'énergie thermique est considérée comme étant octroyée. La section de législation relève qu'il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite. Même lorsque, comme en l'espèce, il en résulte un effet favorable pour le demandeur, ce procédé se heurte à de nombreuses objections. Ainsi, un tel 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

(135) **Avis n° 71.178/4, donné le 9 mai 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 2022 « portant exécution du décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique ».

de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne devra pas être notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité de telles décisions tacites. 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 accordée alors que les conditions légales d'octroi de cette décision ne sont pas réunies. Enfin, le recours à ce procédé emporte que ces décisions seront dépourvues de motivation formelle alors que la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » impose une pareille motivation pour ces décisions. La disposition en projet devra dès lors être revue au regard de ce qui précède.

**87. *Décision sur proposition* (136).** Prévoir que l'Institut interréseaux de la Formation professionnelle continue formule une « proposition » au ministre en ce qui concerne certaines modalités d'organisation et d'évaluation de l'épreuve de certification a pour effet, d'une part, de subordonner l'initiative du ministre en la matière à l'existence de pareille proposition et, d'autre part, d'empêcher celui-ci de s'écarter de pareille proposition, sauf à en solliciter une nouvelle. Pareille limitation des prérogatives du ministre n'est pas admissible. La disposition examinée sera dès lors adaptée en prévoyant que les prérogatives de l'Institut se limitent dans ce cas à l'exercice d'une compétence d'avis, laquelle peut, si nécessaire, s'exercer d'office.

### *B. Missions de service public*

**88. *Missions de service public et intervention du législateur* (137).** L'avant-projet examiné entend ériger en mission de service public diverses activités. Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, s'agissant de « mission de service public », compte tenu, tout particulièrement, des restrictions qu'emporte une telle règle au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, seul le législateur est compétent pour ériger une activité en service public. De même, c'est au législateur qu'il appartient de définir les éléments essentiels des conditions de procédure et de fond, notamment en termes d'objet, d'instrument juridique et de financement, dans lesquelles un tiers pourrait se voir confier de telles missions (138).

(136) **Avis n° 71.416/2, donné le 1<sup>er</sup> juin 2022**, précité.

(137) **Avis n° 71.139/4, donné le 16 juin 2022**, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 9 mars 2023 « relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique ».

(138) Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 54.553/4, donné le 16 décembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 avril 2014 « modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ».

### C. Application dans le temps

**89. Absence de mesure transitoire et attentes légitimes (139).** Le projet examiné subordonne le suivi de certaines formations organisées par l'arrêté royal du 26 décembre 2013 « relatif aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif des Forces armées, à l'épreuve d'accession au grade de premier sergent-major, à l'examen de qualification au grade d'adjudant-chef et aux épreuves professionnelles pour l'avancement au grade de major » à la condition que le sous-officier puisse encore servir au moins sept ans à partir du 31 décembre de l'année de son agrément en tenant compte de la date de sa pension par limite d'âge. D'après le commentaire de l'article, cette disposition offrirait à l'officier la possibilité de mettre en œuvre les compétences acquises au cours de la formation dans au moins 2 à 3 fonctions différentes jusqu'au moment où il doit quitter la Défense en raison de sa pension par limite d'âge et permettrait ainsi de rentabiliser la formation suivie. La section de législation relève que si l'auteur du projet estime qu'un changement de politique s'impose en matière de rentabilité des formations suivies par les militaires, il peut certes décider de donner un effet immédiat à la nouvelle condition et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient néanmoins violés si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime devait entraîner une différence de traitement non susceptible de justification objective et raisonnable ou si le principe de la confiance légitime était méconnu. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée d'administrés sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit. En l'occurrence, la condition posée par le texte à l'examen est susceptible de porter atteinte à la confiance légitime des militaires actuellement en fin de carrière qui peuvent normalement escompter suivre certaines formations avant de quitter la Défense. A moins qu'un motif d'intérêt général susceptible de justifier adéquatement l'absence d'une mesure transitoire en la matière puisse être avancé par l'auteur du projet, il y a lieu de mettre en place un régime transitoire (140).

**90. Abrogation de dispositions abrogatoires, transitoires ou réglant l'entrée en vigueur (141).** Une disposition abrogatoire ne doit pas elle-même être abrogée une fois qu'elle a épuisé ses effets car il est important pour la sécurité juridique de pouvoir retracer l'historique d'une disposition et connaître la portée d'une loi dans son ensemble (y compris ses effets abrogatoires). Quant

(139) **Avis n° 71.615/4, donné le 29 juin 2022**, sur un projet d'arrêté royal du 20 juillet 2022 « modifiant diverses dispositions relatives aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif et abrogeant les épreuves professionnelles de la formation pour candidat officier supérieur des officiers de carrière du niveau A ».

(140) Voir à ce sujet l'avis n° 63.931/2/V, donné le 29 août 2018, sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2019 « modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées ».

(141) **Avis n° 70.956/2, donné le 7 mars 2022**, précité.

aux dispositions qui règlent l'entrée en vigueur d'une norme ou organisent un régime transitoire, elles sont intrinsèquement liées à ladite norme et ne peuvent être abrogées isolément de la norme elle-même. Il s'agit de dispositions essentielles afin de déterminer le champ d'application *ratione temporis* du texte concerné.

## VI. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE

### A. Organisation

**91.** *Vérification des pouvoirs et contrôle par la Cour constitutionnelle* (142). L'article 48 de la Constitution dispose que « [c]haque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet ». Selon l'interprétation admise de cette disposition, il revient à chacune des deux chambres de se prononcer sur la validité de l'élection de leurs membres. L'article 31, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'article 22, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux Institutions bruxelloises » et l'article 50, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de la loi du 6 juillet 1990 « réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone » consacrent le même mécanisme en ce qui concerne les parlements des entités fédérées. Il en résulte que les parlementaires sont appelés à contrôler eux-mêmes la validité des opérations qui ont conduit à leur élection, à vérifier leurs pouvoirs et à juger les contestations qui s'élèvent à ce sujet, et ce, en dehors de tout recours juridictionnel. En application de ces dispositions, les juridictions du pays se sont par le passé déclarées incompétentes pour connaître de litiges relatifs à ce type de questions postélectorales.

Dans le prolongement de son arrêt *Grosaru c. Roumanie* rendu le 2 mars 2010 (143), la Cour européenne des droits de l'homme a, par son arrêt *Mugemangango c. Belgique* rendu le 10 juillet 2020, conclu, sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 (droit aux élections libres), que la procédure de vérification des pouvoirs – en l'occurrence celle appliquée lors des élections du Parlement wallon du 25 mai 2014 – ne présente pas les garanties adéquates et suffisantes pour assurer un examen effectif des doléances des

(142) **Avis n° 71.829/AV/AG, donné le 23 décembre 2022**, sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises afin d'habiliter la Cour constitutionnelle à procéder à la vérification des pouvoirs des membres des parlements de communauté et de région » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2712/001).

(143) Cour. eur. dr. h., arrêt *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010. La Cour a, à l'époque, relevé que « trois pays (Belgique, Italie, Luxembourg) présentent la particularité de ne pas prévoir d'autre recours postélectoral que la validation par le Parlement, les décisions des bureaux électoraux étant considérées comme définitives. Cela étant, ces trois pays jouissent d'une longue tradition démocratique qui tend à dissiper les doutes éventuels quant à la légitimité d'une telle pratique. La Commission de Venise se montre toutefois réservée de manière générale quant à l'effectivité de ce type de recours, l'impartialité de tels organes paraissant sujette à caution » (§ 28).

requérants qui contesteraient les opérations électorales. Dès lors, en l'absence de telles garanties, le recours existant ne saurait pas non plus s'assimiler à un recours « effectif » au sens de l'article 13 de la Convention. La Cour a toutefois estimé que « [d]ans une affaire portant sur un contentieux postélectoral relatif au résultat de l'élection et à la répartition des sièges, il faut et il suffit que l'organe compétent présente des garanties suffisantes d'impartialité, que son pouvoir d'appréciation soit circonscrit par les dispositions du droit interne à un niveau suffisant de précision et que la procédure suivie présente des garanties effectives de nature à assurer une décision équitable, objective et suffisamment motivée » (144).

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit la proposition de loi spéciale soumise pour avis à la section de législation. Elle a pour objet de modifier l'article 31 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et l'article 22 de la loi spéciale « relative aux Institutions bruxelloises » afin de conférer à la Cour constitutionnelle le pouvoir de se prononcer, pour les parlements de communauté et de région, sur la validité des opérations électorales (145). L'intention de l'auteur de la proposition est, de cette manière, de répondre aux critiques émises par la Cour européenne des droits de l'homme et d'éviter une répétition des violations relevées. Le Conseil d'Etat observe que la proposition, en ce qu'elle charge la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la validité des opérations électorales et sur la vérification des pouvoirs, satisfait aux exigences qui découlent de la jurisprudence strasbourgeoise, mais va même au-delà puisque la Cour constitutionnelle serait, tel que le texte est proposé, chargée de vérifier, indépendamment de toute contestation, si les élections se sont déroulées régulièrement et si tous les élus et tous leurs suppléants remplissent les conditions d'éligibilité.

Néanmoins, que l'on confère à la Cour constitutionnelle le pouvoir de se prononcer sur la validité des opérations électorales et la vérification des pouvoirs ou que la compétence de cette même Cour soit limitée aux contestations qui s'élèvent à ce sujet, il convient de relever que le régime proposé ne peut se concrétiser. En effet, l'attribution de compétence que prévoit le régime proposé ne concerne aucune des matières reprises à l'article 142, alinéa 2, de la Constitution (146). En outre, l'article 142, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution n'habilite le législateur spécial qu'à déterminer de manière plus précise la compétence

(144) Cour. eur. dr. h. (grande chambre), arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, § 137.

(145) Il est renvoyé, en ce qui concerne le Parlement de la Communauté germanophone, à l'avis n° 71.830/AG, donné le 23 décembre 2022, relatif à un projet de loi « modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone afin d'instaurer un contrôle juridictionnel indépendant des pouvoirs des membres du Parlement de la Communauté germanophone par la Cour constitutionnelle ».

(146) Cette disposition énonce : « Cette Cour [constitutionnelle] statue par voie d'arrêt sur :  
1° les conflits visés à l'article 141 ;  
2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24 ;  
3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine ».

de la Cour dans le cadre des missions que le Constituant a souhaité lui attribuer et, conformément à une jurisprudence établie(147), ne permet pas de prévoir de nouvelles missions en dehors des limites tracées par la Constitution elle-même, autrement dit sans sa révision. Or, l'article 142 de la Constitution n'est pas ouvert à révision à l'heure où l'avis de la section de législation est donné.

Compte tenu de la nécessité d'éviter que la violation de la convention constatée par la Cour de Strasbourg ne se reproduise lors des prochaines élections, la section de législation observe néanmoins que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'instance qui statue dans le cadre des contestations électorales ne doit pas nécessairement être une juridiction, pour autant qu'une série de conditions précitées soit rencontrée. La Cour ne paraît dès lors pas exclure une procédure pour un organe parlementaire malgré les difficultés qu'une telle approche induit. De plus, le législateur peut confier le contentieux électoral relatif aux élections des parlements de communauté et de région à un organe juridictionnel existant, à l'exclusion de la Cour constitutionnelle, ou créer une nouvelle juridiction consacrée à ce type de contentieux dès lors que l'article 145 de la Constitution prévoit que « [l]es contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

**92. Cadre du personnel des cours et tribunaux**(148). L'avant-projet examiné modifie le nombre de conseillers et de greffiers dans les cours du travail d'Anvers, Bruxelles, Gand et Liège. Le cadre du personnel des cours et tribunaux relève de l'organisation judiciaire, de sorte qu'il revient au législateur d'en déterminer les éléments essentiels(149). Conformément à ce principe de légalité, les cadres des cours et tribunaux sont déterminés de manière exhaustive dans diverses lois.

Le législateur dispose d'une très grande liberté d'appréciation pour déterminer les cadres des cours et tribunaux, de même que pour décider dans quels cours ou tribunaux il y a lieu d'apporter des adaptations aux cadres. A cet égard, le législateur est toutefois toujours lié par le principe constitutionnel d'égalité. Cela implique, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, qu'une différence de traitement n'est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle

(147) Avis n° 14.539/VR, donné le 12 mai 1982, relatif à un avant-projet devenu la loi du 28 juin 1983 « portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage ».

(148) **Avis n° 72.359/1-2, donné le 16 novembre 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2022 « relative à la mention des voies de recours et portant dispositions diverses en matière judiciaire ».

(149) Les articles 146, 152, alinéa 1<sup>er</sup>, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent, à savoir pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences du siège, etc.) et pour le statut des juges.

justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, le principe d'égalité exige le traitement non discriminatoire du personnel des cours et tribunaux, ainsi que des justiciables dont la cause est instruite auprès de ceux-ci. Il ressort de l'exposé des motifs que les modifications qu'entendent apporter les auteurs aux cadres des cours du travail sont dictées par une mesure de la charge de travail. Ce procédé se fonde sur un critère raisonnablement justifié et objectif, conformément au principe fixé par le législateur dans l'article 185/6 du Code judiciaire. Cet article qui n'est pas encore entré en vigueur prévoit entre autres que « les moyens en personnel sont fixés sur la base des résultats d'une mesure de la charge de travail uniforme et régulière sur la base de normes de temps nationales [...], associée éventuellement à d'autres critères objectifs ». L'effet du principe d'égalité implique toutefois que les autres cours et tribunaux se voient également attribuer un cadre sur la base des mêmes critères objectifs.

Aussi le législateur est-il tenu d'appliquer aux autres cours et tribunaux, au moins à l'intérieur de chaque type de juridiction, une répartition cohérente par rapport aux principes mentionnés résultant de l'article 185/6 du Code judiciaire. Le fait que la disposition en projet adapte uniquement le cadre des cours du travail résulte du fait, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, qu'actuellement le Collège des cours et tribunaux dispose de données fiables pour les seules cours du travail. Afin d'assurer, au regard du principe constitutionnel d'égalité, la cohérence interne de la législation relative aux cadres dans les cours et tribunaux, le législateur devra appliquer les critères objectifs choisis à l'ensemble des cours et tribunaux et veiller à également procéder à une répartition du cadre pour les autres cours et tribunaux, à l'intérieur de chaque type de tribunal ou cour, qui tienne compte de la répartition réelle de la charge de travail.

### *B. Séparation des pouvoirs*

**93. Exigence de publicité des jugements et principe de légalité (150).** L'article 149 de la Constitution dispose que tout jugement doit être « rendu public selon les modalités fixées par la loi ». Ces dernières doivent toutefois être élaborées en tenant compte de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose que « le jugement

(150) **Avis n° 71.258/2, donné le 4 mai 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2022 « visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés ». Plusieurs recours en annulation visant cette loi (n<sup>os</sup> de rôle 7957, 7982, 7983, 7984 et 7986) sont pendants devant la Cour constitutionnelle.

doit être rendu publiquement [...] ». Concernant celui-ci, la section de législation a par le passé indiqué que, même si l'exigence de publicité du prononcé des décisions de justice ne se prête pas à des limitations implicites, elle peut être rencontrée par d'autres moyens que le prononcé en audience publique, tant que l'accessibilité de celles-ci est garantie et que le public peut assurer le contrôle du pouvoir judiciaire, par exemple par le dépôt au greffe.

L'avant-projet à l'examen rencontre bel et bien les exigences minimales prescrites par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il prévoit, en principe, la publication du jugement « pseudonymisé » à la suite de son enregistrement dans un registre central. A défaut, le prononcé du jugement dans son intégralité ou la mise à disposition de celui-ci dans la salle d'audience est prévu. En vertu du principe de légalité attaché à l'article 149 de la Constitution, il appartient au législateur de préciser qui sera chargé du contrôle humain de la pseudonymisation et d'en tirer les conséquences en termes d'organisation générale de la charge de travail des personnes exerçant les fonctions judiciaires. Par ailleurs, en ce qui concerne le principe de légalité, il est rappelé que l'article 149 de la Constitution n'empêche pas le législateur d'attribuer au Roi un pouvoir d'exécution limité. Si les diverses explications avancées par le délégué du ministre gagnaient à figurer dans le commentaire des dispositions prévoyant des habilitations, celles-ci sont dans l'ensemble admissibles.

Il apparaît toutefois que le processus devant conduire à la pseudonymisation des décisions de justice ne présente pas seulement un aspect strictement technique puisqu'elle ne porte pas uniquement sur l'identification des parties et des tiers cités ou impliqués dans les décisions de justice, mais sur toutes les données qui seraient susceptibles de permettre l'identification, voire la réidentification de celles-ci. Le processus peut donc nuire à l'intelligibilité des décisions et, potentiellement, altérer le sens original de celles-ci. En raison du principe de la séparation des pouvoirs, l'organisation de ce processus doit par conséquent s'opérer par le pouvoir judiciaire ou, à tout le moins, sous son contrôle. Il s'en déduit que l'habilitation donnée au Roi par l'avant-projet de déterminer les modalités de la pseudonymisation et du contrôle humain n'est pas admissible. Il appartient en effet au législateur soit de déterminer lui-même lesdites modalités et son contrôle humain, soit d'habiliter directement un organe du pouvoir judiciaire de ces missions. En toute hypothèse, leur réalisation pour chaque décision judiciaire doit se faire par un organe dépendant directement du pouvoir judiciaire ou à tout le moins sous sa responsabilité. En outre, concernant l'habilitation faite au Roi de déterminer les modalités de mise en place et de fonctionnement du Registre central, la section de législation relève que celle-ci n'est admissible que pour autant qu'il soit précisé qu'elle ne porte que sur des interventions purement techniques ou matérielles ne pouvant avoir d'incidence sur l'intelligibilité des décisions de justice, ni sur la pleine effectivité du contrôle humain.

**94.** *Enquête d'intégrité menée par la commune et prérogatives des autorités judiciaires* (151). L'avant-projet à l'examen met en place un dispositif d'enquête d'intégrité relatif à l'établissement ou à l'exploitation d'établissement accessible au public qui pourra conduire, en fonction des résultats de l'enquête, à un refus de permis ou, s'il a déjà été délivré, à sa suspension ou son abrogation. Lorsque l'établissement ou l'exploitation visé par l'enquête n'est pas soumis à un permis, sa fermeture pourra alors être exigée.

Une des dispositions examinées prévoit que l'intéressé doit être informé par lettre recommandée du début de l'enquête d'intégrité le premier jour ouvrable suivant la décision du bourgmestre de mener celle-ci. Or, la mise en œuvre du mécanisme se doit de respecter l'impératif selon lequel les autorités judiciaires, plus spécialement celles du ministère public, doivent conserver la priorité de la maîtrise des poursuites pénales compte tenu des garanties d'indépendance qui leur sont reconnues par l'article 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Il ne serait par conséquent pas admissible que la condition d'information envisagée par l'avant-projet – qui constitue certes une garantie d'ordre procédurale – s'impose alors qu'elle nuirait au secret de l'information et de l'instruction. Afin de préserver le caractère prioritaire mentionné plus haut, ainsi que les prérogatives des autorités judiciaires, le secret de l'information et de l'instruction, il convient de mettre sur pied un mécanisme par lequel, lorsqu'il est envisagé d'ouvrir une enquête d'intégrité, le ministère public est en mesure de s'opposer tant à son ouverture qu'à la communication de celle-ci aux personnes concernées. Par exemple, l'accord du ministère public peut être présumé à l'issue d'un certain délai. En outre, plusieurs dispositions de l'avant-projet prévoient la communication, par les autorités judiciaires, d'informations dont elles seraient détentrices dans le cadre d'enquêtes d'intégrité. Une procédure doit toutefois garantir que les informations ne peuvent nuire au secret de l'information et de l'instruction afin qu'en tout état de cause, les autorités judiciaires restent maîtres des informations qu'elles entendent communiquer, et ce conformément à l'article 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

A l'inverse, une autre disposition de l'avant-projet à l'examen prévoit que « [s]auf en cas de convocation pour témoigner dans le cadre d'une affaire pénale ou d'une commission d'enquête parlementaire », il sera interdit aux membres du personnel de la « Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics » (DEIPP), qui est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, de communiquer les données dont ils ont pris connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en vertu de la loi. Certes, une disposition prévoit que « [...] la DEIPP communique à la demande des autorités judiciaires les données demandées dans le cadre de l'information, de l'instruction ou de l'enquête pénale d'exécution ». Cette dernière n'est toutefois pas suffisante pour garantir le respect des prérogatives

(151) Avis n° 72.195/AG, donné le 12 décembre 2022, précité.

des autorités judiciaires, telles qu'elles résultent de l'article 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. En effet, si l'avant-projet prévoit que « la DEIPP communique à la demande des autorités judiciaires, les données demandées dans le cadre de l'information, de l'instruction ou de l'enquête pénale d'exécution », il en ressort que ce n'est qu'« à la demande » desdites autorités que les données doivent être communiquées. Elles ne peuvent l'être à l'initiative de la DEIPP comme cela est pourtant prévu en faveur d'autres services.

### C. Droits du justiciable

**95. Requête unilatérale (152).** Les dispositions que l'avant-projet entend insérer dans le Code de droit international privé organisent la saisine du tribunal de la famille par requête unilatérale. La section de législation rappelle que les droits de la défense sont notamment garantis par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme. Des limitations aux droits de la défense ne se concilient avec cette disposition que si elles poursuivent un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent également que, sauf justification raisonnable, une atteinte soit portée à des garanties juridictionnelles, dont certains justiciables seraient privés sans motif légitime. Le choix de recourir à la requête unilatérale, qui est une dérogation au droit commun et au principe du contradictoire, doit être apprécié au regard de ces principes (153). La section de législation observe que, en l'espèce, ce choix pose question dès lors que le recours organisé par les dispositions en projet ne se caractérise pas par l'impossibilité d'identifier la partie défenderesse et ne paraît pas devoir s'accompagner d'un certain effet de surprise afin de garantir l'efficacité du recours. Le commentaire de l'article en projet invoque uniquement la nécessité de permettre une procédure « plus rapide, le maintien des contacts parents-enfants étant primordial ». Or, la procédure en référé de droit commun, le cas échéant aménagée en fonction des nécessités de l'espèce, pourrait permettre de rencontrer l'urgence que la situation requiert. Des délais très courts pourraient en effet être imposés aux parties pour développer leurs arguments au sein d'une procédure contradictoire. Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

**96. Absence de recours juridictionnel à l'encontre des sanctions imposées (154).** La proposition à l'examen investit un « organe de gestion » de la compétence de contrôler l'exécution générale de la loi, d'édicter des directives

(152) **Avis n° 71.326/2, donné le 5 mai 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2022 « portant exécution du règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte) ».

(153) En ce sens, l'avis n° 67.253/2, donné le 21 avril 2020, sur un projet devenu l'arrêté royal n° 15 du 24 avril 2020 « relatif au sursis temporaire en faveur des entreprises des mesures d'exécution et autres mesures pendant la durée de la crise du COVID-19 ».

(154) **Avis n° 70.858/2, donné le 14 février 2022**, précité.

générales relatives à l'inscription dans le registre et au fonctionnement de celui-ci et d'infliger des sanctions aux lobbyistes qui enfreignent la loi. La composition de l'organe de gestion est hybride dès lors qu'il réunit le secrétaire général de la Chambre, le secrétaire général du Sénat et le secrétaire du Conseil des ministres. L'organe de gestion apparaît comme un organe *sui generis*, que les auteurs de la proposition n'ont, du reste, pas doté de la personnalité juridique. A cet égard, la section de législation observe que cette qualification d'organe *sui generis* ne peut avoir pour effet de priver les destinataires de ses décisions des garanties attachées traditionnellement à l'action des pouvoirs publics.

La question du recours ouvert contre les décisions de l'organe de gestion se pose tout d'abord : la qualification d'organe *sui generis* ne peut avoir pour effet de priver les destinataires des décisions d'un recours juridictionnel. Il n'apparaît en tout cas pas qu'un recours soit ouvert devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contre les sanctions que l'organe de gestion infligerait. En effet, d'une part, la décision est prise par un organe relevant, fût-ce partiellement, du pouvoir législatif et, d'autre part, les décisions de l'organe de gestion ne sont pas relatives aux marchés publics, aux membres du personnel, au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des mêmes lois coordonnées (155). Il revient au législateur de s'assurer que les destinataires des sanctions disposent d'un recours effectif contre ces décisions.

Du fait de la nature indéterminée de l'organe de gestion, les garanties procédurales dont jouissent les destinataires des sanctions au cours de la procédure devant cet organe sont également incertaines. Ainsi en va-t-il notamment des garanties attachées à l'action administrative, tels l'indépendance et l'impartialité, l'obligation de motivation formelle et, en matière de sanction administrative, le respect des droits de la défense. A défaut pour l'organe de gestion d'être qualifié d'autorité administrative, l'obligation de motivation formelle ne lui est pas applicable. Il revient au législateur de remédier à cette lacune.

Enfin, il doit également être relevé que la proposition à l'examen ne définit pas les moyens dont dispose l'organe de gestion pour effectuer sa mission de « contrôle de l'exécution générale de la loi ». La proposition sera amendée pour préciser la procédure selon laquelle l'organe de gestion prendra connaissance des éventuelles infractions à la loi pour ensuite infliger une sanction au sens de la proposition.

A la lumière de ces observations fondamentales, la disposition examinée devra être revue en profondeur.

(155) La Cour constitutionnelle considère, du reste, que, « lorsque des assemblées législatives ou l'un de leurs organes posent des actes qui sont liés à leur activité politique ou législative, ces actes peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat » (C.C., 28 mai 2020, n° 74/2020, B.8.1).

**97.** *Absence de recours juridictionnel (156).* L'avant-projet examiné précise que la décision de relever de ses fonctions un membre du comité de direction de l'autorité de contrôle, adoptée par la Chambre des représentants, « n'est susceptible d'aucun recours ». La section de législation relève néanmoins que l'existence d'un recours juridictionnel paraît essentielle afin de garantir l'effectivité de l'article 53, § 3, du RGPD, qui énonce de manière limitative les causes de cessation disciplinaire de fonctions par la Chambre d'un membre de l'autorité de contrôle, et d'éviter les décisions arbitraires sur ce point. Au surplus, l'avant-projet déroge à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En effet, la décision qui sera adoptée par la Chambre sur la base de la disposition examinée correspond à une mesure ayant un caractère disciplinaire adoptée par une assemblée législative à l'égard d'une personne exerçant une fonction publique au sens de cette disposition. Cela revient à créer une différence de traitement entre les membres du comité de direction, dépourvus de recours juridictionnel contre la sanction disciplinaire prononcée par la Chambre, et les membres des personnels visés à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui peuvent introduire un recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions prises par la Chambre.

Cette différence de traitement doit être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Or, comme le rappelle la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 74/2020 du 28 mai 2020, la volonté de soustraire certains actes des assemblées législatives à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat doit reposer sur la volonté de respecter autant que possible l'indépendance des autorités non administratives et la séparation des pouvoirs. Elle rappelle en effet ce qui suit : « B.8.1. Relève des principes de base de la structure démocratique de l'Etat, la règle selon laquelle les assemblées législatives disposent dans l'exercice de leur mission de la plus large indépendance. Il en découle qu'une assemblée législative doit pouvoir régler elle-même les matières qui lui ont été confiées et exercer ses compétences de manière autonome. Ce principe a pour effet que lorsque des assemblées législatives ou l'un de leurs organes posent des actes qui sont liés à leur activité politique ou législative, ces actes peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat ». Lorsque l'auteur de l'avant-projet soustrait, comme en l'espèce, certaines des décisions disciplinaires adoptées par la Chambre législative à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat, il doit être en mesure de justifier une telle différence de traitement au regard de la nécessité de préserver l'indépendance de la Chambre. La motivation doit être d'autant plus circonstanciée qu'il a été admis, par le biais de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que les décisions disciplinaires adoptées par la Chambre à l'égard d'une personne exerçant une fonction publique devaient pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

(156) Avis n° 70.956/2, donné le 7 mars 2022, précité.

*A priori*, une telle justification n'apparaît pas. Au contraire, un contrôle juridictionnel permettrait de renforcer l'indépendance de l'Autorité de protection des données, qui remet notamment des avis et recommandations à l'égard des propositions examinées par la Chambre. Le dispositif sera revu afin de supprimer la deuxième phrase de la disposition examinée (« La décision n'est susceptible d'aucun recours »).

**98. Nature pénale des sanctions et non bis in idem (157).** La section de législation examine si les mesures en projet de refus, de suspension ou d'abrogation du permis d'établissement ou d'exploitation de l'établissement, bien qu'elles soient conçues comme des mesures administratives d'ordre préventif par l'auteur de l'avant-projet, ne peuvent pas être rattachées à la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui aurait pour conséquence qu'un certain nombre de garanties devraient être mises en œuvre par l'avant-projet.

Il est rappelé que, indépendamment de la qualification, en droit interne, de mesure de police administrative générale ou spéciale, ou de sanction administrative, il faut également être attentif à la qualification autonome qui est donnée à la notion pénale dans les normes supranationales, en particulier à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « la CEDH »). En renvoyant aux arrêts *Engel* et *Vegotex* de la Cour européenne des droits de l'homme (158), la section de législation relève que cette qualification est soumise à l'application de trois critères : (1) la qualification juridique de l'infraction en droit interne ; (2) la nature de l'infraction (entre autres la portée générale et le caractère dissuasif et punitif) ; (3) le degré de sévérité éventuel de la sanction. Il en résulte que la qualification en droit interne n'est pas déterminante, que le simple caractère préventif ou non de la mesure importe également et que son degré de sévérité éventuel constitue un facteur important et potentiellement déterminant. Il se peut en même temps que certains types de mesures (telles que les majorations d'impôt), indépendamment de leur caractère pénal, ne fassent pas partie du « noyau dur » du droit pénal, auquel cas les garanties offertes par l'article 6 (et d'autres dispositions) sont bel et bien applicables, mais ne doivent pas s'appliquer dans toute leur rigueur.

En l'espèce, la section de législation relève qu'il ressort de l'avant-projet que les règlements communaux de police sont décrétés en vue de « prévenir et de combattre » la criminalité déstabilisante, que le fondement des mesures qui seront éventuellement prises est étroitement lié à des faits qui sont également qualifiés d'infractions en droit interne (une évaluation circonstanciée du risque que l'établissement sera exploité pour tirer un avantage de faits punissables commis antérieurement ou que l'établissement sera exploité pour

(157) Avis n° 72.195/AG, donné le 12 décembre 2022, précité.

(158) Cour eur. D.H., 8 juin 1976, *Engel e.a. c. Pays-Bas* et Cour eur. D.H., 3 novembre 2022, *Vegotex International c. Belgique*.

commettre des faits punissables, ou qu'il existe des indices sérieux que des faits punissables ont été commis pour exploiter l'établissement) et que les mesures qui seront éventuellement prises peuvent avoir un caractère intrusif (refus, suspension ou abrogation d'un permis d'établissement ou d'exploitation, ou encore fermeture d'un établissement accessible au public).

Même si la jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme n'apporte pas de clarté pour l'heure quant à la qualification de telles mesures, il ne peut être exclu que certaines mesures, dans des circonstances déterminées – compte tenu de leur sévérité et de leur durée (éventuellement indéterminée) –, puissent relever de la notion pénale au sens de l'article 6 CEDH. Si tel était le cas, cela signifierait que des garanties et principes spécifiques sont applicables, tels que la présomption d'innocence, l'organisation d'une procédure tendant notamment au respect des droits de la défense des intéressés, le caractère personnel de la sanction et l'exigence d'un contrôle de pleine juridiction. La section de législation conclut dès lors que, à supposer que les mesures concernées soient considérées comme ressortissant à la « matière pénale » au sens de l'article 6 de la CEDH, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'en tenir compte également dans l'élaboration des garanties juridiques dont sont assorties les mesures envisagées, par exemple en ce qui concerne le caractère personnel des mesures. Il convient également de les prendre en considération dans l'application de la mesure administrative, à commencer par la présomption d'innocence lors de la prise de décision relative à l'évaluation des risques et indices sérieux dont il est question dans l'avant-projet.

L'application du principe *non bis in idem* constitue une question spécifique dans le rapport entre la répression administrative et la répression judiciaire. En effet, selon ce principe, garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné. Pour l'application de cette disposition, la notion de poursuite pénale ou de sanction pénale est interprétée de la même manière, quant à l'adjectif « pénale », que pour la notion d'« accusation en matière pénale » à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la CEDH. Après avoir énuméré plusieurs exemples issus de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la section de législation signale que le caractère essentiellement préventif ou (partiellement) répressif, la cohérence temporelle et la sévérité de la mesure semblent donc être des éléments déterminants dans l'évaluation de cette dernière.

Il ressort en tout cas de la jurisprudence récente<sup>(159)</sup> qu'il existe une certaine marge, sous certaines conditions, pour une répression par la combinaison de sanctions pénales classiques et d'autres mesures revêtant un caractère

(159) La section de législation renvoie aux arrêts Cour eur. D.H., 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège* et C.J.U.E. (Grande Chambre), 20 mars 2018, *Menci* ; C.J.U.E. (Grande Chambre), 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate*.

pénal. Même si la règle « *una via* », où à un stade précis le choix se porte sur une seule voie de répression, emporte clairement la préférence, le législateur est autorisé à inscrire des sanctions tant pénales qu'administratives dans la loi et à permettre des procédures parallèles qui offrent une réponse intégrée et cohérente à une inconduite sociale. Dans l'hypothèse où les deux voies seraient également suivies, il appartient au (deuxième) juge de vérifier si le principe *non bis in idem* est applicable et a éventuellement été violé. Selon cette même jurisprudence, le législateur qui ne choisit pas une procédure à voie unique doit développer un système intégré permettant de traiter d'une manière cohérente, prévisible et proportionnée différents aspects des violations réprimées au moyen de procédures qui présentent un lien matériel et temporel suffisamment étroit.

Pour apprécier l'applicabilité et la violation ou non du principe « *non bis in idem* », le juge doit tenir compte des critères développés dans la jurisprudence citée. Le législateur doit également en tenir compte pour élaborer un système de répression à double voie. Ces critères sont la complémentarité des objectifs des différents régimes de sanction, la prévisibilité de l'application parallèle des procédures de sanction, l'harmonisation des procédures de sanction grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes et la proportionnalité des sanctions, devant permettre de prendre en compte la sanction précédente dans l'appréciation de la sanction ultérieure. La cohérence temporelle entre les deux procédures revêt également une importance essentielle.

La section de législation conclut en ce sens que, à supposer que les mesures concernées soient considérées comme ressortissant à la « matière pénale » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7 à la CEDH, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de prendre également ces critères en considération pour élaborer les procédures de répression. La réglementation de l'approche administrative communale élaborée dans l'avant-projet se caractérise par la complémentarité des objectifs, la prévisibilité de son application parallèle et une certaine forme d'interaction entre les acteurs judiciaires et administratifs. Il revient à l'auteur de l'avant-projet d'également tenir compte de la proportionnalité des sanctions et de la cohérence temporelle dans l'élaboration des procédures répressives.

## VII. LES POUVOIRS LOCAUX

**99.** *Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en sa qualité d'autorité exerçant les pouvoirs du président du Collège de l'Agglomération bruxelloise* (160). En vertu de l'article 48, alinéa 2, de la

(160) **Avis n° 72.166/2/VR, donné le 22 novembre 2022**, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux pour réaliser une politique de sécurité intégrée et globale au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ».

loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises », les attributions visées à l'article 4, § 2<sup>quater</sup>, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>, de la loi du 26 juillet 1971 « organisant les agglomérations et les fédérations de communes » sont exercées par le président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de l'article 4, § 2<sup>quater</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 juillet 1971, ce dernier exerce les mêmes compétences que les gouverneurs de province qui leur sont attribuées par des lois particulières, sauf si celles-ci en disposent autrement. Le dispositif en projet entend attribuer une compétence au « gouverneur de province dans la zone bilingue de Bruxelles-Capitale » – fonction supprimée dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat –, et ce sur la base de l'article 48, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et de l'article 4, § 2<sup>quater</sup>, de la loi du 26 juillet 1971. La disposition en projet ne constitue pas une loi particulière qui attribue une compétence aux gouverneurs de province puisque seul le président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale serait appelé à exercer une nouvelle compétence, qui ne relèverait donc pas des gouverneurs de province. Pareil procédé n'est donc pas conforme à la portée de la disposition de la loi spéciale précitée, qui a pour objet de faire exercer désormais les compétences attribuées aux gouverneurs de province sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale par l'autorité qui a l'agglomération dans ses attributions conformément à l'article 48, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

#### VIII. LA FONCTION PUBLIQUE

**100.** *Rapport entre les moyens employés et le but visé* (161). Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, à la condition toutefois que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Pour apprécier l'existence d'une telle justification, il convient de tenir compte du but et des effets de la norme en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'auteur du projet doit dès lors justifier au regard de ces principes la différence de traitement opérée entre le personnel militaire et le personnel civil de la Défense dès lors que seuls les premiers se voient octroyer des chèques repas. Une telle justification sera intégrée dans le rapport au Roi.

(161) **Avis n° 71.015/4, donné le 9 mars 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 avril 2022 « relatif à l'octroi de chèques-repas à certains militaires en service actif ».

**101.** *Principe d'égalité et de non-discrimination et carrière diplomatique* (162). Se référant à son avis n° 63.199/4 (163), la section de législation a rappelé que les agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire sont ou ont été soumis à des conditions particulières quant à leur recrutement et à leur statut, fondées sur les exigences spécifiques des fonctions en poste, qui diffèrent substantiellement de celles des autres agents de l'administration générale de l'Etat. Partant de ce principe, il convient, pour pouvoir – comme l'envisage l'avant-projet à l'examen – désigner à des fonctions en poste, en ce compris celle de chef de poste, des agents qui n'ont pas été soumis aux conditions de recrutement mentionnées ci-dessus ou qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations de mobilité que celles auxquelles sont soumis les agents de la carrière extérieure ou de la carrière consulaire, de justifier cette mesure au regard du principe d'égalité et de non-discriminations. Il existe une distinction à opérer entre les postes déclarés vacants dans le cadre du mouvement diplomatique « général », qui le sont automatiquement en application de l'arrêté royal du 5 mars 2015 « portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement », et des « mini-mouvements » qui surviennent dans les hypothèses de postes soudainement déclarés vacants ou de postes qui n'auraient pas être pourvus dans le cadre du mouvement « général » à défaut de candidat de la carrière extérieure ou, le cas échéant, de la carrière consulaire.

En application de l'avant-projet, en cas de poste déclaré vacant en dehors du mouvement diplomatique « général », un agent de la carrière extérieure ou, le cas échéant, de la carrière consulaire qui aurait préalablement été affecté en poste dans le cadre de celui-ci perd la possibilité de postuler à ce poste déclaré vacant qu'il peut pourtant percevoir comme plus attractif que celui auquel il est affecté. Or, un agent de l'Etat du SPF pourrait se voir dans ce cas proposer ce même poste sur la base du dispositif envisagé. Certes, le dispositif envisagé prévoit expressément une priorité pour les agents de la carrière extérieure ou, le cas échéant, de la carrière consulaire qui seraient candidats à une fonction en poste. Tel est le cas, par exemple, d'un agent de la carrière extérieure, et le cas échéant, de la carrière consulaire qui ne se serait pas vu attribuer une fonction dans le cadre du mouvement diplomatique « général » précédent. Cela étant dit, il ne permet pas de garantir qu'un poste, auquel ces agents auraient souhaité postuler par priorité, ne sera pas proposé à un agent du SPF, immédiatement après qu'auront été confiés d'autres postes à ceux-là. A cette première réserve s'ajoute une seconde : la procédure prévoyant une priorité pour les agents de la carrière extérieure ou, le cas échéant, de la carrière

(162) Avis n° 71.200/4, donné le 6 avril 2022, sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 septembre 2022 « modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ».

(163) Avis n° 63.199/4, donné le 18 avril 2018, sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 juillet 2018 « modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ».

consulaire ne permet pas non plus de supprimer l'éventualité où un candidat de la carrière extérieure ou consulaire ayant postulé à un poste vacant en dehors du mouvement « général » soit entre-temps affecté ailleurs, ce qui aurait pour effet de le priver de la moindre priorité.

Le Conseil d'Etat, s'appuyant à nouveau sur son avis n° 63.199/4, observe, en ce qui concerne la condition d'expérience utile et avérée de minimum six ans dans les matières faisant l'objet de la fonction en poste que l'agent de l'administration du SPF doit rencontrer pour se voir confier ladite fonction, que le fait d'appartenir au même niveau, et le cas échéant, à la même classe que le niveau et la classe de la fonction en poste n'offre *a priori* aucune garantie qui compenserait un constat d'inadéquation potentielle entre une fonction en poste spécifique de la carrière extérieure ou de la carrière consulaire exercée à l'étranger et une fonction exercée dans l'administration belge.

Pour parvenir à la conclusion qu'il n'apparaît pas pouvoir être justifié que la fonction de « chef de poste » puisse être attribuée à un agent de l'Etat, la section de législation se réfère par ailleurs à cet égard à l'arrêt d'annulation n° 234.746 rendu le 17 juin 2016 par la section du contentieux administratif aux termes duquel « les fonctions de “chef de poste” constituent ainsi des emplois publics qui ne peuvent normalement être attribués qu'en cas de vacance d'un emploi et dans le respect de conditions d'admissibilité et de procédure garantissant notamment l'égalité des candidats et l'égalité d'accès aux emplois publics ; que l'article 21, précité, ne satisfait pas à ces exigences minimales ; que le renvoi qui est fait aux exigences de connaissances linguistiques et aux “conditions additionnelles” qui peuvent être imposées par le Roi en application de l'article 19 de l'acte attaqué ne permet pas de garantir que les personnes n'appartenant pas à la carrière extérieure qui viendraient à bénéficier d'une affectation comme chef de poste disposent de titres et de compétences équivalents à ceux dont disposent les agents de la carrière extérieure ».

**102.** *Admission de la condition de la nationalité pour les emplois dans l'administration* (164). Il ressort de l'avant-projet examiné que seuls le directeur et directeur adjoint de la Direction chargée de l'Evaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics (DEIPP) que le texte entend instituer doivent avoir la nationalité belge.

Lorsqu'il réserve aux Belges l'admissibilité aux emplois civils, l'article 10, alinéa 2, de la Constitution doit s'interpréter conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans l'arrêt du 3 juillet 1986 qu'elle a rendu dans l'affaire *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg* (165), la juridiction européenne a considéré qu'une condition de nationalité peut être admise pour les emplois dans l'administration publique lorsqu'elle concerne les titulaires d'emploi qui « comportent une participation, directe ou indirecte,

(164) Avis n° 72.195/AG, donné le 12 décembre 2022, précité.

(165) C.J.U.E., 3 juillet 1986, arrêt n° C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*.

à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques et qui supposent de ce fait, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier si d'autres catégories d'emplois au sein de la DEIPP ne doivent pas être soumises à la condition de nationalité.

**103. *Contrats avec des sportifs* (166).** L'avant-projet habilite le Gouvernement à conclure des contrats de travail avec certaines catégories de personnes, et à déterminer les modalités, les conditions et la durée de ces contrats de travail en vue de promouvoir le sport de haut niveau en Communauté française. L'intention de l'auteur de l'avant-projet est, à cet égard, de faire application de la législation adoptée par le niveau de pouvoir compétent en matière de droit du travail, à savoir l'Etat fédéral. En substance, le contrat de travail est défini par la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » comme étant le contrat par lequel un travailleur s'engage contre rémunération à fournir un travail sous l'autorité d'un employeur. Quant à la loi du 24 février 1978 « relative au contrat de travail du sportif rémunéré », elle prévoit que le contrat conclu entre un employeur et un sportif rémunéré, au sens de cette loi, est réputé être un contrat de travail d'employé. Dès lors qu'il s'agira ainsi, pour le Gouvernement de conclure, en tant qu'employeur, un contrat de travail avec des personnes qui seront nécessairement placées sous son autorité, la section de législation n'aperçoit pas comment ces personnes pourraient échapper à la qualification de membres du personnel du Gouvernement, au sens de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980. Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, il résulte de cet article 87 que c'est au Gouvernement qu'il appartient de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (167). Par conséquent, le décret ne peut interférer dans les engagements en termes de personnel auxquels le Gouvernement entend ou non procéder, ni dans les conditions de ces engagements. Par ailleurs, le Gouvernement trouve directement dans l'article 87 précité la compétence et le pouvoir de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services, en ce compris les modalités et conditions d'engagement des membres de son personnel. Par conséquent, et en tout état de cause, la disposition à l'examen ne présente pas d'utilité.

**104. *Membres des cabinets ministériels* (168).** Le projet examiné prévoit que les membres du personnel des cabinets ministériel sont soumis à un

(166) Avis n° 71.650/2-4, donné le 6 juillet 2022, précité.

(167) En ce sens, voir l'avis n° 71.417/4, donné le 25 mai 2022, sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2022 « modifiant le décret du 11 avril 2014 organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association inter universitaire d'aide à la performance sportive ».

(168) Avis n° 70.943/4, donné le 2 mars 2022, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2022 « déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets des membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des Secrétaires d'Etat régionaux ».

régime *sui generis* et que la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » n'est pas d'application sauf exceptions visées dans le projet. La section de législation observe à cet égard qu'il n'appartient pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de décider de la non-application de la loi du 3 juillet 1978. Il est toutefois permis de considérer que, puisqu'ils font l'objet, conformément au projet examiné, d'une désignation unilatérale et que, ainsi que l'a relevé la Cour de cassation dans son arrêt du 2 février 2017, « la fonction exercée par les membres de cabinets ministériels est par essence temporaire, qu'elle n'est pas organisée selon un système de carrière et qu'elle repose sur la confiance personnelle entre le membre du personnel du cabinet et le ministre » (169), les membres du personnel des cabinets visés dans le projet examiné ne sont pas dans une relation contractuelle et que la loi du 3 juillet 1978 ne s'applique pas à eux.

## IX. LES FINANCES PUBLIQUES

### A. La fiscalité

#### 1. Généralités

**105. Cavalier budgétaire. Valeur permanente** (170). L'avant-projet de décret à l'examen comprend nombre de dispositions qui reproduisent ou paraphrasent des normes qui existent déjà et qui présentent la particularité d'avoir été adoptées ou modifiées 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 partiellement ou totalement, figurent dans le décret du 15 juillet 2021 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021 » et dans le décret du 22 décembre 2021 « contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022 ». Or, comme la section de législation l'a déjà plusieurs fois relevé, un cavalier budgétaire a, sauf indication contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle.

**106. Exonération d'impôt. Accord international (accord de siège)** (171). L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment

(169) Cass., 2 février 2017, C.14.0421.F, *A.P.T.*, 2018/3, pp. 195-208, avec la note de A. JOUSTEN, « Les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat : entre fiction et réalité. Commentaire de l'arrêt de la Cour de cassation du 2 février 2017 ». Voir D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 23.

(170) **Avis n° 71.225/4, donné le 19 avril 2022**, précité.

(171) **Avis n° 71.536/VR, donné le 23 juin 2022**, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022 ».

à « l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022 ». L'accord de siège règle les privilèges et immunités accordés par la Belgique au Bureau de liaison de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (ci-après « l'IGAD ») ainsi que les droits et devoirs du Bureau de liaison, de ses fonctionnaires et des membres de leur famille. Il est ainsi entre autres prévu une exonération d'impôts pour les traitements, émoluments et indemnités versés par l'IGAD « sous réserve de reconnaissance par la Belgique de ce système d'impôt interne ». Il y a lieu de relever que la reconnaissance du système d'impôt est un acte qui ne peut être implicite. Elle doit donc être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière (172), faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

**107. Exonération d'impôt. Définition des modalités. Délégations (173).** L'accord de siège précité prévoit que c'est le ministre des Finances compétent qui détermine les conditions, limites et modalités d'application de l'exonération d'impôt susvisée. La section de législation a déjà observé dans le passé qu'il découle du principe de légalité en matière fiscale que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt du contribuable, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif, et les exemptions ou modérations éventuelles, et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle.

## 2. Fiscalité fédérale et fédérée

**108. Exonération d'impôt. Accord international. Impôt des personnes physiques (174).** Dès lors que les exonérations prévues par l'accord de siège portent sur tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'IGAD, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Etant donné que les régions sont compétentes pour établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques et pour accorder des diminutions d'impôt et appliquer des réductions et des augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels, la délégation prévue pour l'élaboration des modalités relatives aux exonérations visées doit être formulée comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale.

(172) Voir notamment l'article 190 de la Constitution, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires », l'article 56, § 1<sup>er</sup>, des « lois sur l'emploi des langues en matière administrative », coordonnées le 18 juillet 1966 et l'article 39, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux Institutions bruxelloises ».

(173) **Avis n° 71.536/VR, donné le 23 juin 2022**, précité.

(174) **Avis n° 71.536/VR, donné le 23 juin 2022**, précité.

*B. L'organisation budgétaire et financière*

## 1. Subventions

**109.** *Agrément et subventionnement* (175). Le projet d'arrêté soumis à la section de législation concerne l'agrément et le subventionnement des services favorisant l'autoreprésentation des personnes en situation de handicap. La section de législation observe que, dès lors que la demande d'agrément des services favorisant l'autoreprésentation s'inscrit dans le cadre d'une programmation et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, toutes les demandes d'agrément ne pourront pas nécessairement être acceptées, nonobstant le fait qu'elles répondraient aux conditions posées par le projet. Il convient donc de compléter le dispositif par une disposition prévoyant que le ministre devra, le cas échéant, procéder à une évaluation et à un classement des demandeurs d'agrément au vu de critères préalablement annoncés. Il convient de fixer dans le projet ou par le biais d'une délégation au ministre, les critères de sélection qui seront appliqués.

Par ailleurs, la fixation de la durée de l'agrément par le ministre ne pourrait avoir pour effet d'exclure les autres associations sans but lucratif ou fondations d'utilité publique favorisant l'autoreprésentation de toute possibilité d'agrément de manière disproportionnée dans le temps. Tel serait le cas si l'on ne réexaminait pas avec une certaine régularité si d'autres associations ou fondations réunissent les conditions pour être agréées en tant que service « d'autoreprésentation et d'autodéfense des droits ». Une durée maximale d'agrément autorisée par le ministre sera dès lors prévue dans le projet, en tenant compte des principes précités.

**110.** *Subsides. Fondement juridique* (176). Le projet d'arrêté royal à l'examen entend déterminer les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2018.

L'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003, lu en combinaison avec un cavalier budgétaire figurant au budget général des dépenses pour l'année 2018, ne saurait procurer de fondement juridique à l'adoption, en octobre 2022, du projet d'arrêté ayant pour objet de régler, même avec effet rétroactif, les conditions selon lesquelles un subside relatif à une allocation de base figurant au budget pour l'année 2018 serait octroyé.

(175) **Avis n° 71.544/4, donné le 15 juin 2022**, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'agrément et de subventionnement des services favorisant l'autoreprésentation des personnes en situation de handicap, modifiant l'article 283, alinéa 2, du Code wallon de l'action sociale et de la santé et insérant dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre VII, un Chapitre 10 ».

(176) **Avis n° 72.266/2, donné le 26 octobre 2022**, sur un projet d'arrêté royal « déterminant les modalités du financement complémentaire des gardiens de la paix des plans stratégiques de sécurité et de prévention pour l'année 2018 ».

La section de législation du Conseil d'Etat a certes déjà constaté qu'un article d'une loi budgétaire est susceptible de constituer une « disposition spéciale » au sens de l'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003. Cependant, elle a également observé par le passé que le principe d'annualité budgétaire consacré par l'article 174 de la Constitution 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 (177). Le même raisonnement vaut également pour la « disposition spéciale » dont il est question à l'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003.

Il y a par conséquent lieu de constater que, si l'article 2.13.2 de la loi du 22 décembre 2017 pouvait, en l'absence d'une législation organique, conférer un fondement juridique à l'octroi par le Roi d'une subvention entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2018, tel n'est plus le cas en octobre 2022 puisque, conformément à l'article 6 de la loi précitée du 22 mai 2003, l'année budgétaire 2018 s'est terminée le 31 décembre 2018. Le cavalier budgétaire concerné s'est donc éteint avec l'allocation inscrite au budget des dépenses dont il avait pour objectif de déterminer les conditions d'octroi, laquelle allocation est soumise à l'article 174 de la Constitution et ne valait donc que pour l'année budgétaire 2018.

## 2. Compétences des entités fédérées

**111.** *Subvention en vue de la promotion de l'égalité des chances* (178). L'avant-projet soumis à la section de législation tend, ainsi qu'il résulte de son intitulé, à organiser un régime de subventionnement des projets favorisant l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale. Comme la section de législation l'a précisé dans un avis rendu en assemblée générale, les régions sont en principe exclusivement compétentes pour assurer le respect du principe d'égalité et de non-discrimination dans les matières régionales, y compris par l'édition

(177) Avis n° 56.750/2-4-VR, donné le 5 novembre 2014, sur un projet devenu les décrets-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 « portant des mesures diverses liées au budget en matière de santé » et « 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 ».

(178) Avis n° 72.051/2/V, donné le 14 septembre 2022, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2022 « relative au subventionnement des projets favorisant l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale ».

de mesures législatives qui visent à promouvoir l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations (179).

Les subventions susceptibles d'être allouées en application du texte à l'examen sont octroyées dans le cadre d'une demande qui fait suite à un appel à projets diffusé par l'administration en charge de l'égalité des chances. La notion de « projet » est définie par l'avant-projet comme étant relative aux actions ou ensembles d'actions dont l'objet principal est de favoriser l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale et qui s'inscrivent dans le cadre des compétences régionales. Il s'ensuit que le régime de subventions à l'examen relève bien des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Sont notamment visés comme potentiels bénéficiaires des subventions en projet les établissements d'enseignement supérieur, soit des institutions qui relèvent de la compétence des Communautés. S'il n'appartient en principe pas à la Région de Bruxelles-Capitale d'attribuer un financement à des institutions qui, tels les établissements d'enseignement supérieur, ne relèvent pas des compétences de la Région, il faut par contre admettre que cette Région est compétente pour accorder des subventions à de telles institutions lorsque le projet subventionné, compte tenu de son objet, s'inscrit dans le cadre des compétences propres de la Région. Ainsi comprise et appliquée, la disposition en cause ne soulève pas de difficulté au regard des règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés.

## X. DROIT EUROPÉEN

### A. Généralités

**112.** *Liberté d'établissement et libre prestation de services* (180). L'objet de la réglementation en projet est de soumettre une activité de services, à savoir la possibilité pour les libraires d'engager des paris sur les événements sportifs et sur les courses hippiques à titre d'activité complémentaire, à autorisation et de fixer les conditions de cette autorisation. L'arrêté royal à l'examen constitue donc une restriction à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services garanties par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Une telle restriction est susceptible d'être justifiée par des « raisons impérieuses d'intérêt général ». En l'espèce, les raisons invoquées sont la lutte contre l'assuétude au jeu et la protection

(179) Avis n° 40.689/AG, donné le 11 juillet 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 « modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ».

(180) **Avis n° 70.974/4, donné le 10 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 février 2022 « fixant les contours de l'activité complémentaire exercée par les libraires ». Cet arrêté fait l'objet de plusieurs recours en annulation actuellement pendants, enrôlés sous les numéros G/A 236.194/XI-23966, G/A 236.222/XI-23970, G/A 236.235/VII-41369, G/A 236.242/XI-23972, G/A 236.248/X-18127 et G/A 236/288/XI-23981.

des joueurs et ces objectifs, comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, peuvent être de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales dans le secteur des jeux de hasard. Toutefois, selon cette même jurisprudence, « les restrictions imposées par les Etats membres doivent satisfaire au principe de proportionnalité et [...] une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si les moyens mis en œuvre sont cohérents et systématiques » (181). La section de législation constate qu'en l'espèce, tant l'Inspecteur des Finances que la Commission des jeux de hasard ont formulé des remarques qui mettent en cause l'applicabilité de certaines conditions, leur caractère proportionné au regard de l'objectif poursuivi et la possibilité, pour ces dernières, d'avoir un impact réel sur la protection des joueurs. L'auteur du projet doit donc être en mesure, compte tenu de la jurisprudence européenne précitée, de justifier chacune des atteintes portées par le projet aux libertés garanties par le droit européen et d'établir qu'elles sont effectivement propres à garantir la réalisation de l'objectif invoqué de la protection des joueurs, et ce par des moyens proportionnés, cohérents et systématiques. La section de législation souligne que ces éléments de justification devront utilement figurer dans le rapport au Roi.

**113.** *Liberté d'établissement et libre prestation des services* (182). Le projet examiné détermine les modalités relatives à la publicité pour les jeux de hasard. Au titre des observations générales, la section de législation examine, entre autres, la limitation de la publicité en tant qu'entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services au sens du droit de l'Union européenne.

La section de législation renvoie sur ce point à l'arrêt *Corporación Dermoeástica SA c. To Me Group Advertising Media* de la Cour de justice l'Union européenne dans lequel il a été jugé que des restrictions à la liberté d'établissement ainsi qu'à la libre prestation des services visées respectivement aux articles 49 et 56 du TFUE sont constituées par des mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de ces libertés. En l'espèce, la Cour a estimé qu'il y a lieu de considérer un régime strict de publicité adopté par un Etat membre de l'Union européenne comme une mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par les articles 49 et 56 du TFUE (183).

A la lumière de cette jurisprudence, le projet examiné apparaît être de nature à constituer une mesure susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services

(181) Voir en ce sens C.J.U.E., arrêt *Unibet International Ltd*, 22 juin 2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, points 32 à 40.

(182) Avis n° 72.190/4, donné le 12 octobre 2022, précité.

(183) Voir C.J.U.E., arrêt *Corporación Dermoeástica SA c. To Me Group Advertising Media*, 17 juillet 2008, C-500/06, ECLI:EU:C:2008:421, points 32 et 34.

dès lors qu'elle édicte une limitation de la publicité pour les jeux de hasard et les paris. Toutefois, la section de législation observe que la Cour admet de manière constante que les restrictions à ces libertés peuvent être admises pour des motifs de santé publique et des raisons impératives de protection des consommateurs, dans le but de prévenir l'assuétude des joueurs. Elle s'est prononcée dans son arrêt *Sporting Odds Ltd* du 28 février 2018, en dégagant les principes suivants :

« 20. [...] il convient de rappeler que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les Etats membres. En l'absence d'une harmonisation de l'Union européenne en la matière, il appartient à chaque Etat membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés (arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 57 ainsi que jurisprudence citée).

21. Ensuite, il est constant que, dans le cadre d'une législation compatible avec le traité FUE, le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, point 59).

22. Enfin, la Cour a précisé que, en matière de jeux de hasard, il convient, en principe, d'examiner séparément pour chacune des restrictions imposées par une législation nationale notamment si elle est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'Etat membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, point 60).

[...]

25. En l'occurrence, le gouvernement hongrois invoque tant les motifs d'ordre public, de la santé publique et de la sécurité publique que les raisons impératives de protection des consommateurs, de prévention de l'assuétude et de la prévention de fraude afin de justifier le système dual de réglementation des jeux de hasard.

26. Il y a lieu de constater que de tels motifs sont susceptibles de justifier des restrictions aux activités de jeux de hasard tant en ce qui concerne le régime du monopole étatique sur certains types de tels jeux qu'en ce qui concerne le régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard » (184).

(184) C.J.U.E., arrêt *Sporting Odds Ltd c. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása*, 28 février 2018, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130.

La même Cour, dans l'ordonnance *Fluctus e.a.* du 18 mai 2021, considère par ailleurs ce qui suit :

« 46. A cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante que, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une mesure restrictive dans le domaine des jeux de hasard, les juridictions nationales doivent effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive et, dans le cadre de cette appréciation, vérifier notamment si les règles nationales répondent véritablement au souci de réduire les occasions de jeux, de limiter les activités dans ce domaine et de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique (voir, en ce sens, arrêts du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:281, points 39, 41, 47 à 49, ainsi que du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, points 49 à 52). Lors de ce contrôle de la proportionnalité, l'approche suivie par la juridiction nationale doit être non pas statique mais dynamique, en ce sens qu'elle doit tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'adoption de ladite réglementation (arrêt du 14 juin 2017, *Online Games e.a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, point 53) » (185).

Sous réserve d'observations et critiques formulées à d'autres égards, la section de législation considère que la réglementation envisagée peut être considérée comme conforme aux articles 49 et 56 du TFUE dans la mesure où l'auteur du projet établit que celle-ci, qui restreint la liberté d'établissement et la libre prestation des services, poursuit effectivement, de manière cohérente et systématique, les objectifs de santé publique, de protection des mineurs et des joueurs et de lutte contre l'assuétude au jeu.

**114. Libre circulation des capitaux** (186). Une mesure par laquelle un Etat membre dissuade ses résidents de contracter des prêts ou d'effectuer des investissements dans d'autres Etats membres constitue une restriction à la libre circulation des capitaux au sens de l'article 63, paragraphe 1, TFUE. Il n'y a guère de doute qu'un régime tel que celui envisagé, qui prévoit que les avoirs excédentaires de personnes morales de droit privé belges – à savoir, dans le projet, les Caisses d'allocation familiales privées – ne peuvent être investis que dans des titres publics émis par des personnes morales de droit public belges et qui interdit donc aux intéressés d'investir dans des titres publics émis par d'autres Etats membres de l'Union européenne, constitue une restriction à la libre circulation des capitaux.

La Cour de Justice a jugé à maintes reprises que la libre circulation des capitaux ne peut être limitée par une réglementation nationale que si elle est

(185) C.J.U.E., ordonnance *Fluctus s.r.o. e.a. c. Landespolizeidirektion Steiermark*, 18 mai 2021, C-920/19, ECLI:EU:C:2021:395.

(186) Avis n° 72.445/2, donné le 30 novembre 2022, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant exécution de l'article 70 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ».

justifiée par l'une des raisons mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, du TFUE ou par des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour de justice(187), étant entendu qu'un objectif de nature purement économique ne saurait justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le même TFUE et ne peut par conséquent pas davantage valablement justifier une limitation de la libre circulation des capitaux. En outre, afin d'être ainsi justifiée, la réglementation nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint en vue de répondre au critère de proportionnalité(188).

Comme la mesure envisagée ne fait l'objet d'aucune justification sur la question qui vient d'être évoquée dans les pièces transmises avec le dossier introduit devant la section de législation, cette dernière n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet mais elle renvoie à cet égard aux réflexions critiques qui ont été formulées dans les avis n° 49.667/1-49.668/1 du 26 mai 2011 sur des propositions de loi dans lesquelles figuraient des mesures reposant sur des principes d'inspiration comparable et qui avaient pour but de stabiliser la dette publique de la Belgique et de protéger sa capacité d'emprunt(189).

### B. Droits fondamentaux

**115. Mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits(190).** La proposition à l'examen entend habiliter le Roi à adopter des mesures à l'égard de « responsables de violations graves des droits de l'homme ». En l'état, la proposition examinée se prête à des difficultés d'interprétation quant à la nature des mesures qu'elle habilite le Roi à adopter à l'égard des personnes physiques ou morales responsables de violations graves des droits de l'homme. Certains éléments du dispositif pourraient éventuellement tendre en effet à conférer à ces mesures un caractère répressif en manière telle qu'elles pourraient être qualifiées de sanctions pénales au sens des articles 12 et 14 de la Constitution ou au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de l'article 2 du septième protocole additionnel à la Convention.

(187) C.J.U.E., 4 juin 2002, C-367/98, *Commission c. Portugal*, § 49 (ECLI:EU:C:2002:326) ; 1<sup>er</sup> juillet 2010, C-233/09, *Dijkman*, § 49 (ECLI:EU:C:2010:397) ; 7 avril 2011, C-20/09, *Commission c. Portugal*, § 59 (ECLI:EU:C:2011:214).

(188) C.J.U.E., 4 juin 2002, C-367/98, *Commission c. Portugal*, § 49. En ce sens également, C.J.U.E., 21 décembre 2011, *Commission c. Pologne*, C-271/09 (ECLI:EU:C:2011:855) (en matière de pension) ; 7 juin 2012, *VBV-Vorsogekasse*, C-39/11 (ECLI:EU:C:2012:327) (en ce qui concerne une caisse professionnelle de prévoyance).

(189) Avis n° 49.667/1 et 49.668/1, donné le 26 mai 2011, sur une proposition de loi « visant à étendre le champ d'application de l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992 » et sur une proposition de loi « modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'étendre l'exonération du précompte mobilier aux bons d'Etat ».

(190) Avis n° 70.260/2, donné le 11 juillet 2022, sur une proposition de loi « sanctionnant les violations graves des droits de l'homme » (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1930/001).

Ainsi, il ressort des développements de la proposition que ses auteurs entendent instituer en droit belge un mécanisme « analogue » à celui qu'instituent au niveau européen la décision (PESC) 2020/1999(191) et le règlement (UE) 2020/1998(192). Or, la décision et le règlement européens précités emploient dans ce cadre le vocable de « mesures restrictives », ce qui se comprend aisément puisque l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence qui lui permettrait d'incriminer, dans le but de les réprimer par la voie pénale ou par la voie de sanctions administratives à caractère répressif, les faits qui sont à la base des mesures que les instruments précités l'autorisent à prendre. Néanmoins tant les développements de la proposition que le dispositif lui-même qualifient pour leur part les mesures envisagées de « sanctions », et ce dans un contexte juridique où les autorités nationales sont à l'égard des faits que la proposition entend viser, bel et bien compétentes aussi bien pour les incriminer en vue de les sanctionner par la voie pénale ou par la voie de sanctions administratives à caractère répressif que pour les appréhender dans le cadre de mesures purement administratives.

Toujours dans le sens d'une interprétation des mesures qui leur conférerait un caractère répressif, il y a lieu également de relever que les « violations graves des droits de l'homme », visées par la proposition, constituent des comportements qui, en droit national ou international, sont constitutifs d'infractions pénales. Ainsi en va-t-il par exemple du génocide (article 136*bis* du Code pénal), des crimes contre l'humanité (article 136*ter* du Code pénal), de la torture (articles 417*bis* et 417*ter* du Code pénal), de certaines atteintes à la liberté de culte (articles 142 à 146 du Code pénal) ou encore des violences sexuelles. On relève toutefois que la proposition ne définit justement pas les faits qu'elle vise par référence aux dispositions du Code pénal qui les incrimine de telle sorte que le caractère répressif qui serait tiré de cet élément d'analyse doit être relativisé.

Plusieurs éléments militent en revanche en faveur d'une interprétation de la proposition qui tendrait plutôt à qualifier les mesures envisagées de mesures de police administrative visant à prévenir la commission ou la réitération d'actes illicites. Il en est ainsi de la volonté déclarée des auteurs de la proposition de mettre en place, au niveau national, une législation qui apporte aux mécanismes européens une valeur ajoutée dans la mesure où la règle européenne de l'unanimité pourrait constituer un frein à l'adoption de mesures visant à prévenir les violations graves des droits de l'homme. Or, comme il a été relevé ci-avant, les mesures envisagées par l'Union européenne sont qualifiées de « mesures restrictives » qui ont pour objectif de contraindre les personnes tenues

(191) Décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 « concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits » (« la décision (PESC) 2020/1999 »).

(192) Règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 portant le même intitulé (« le règlement (UE) 2020/1998 »).

pour responsables de violations graves des droits de l'homme à changer leur comportement et à dissuader d'autres à adopter de tels comportements(193). Quant aux mesures restrictives en tant que telles, en ce qu'elles consistent en des gels de fonds ou encore en des interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des Etats membres ainsi qu'en l'interdiction de commercer, elles ne présentent pas de conséquences équivalentes à des sanctions pénales dès lors qu'elles peuvent être levées par les Etats membres aux conditions prescrites par la décision et le règlement européens précités. Il est constaté à cet égard que les mesures prévues par la proposition sont de même nature que les mesures européennes prédécrites.

Du reste, l'habilitation faite au Roi de fixer la procédure applicable est encadrée par la garantie que celle-ci permette une préparation factuelle approfondie étayant une « présomption raisonnable de responsabilité », cette procédure débouchant sur un rapport établissant cette responsabilité. Cette présomption raisonnable consiste, selon la proposition, en une « présomption fondée sur des témoignages suffisamment fiables et/ou des rapports suffisamment fiables de sources officielles, et/ou sur des décisions ou des arrêts officiels d'instances internationales et officielles et/ou sur des informations fiables provenant d'organisations de défense des droits de l'homme documentant de manière transparente leur méthode d'acquisition des informations, les informations fournies pouvant dès lors être réputées crédibles ». Or, le prononcé d'une véritable sanction de nature pénale ne s'accommoderait que difficilement d'une procédure enclenchée sur base d'une « présomption » pareillement établie.

Compte tenu de l'intention clairement exprimée par l'un des auteurs de la proposition, l'avis est donné en partant de la prémisse que le dispositif à l'examen a vocation à constituer non pas un dispositif répressif et de nature pénale mais bien un dispositif relevant de la police administrative.

**116.** *Garanties procédurales et protection juridictionnelle adéquate* (194). Les mesures susceptibles d'être adoptées par le Roi emportent d'importantes restrictions aux droits et libertés des personnes qui en font l'objet. Ainsi en va-t-il par exemple de l'interdiction d'accès au territoire belge, qui constitue une restriction au droit au respect de la vie privée – et, le cas échéant, de la vie familiale – des intéressés (articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme), ou encore du gel des avoirs, qui constitue une restriction au droit à l'usage des biens (article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme). Ces mesures doivent répondre, sur le fond, à un impératif de proportionnalité et doivent s'accompagner d'une motivation en conséquence. Elles doivent par ailleurs s'entourer de garanties procédurales suffisantes et pouvoir faire l'objet

(193) Voir les paragraphes 3 et 5 de la résolution du Parlement européen n° 2019/2580 du 14 mars 2019 « sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme ».

(194) **Avis n° 70.260/2, donné le 11 juillet 2022**, précité.

d'un recours effectif sur le fondement des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et, lorsque la Charte trouve à s'appliquer conformément à ce que prévoit son article 51, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

S'exprimant à propos des exigences déduites de cette dernière disposition au niveau du contrôle juridictionnel appelé par l'adoption de « mesures restrictives », le Tribunal de l'Union européenne a récemment rappelé ce qui suit :

« 51. A titre liminaire, il convient de rappeler, en premier lieu, que, lors du contrôle de mesures restrictives, les juridictions de l'Union européenne doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes de l'Union au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, au rang desquels figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, *Saleh Thabet e.a./Conseil*, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 32 et jurisprudence citée).

52. L'effectivité du contrôle juridictionnel garanti à l'article 47 de la Charte exige que, au titre du contrôle de la légalité des motifs sur lesquels est fondée la décision d'insérer ou de maintenir le nom d'une personne sur la liste des personnes faisant l'objet de mesures restrictives, le juge de l'Union s'assure que cette décision, qui revêt une portée individuelle pour cette personne, repose sur une base factuelle suffisamment solide. Cela implique une vérification des faits allégués dans l'exposé des motifs qui sous-tend ladite décision, de sorte que le contrôle juridictionnel ne soit pas limité à l'appréciation de la vraisemblance abstraite des motifs invoqués, mais porte sur le point de savoir si ces motifs, ou, à tout le moins, l'un d'eux considérés comme suffisant en soi pour soutenir lesdits actes sont étayés (voir arrêt du 3 décembre 2020, *Saleh Thabet e.a./Conseil*, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 33 et jurisprudence citée).

53. En deuxième lieu, selon la jurisprudence, il incombe au Conseil, avant de se fonder sur une décision d'une autorité d'un Etat tiers en vue d'adopter ou de maintenir des mesures restrictives, de vérifier si celle-ci avait été adoptée dans le respect des droits de la défense et du droit à une protection juridictionnelle effective (voir arrêt du 3 décembre 2020, *Saleh Thabet e.a./Conseil*, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 37 et jurisprudence citée).

54. En particulier, l'exigence de vérification, par le Conseil, que les décisions des Etats tiers, sur lesquelles il fonde l'inscription d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes et d'entités dont les avoirs sont gelés, ont été prises dans le respect de ces droits vise à assurer qu'une telle inscription n'ait lieu que sur une base factuelle

suffisamment solide et, ainsi, à protéger les personnes ou les entités concernées (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 39 et jurisprudence citée).

55. Or, le Conseil ne saurait considérer qu'une décision d'inscription repose sur une base factuelle suffisamment solide qu'après avoir vérifié lui-même que les droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective ont été respectés lors de l'adoption de la décision de l'Etat tiers concerné sur laquelle il entend fonder l'adoption de mesures restrictives (voir arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, point 40 et jurisprudence citée).

56. La simple référence par le Conseil à des documents émanant des autorités égyptiennes, dans lesquels celles-ci avaient expliqué en quoi les droits fondamentaux des requérants avaient été respectés et avaient donné des assurances à cet égard, alors qu'il n'avait pas contesté qu'il n'avait pas lui-même procédé à une vérification du respect de ces droits et avait même indiqué que des vérifications supplémentaires de sa part n'étaient pas nécessaires à cet égard, ne saurait suffire pour considérer que la décision de maintien des requérants sur les listes litigieuses par le Conseil reposait sur une base factuelle suffisamment solide (voir, en ce sens, arrêt du 3 décembre 2020, Saleh Thabet e.a./Conseil, C-72/19 P et C-145/19 P, non publié, EU:C:2020:992, points 44 et 59).

57. En troisième lieu, les droits de la défense comportent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier, tel que notamment consacré par l'article 41, paragraphe 2 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, point 99 et jurisprudence citée).

58. Dans le cadre d'une procédure pénale, le respect des droits de la défense représente des aspects particuliers du droit à un procès équitable garanti, notamment, par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la "CEDH") (voir Cour EDH, 2 novembre 2010, Sakhnovski c. Russie, CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, point 94 et jurisprudence citée).

59. Il vise, en particulier, à mettre en œuvre deux principes inhérents à la notion de procès équitable, d'une part, le principe de l'égalité des armes, selon lequel chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de désavantage par rapport à son adversaire et, d'autre part, le principe du caractère contradictoire de la procédure, qui implique la faculté de prendre connaissance

des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie et la communication à la défense, par les autorités de poursuite, de toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (voir, en ce sens, Cour EDH, 16 février 2000, *Rowe et Davis c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:2000:0216JUD002890195, point 60 et jurisprudence citée).

60. Selon la jurisprudence, le droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective. Les notions d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles dont l'application permet d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette juridiction à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, points 51 et 53 et jurisprudence citée).

61. Par ailleurs, il peut être déduit de la jurisprudence que toute décision juridiquement contraignante d'une autorité nationale, susceptible de porter atteinte aux droits ou aux libertés des personnes concernées, doit, en principe, pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel [voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 12 décembre 2019, *Openbaar Ministerie (Parquet Suède)*, C-625/19 PPU, EU:C:2019:1078, point 39].

62. Il convient d'ajouter que, ainsi qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la "CEDH"), une erreur de fait ou de droit commise par une autorité nationale dans le cadre d'une procédure judiciaire ne saurait être considérée comme une violation du droit à un procès équitable, sauf si, de manière exceptionnelle, cette erreur peut s'analyser en un manque d'équité, en particulier, si les conclusions de cette autorité peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables. Ainsi, la Cour EDH a jugé qu'une décision de justice, qui, en substance, était dépourvue de base légale en droit interne et ne faisait pas de lien entre les faits établis, le droit applicable et l'issue du procès, revêtait un caractère arbitraire et s'analysait en un "dénier de justice" (voir, en ce sens, Cour EDH, 5 février 2015, *Bochan c. Ukraine*, CE:ECHR:2015:0205JUD002225108, points 61 et 62).

63. En outre, il convient de rappeler que le droit à être jugé dans un délai raisonnable est une composante du droit à une protection juridictionnelle effective, protégé, en particulier, par l'article 47, deuxième alinéa de la Charte et l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Le respect du droit au délai raisonnable de jugement doit être examiné à la lumière des circonstances de l'espèce, lesquelles exigent une évaluation globale, sur la base, en particulier, des critères tenant à la complexité de l'affaire, au comportement du requérant et à celui des autorités

compétentes (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, points 111 et 112 et jurisprudence citée).

64. Enfin, il y a lieu de relever que les principes rappelés aux points 51 à 63 ci-dessus sont consacrés non seulement par les dispositions de la CEDH, mais également par celles de plusieurs autres instruments de droit international juridiquement contraignants, notamment l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966, auquel est partie, notamment, la République arabe d'Égypte (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 28 octobre 2020, Ben Ali/Conseil, T-151/18, EU:T:2020:514, point 111) »(195).

Les exigences ainsi formulées doivent s'appliquer, *mutatis mutandis*, au processus décisionnel d'adoption des mesures préventives visées par la proposition à l'examen et à la possibilité d'en contester ultérieurement la compatibilité devant une juridiction nationale. Il appartient au législateur de clarifier et de démontrer, dans le cadre des travaux préparatoires, en quoi le régime mis en place, tant au niveau de la procédure décisionnelle dont il confie l'élaboration au Roi qu'au niveau du contrôle juridictionnel dont devront faire l'objet les mesures prises, satisfait aux exigences ainsi posées.

### C. Environnement

**117.** *Conservation de la nature, site Natura 2000 et évaluation préalable des incidences* (196). L'arrêt en projet porte exécution de l'alinéa 2 de l'article 58bis de la loi du 12 juillet 1973 « sur la conservation de la nature » qui prévoit que le Gouvernement peut déroger à l'interdiction de circulation d'un véhicule qui n'est pas destiné à la navigation sur les berges, les digues et dans le lit mineur des cours d'eau.

La section de législation rappelle qu'il résulte de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 que tout projet soumis à permis tel que visé par cette disposition, qui est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, doit être soumis à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement. Cette disposition assure la transposition de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage », qui prévoit ce qui suit : « Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation

(195) Trib. UE, T-335/18, T-338/18 et T-327/19, *Mubarak e.a. c. Conseil*, 6 avril 2022.

(196) **Avis n° 70.640/4, donné le 3 février 2022**, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux notifications et aux autorisations qui peuvent être délivrées en application de l'article 58bis de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ».

appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public ».

Le système mis en place par l'arrêté méconnaît ces dispositions : quelle que soit la qualification que l'auteur du projet attribue à la décision du directeur du Département de la Nature et des Forêts, il ne s'agit nullement d'une « notification » mais bien d'un « permis » relatif à un « projet » au sens de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, étant, en l'espèce, une décision émanant de l'autorité administrative, qui peut avoir pour objet d'autoriser, sans qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement soit réalisée, une activité qui, en soi, est de nature à affecter un site Natura 2000 de manière significative. La circonstance que cette autorité administrative considère qu'il pourra être obvié à de tels effets par l'imposition de conditions spécifiques n'est en aucun cas de nature à permettre la dispense de l'obligation de réaliser cette évaluation, sous peine de priver cette obligation de tout effet. Ainsi, une telle étude a précisément pour objectif d'éclairer l'autorité administrative sur les effets du projet sur l'environnement et de lui permettre de déterminer quelles conditions peuvent être imposées, le cas échéant, pour obvier aux effets négatifs du projet sur le site Natura 2000.

## XI. DROIT INTERNATIONAL

**118.** *Assentiment à un acte international. Éléments à soumettre au(x) parlement(s)* (197). Le membre de phrase introductif de l'article 3, (1), du Protocole « relatif à l'organisation des contrôles frontaliers dans les zones de contrôles » (198), énonce : « Au moment de signer le présent Accord, chaque Partie contractante précise dans une déclaration écrite lesquelles des procédures

(197) **Avis n° 71.171/4, donné le 4 avril 2022**, sur un avant-projet de loi « portant assentiment aux actes internationaux suivants :

1) l'Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord modifiant et complétant l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche et son protocole, signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, et

2) l'Accord particulier entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux questions de sûreté concernant les trains empruntant la liaison fixe transmanche, faits à Bruxelles le 7 juillet 2020 ».

(198) Lequel fait partie intégrante de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord « concernant la circulation des trains entre la Belgique et le

et modalités suivantes, énoncées dans les paragraphes (l) (a) ou (l) (b) du présent article, s'appliquent aux zones de contrôles situées sur son territoire en sa qualité d'Etat de séjour ». Le commentaire de cette disposition précise à cet égard : « Le choix (a ou b) effectué par les Parties contractantes devait faire l'objet d'une déclaration écrite lors de la signature de cet Accord, ce qui a été fait par toutes les Parties. La Belgique et le Royaume-Uni appliquent les procédures et modalités prévues au point a, les Pays-Bas et la France choisissent l'option b ».

Le choix opéré entre ces deux options par la Belgique, lors de la communication aux autres Parties de cette déclaration, détermine la portée des obligations qui découlent de l'accord pour la Belgique, ainsi que pour les voyageurs ferroviaires concernés. Cette déclaration doit, par conséquent être également soumise à l'assentiment du Parlement, et faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*. Il convient dès lors d'insérer dans le dispositif de l'avant-projet de loi d'assentiment un nouvel article disposant que la déclaration reproduite en annexe sortira son plein et entier effet, le texte de la déclaration faite par la Belgique étant annexé au projet de loi.

## XII. PROCÉDURE D'AVIS DEVANT LA SECTION DE LÉGISLATION

### A. Caractère réglementaire des arrêtés

**119.** *Détermination de points géographiques et des autorités provinciales compétentes* (199). Certaines dispositions du projet examiné ont uniquement pour objet de déterminer, pour les cours d'eau qui y sont énumérés, le point géographique, situé dans une commune déterminée, à partir duquel chaque cours d'eau est classé en première catégorie. La détermination d'un tel lieu géographique ne constitue pas, par elle-même, la formulation d'une règle de droit nouvelle. Par conséquent, ces dispositions étant dépourvues de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, elles ne doivent pas être soumises à l'avis de la section de législation.

Une autre disposition du projet examiné détermine quelles sont les autorités provinciales compétentes pour des waterings déterminées, énumérées à cette disposition. A cet égard, la section de législation relève également que la détermination des autorités géographiquement compétentes selon la ou les waterings concernées ne constitue pas, en tant que telle, la formulation d'une règle de droit nouvelle. Par conséquent, cette disposition est aussi dépourvue de caractère réglementaire.

Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche », signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, comme le précise son article 2, (3), tel que remplacé par l'article 3 du premier Accord auquel il est donné assentiment.

(199) **Avis n° 70.645/4, donné le 3 février 2022**, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant exécution du décret du 4 octobre 2018 modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau ».

**120.** *Retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et abrogation de l'arrêté de reconnaissance de cet organe* (200). Le projet examiné entend abroger l'arrêté royal du 15 février 2016 « portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique » avec pour effet le « retrait » de la reconnaissance ainsi octroyée à l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Il entend également organiser un régime transitoire en termes de missions et de subventionnement aux fins d'assurer la continuité des missions confiées à cet organe. La section de législation considère que les dispositions du projet ne mettent pas en place un régime juridique général, abstrait et impersonnel, applicable à un nombre indéterminé de cas dès lors qu'elles n'ont, en substance, qu'une seule organisation comme destinataire. La seule circonstance que les missions exercées par cette organisation ont une incidence sur la situation de tiers n'affecte pas ce constat. Le projet est donc dépourvu de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 et ne doit donc pas être soumis à l'avis de la section de législation.

**121.** *Arrêté royal modifiant des tableaux d'échelles de traitement* (201). Plusieurs dispositions du projet examiné entendent modifier différents tableaux d'échelles de traitement sans conditions particulières à leur octroi. Au regard de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ces dispositions sont dépourvues de caractère réglementaire, en sorte que la demande d'avis est irrecevable en ce qui concerne ces dispositions.

### B. Caractère urgent de la demande d'avis

**122.** *Volonté pour l'autorité publique de faire entrer rapidement un texte en vigueur et urgence contredite par la chronologie de la saisine de la section de législation* (202). Il est de jurisprudence constante que la volonté pour une autorité publique de faire entrer en vigueur un texte à un moment qui lui paraît le plus opportun pour bénéficier le plus tôt possible de ses effets ne peut en soi justifier le recours exceptionnel à la procédure de consultation du Conseil d'Etat en urgence puisque pareille motivation pourrait toujours

(200) **Avis n° 72.210/2, donné le 21 septembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 septembre 2022 « relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ». Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en suspension d'extrême urgence auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, lequel recours a été rejeté par l'arrêt C.E., 27 octobre 2022, n° 254.919, *Aydin et cts*.

(201) **Avis n° 70.874/4, donné le 21 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 février 2022 « modifiant l'arrêté royal du 18 mars 2003 relatif au statut pécuniaire des militaires de tous rangs et au régime des prestations de service des militaires du cadre actif au-dessous du rang d'officier ».

(202) **Avis n° 70.936/2, donné le 7 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 mars 2022 « portant exécution de l'article 59ter de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne l'intervention financière dans la prime syndicale pour le personnel employé dans les secteurs fédéraux de la santé ».

être avancée à l'appui de n'importe quelle demande d'avis. Si la simplification administrative est un objectif éminemment respectable, il ne peut toutefois justifier à lui seul de solliciter l'avis de la section de législation dans un délai aussi bref que celui de cinq jours. La section de législation observe par ailleurs que l'existence de l'urgence alléguée est contredite par la chronologie de la saisine du Conseil d'Etat. Partant, la demande d'avis est irrecevable.

**123.** *Effet rétroactif et régularisation d'une situation de fait* (203). Dès lors que l'arrêté en projet opère une simple régularisation rétroactive pour intégrer des prix déjà appliqués depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, son auteur n'expose pas, et la section de législation n'aperçoit pas, en quoi l'urgence à adopter l'arrêté en projet, doté d'un effet rétroactif et régularisant une situation de fait, est telle qu'il ne serait pas possible de la consulter dans un délai de trente jours. La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

### *C. Saisine prématurée de la section de législation*

**124.** *Saisine prématurée de la section de législation compte tenu de la nature de la formalité encore à accomplir* (204). Conformément à l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des règles de police de la circulation routière. Si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente doit réunir une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. A défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des ministres fédéral. Consulté dans le cadre de cette procédure d'association, le Gouvernement flamand a émis un avis favorable sur le projet examiné, à l'exception d'une disposition. Cette dernière ne pourra dès lors être adoptée qu'après que la concertation en conférence interministérielle prévue par l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale ait été réalisée. A défaut d'accord dans ce cadre, cette adoption nécessitera, en outre, une délibération préalable en Conseil des ministres. La saisine de la section de législation doit donc être considérée comme prématurée en ce qui concerne cette seule disposition du projet.

(203) **Avis n° 70.987/2, donné le 10 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 mars 2022 « modifiant la liste jointe à l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2018 fixant les procédures, délais et conditions en matière d'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités dans le coût des spécialités pharmaceutiques ».

(204) **Avis n° 70.887/4, donné le 21 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 mars 2022 « modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité, l'arrêté royal du 10 octobre 1974 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les cyclomoteurs et les motocyclettes ainsi que leurs remorques et l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ».

#### *D. Examen des formalités préalables*

**125. Avis de Brupartners (205).** Dès lors que l'avant-projet d'ordonnance à l'examen tend à alléger les obligations fiscales des établissements d'hébergement touristique pour tenir compte du fait que ceux-ci continuent d'être durablement touchés par la crise économique qui accompagne la crise sanitaire du COVID-19, il entre dans les prévisions de l'article 16, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 « relative à Brupartners » en vertu duquel tout avant-projet d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région de Bruxelles-Capitale doit être soumis à l'avis de cet organe.

**126. Avis de l'Inspecteur des finances et accord du ministre du Budget (206).** L'article 33, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 28 novembre 2013 « portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire » dispose que « [s]ont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget les avant-projets de décrets, les projets d'arrêtés, de circulaires ou de décisions : [...] qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ». L'article 42, 2<sup>o</sup>, du même arrêté prévoit pour sa part que « [s]ont soumis, pour avis préalable, à l'inspecteur des Finances : [...] les propositions dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion directe ou indirecte sur les dépenses ou sur les recettes de la Communauté française, ainsi que celles qui sont relatives à l'organisation administrative des services ». Or, le projet à l'examen se limite à organiser la structure et la justification du budget d'organismes administratifs publics. La section de législation n'aperçoit dès lors pas en quoi le projet à l'examen serait de nature à avoir une incidence budgétaire. L'avis de l'Inspecteur des finances et l'accord du ministre du Budget ne sont donc pas obligatoires en l'espèce. Cela étant dit, conformément aux recommandations de légistique, si l'auteur du projet jugeait utile de mentionner ces formalités, il convient de le faire sous la formation, non d'un visa, mais d'un considérant, qui prendra place après l'ensemble des visas.

**127. Saisine simultanée de la section de législation et de l'Autorité de protection des données (207).** Depuis la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités préalables ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis. Il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet

(205) **Avis n° 70.918/4, donné le 3 février 2022**, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 mai 2022 « portant des mesures relatives à la taxe sur les établissements d'hébergement touristique prises en raison de la crise sanitaire du COVID-19 ».

(206) **Avis n° 70.837/2, donné le 9 février 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 février 2022 « portant organisation de la structure et de la justification du budget des organismes administratifs publics ».

(207) **Avis n° 71.258/2, donné le 4 mai 2022**, précité.

concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de l'avant-projet a eu la possibilité de l'adapter, le cas échéant, à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités précitées. De la sorte, il serait évité que le Conseil d'Etat donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause. Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit de projets qui concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel. En l'espèce, l'un des objets essentiels de l'avant-projet à l'examen est de remédier à un certain nombre de failles contenues dans la loi du 5 mai 2019 « modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire en ce qui concerne la publication des jugements et des arrêts » dont certaines portent sur la protection des données à caractère personnel. Par conséquent, la méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'Etat et l'Autorité de protection des données est, surtout en l'espèce, particulièrement critiquable.

**128.** *Consultation des pouvoirs locaux* (208). Conformément aux articles 2/11, 1<sup>o</sup>, 2/12, 1<sup>o</sup>, et 2/13, 1<sup>o</sup>, du décret du 6 novembre 2008 « portant rationalisation de la fonction consultative », l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, la Fédération des Centres publics d'action sociale de l'Union des villes et des Communes de Wallonie et l'Association des provinces wallonnes doivent être consultées au sujet de tout « avant-projet » d'arrêté susceptible d'influencer les finances ou la gestion respectivement des villes et communes, des centres publics d'action sociale ou des provinces. Dès lors que cinq des projets à l'examen sont susceptibles de produire un tel effet dans la mesure où les entités précitées y sont désignées comme bénéficiaires potentiels des aides en projet, il convient

(208) Avis n<sup>os</sup> 71.546/4, 71.547/4, 71.548/4, 71.551/4, 71.552/4, 71.553/4, 71.554/4 et 71.556/4, donnés le 7 juillet 2022, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères » (71.546/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit » (71.547/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi par la Région wallonne d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'utilité publique » (71.551/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi d'une aide aux sociétés de logement de service public et aux personnes morales en vue de l'acquisition d'habitations légères » (71.552/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion » (71.553/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de l'équipement d'ensembles de logements ou d'habitations légères » (71.554/4) ; un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « relatif à l'octroi par la Société Wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit » (71.556/4).

de recueillir l'avis de l'Association des provinces wallonnes et de la Fédération des Centres publics d'action sociale de l'Union des villes et des Communes de Wallonie à l'égard de ces projets et de mentionner l'accomplissement de ces formalités dans leur préambule respectif sous la forme d'un visa.

**129.** *Avis du Conseil fédéral des pharmaciens (209).* L'article 143/2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi « relative à l'exercice des professions des soins de santé » coordonnée du 10 mai 2015 dispose que « [l]es arrêtés royaux pris en exécution des articles 6 à 8 inclus sont promulgués après avis du Conseil fédéral des pharmaciens rendu soit de sa propre initiative, soit à la demande du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ». Le projet à l'examen a précisément pour objet l'organisation et le fonctionnement du Conseil fédéral des pharmaciens en exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi coordonnée précitée. Il en découle que le projet d'arrêté à l'examen entre dans le champ d'application de l'article 143/2, alinéa 1<sup>er</sup>, précité. Il faut certes postuler la cohérence du législateur, qui implique que le premier arrêté d'exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi coordonnée ne peut être pris de l'avis du Conseil fédéral des pharmaciens puisque celui-ci ne peut logiquement fonctionner tant que l'arrêté en projet n'a pas été adopté. Toutefois, afin de remédier à l'insécurité juridique qui résulte de la rédaction actuelle de l'article 143/2 de la loi coordonnée, il s'indique de modifier celui-ci afin d'excepter de l'obligation de consulter le Conseil fédéral des pharmaciens le premier arrêté royal pris en exécution de l'article 7/1, § 14, de la loi coordonnée.

**130.** *Autorité de protection des données (210).* L'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 12, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel », prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données », dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. La proposition, en ce qu'elle tend à prévoir la création d'un registre au sein du tribunal de la famille dans lequel seront conservées certaines informations sur l'origine de l'enfant né dans la discrétion qui sont en sa possession, implique des traitements de données à caractère personnel. Il s'impose dès lors de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données avant que la proposition puisse aboutir.

(209) **Avis n° 72.089/2/V, donné le 12 septembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 octobre 2022 « fixant l'organisation et le fonctionnement du Conseil fédéral des pharmaciens, en exécution de l'article 71/1, § 14, de la loi relative à l'exercice des professions de soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 ».

(210) **Avis n° 69.870/AG, donné le 7 mars 2022**, précité.

**131.** *Statut administratif des militaires et accord du ministre de la Fonction publique* (211). L'article 8 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 « relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion » dispose que sont soumis à l'accord du ministre de Fonction publique les projets d'arrêté royal qui ont pour objet « la fixation ou la modification du statut administratif et/ou pécuniaire du personnel des services ». Contrairement à ce que prévoyait l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 « relatif au contrôle administratif et budgétaire », remplacé par l'arrêté royal du 20 mai 2022 précité, la précision selon laquelle l'accord du ministre de la Fonction publique n'est requis, pour la fixation ou la modification de dispositions statutaires, « que lorsqu'il est prescrit par des dispositions légales ou réglementaires », n'existe plus. Il en découle que l'accord du ministre de la Fonction publique doit être recueilli en l'espèce dans la mesure où le projet modifie le statut administratif de militaires.

**132.** *Nature des avis et délai entre les formalités préalables et la décision proprement dite* (212). Conformément à certaines dispositions de la loi « relative à l'exercice des professions des soins de santé » coordonnée le 10 mai 2015, le projet doit être soumis à l'avis du Conseil fédéral des professions paramédicales et à celui de la Commission technique des professions paramédicales. Le projet d'arrêté royal à l'examen fait référence à deux avis rendus respectivement le 22 juin 2017 et le 13 juin 2017, le premier ayant été donné par le Conseil fédéral des professions paramédicales, le second par la Commission technique des professions paramédicales. Ces avis constituent en réalité des avis « complémentaires » à trois avis précédemment rendus en 2013 et en 2015. En outre, le Conseil fédéral des professions paramédicales et Commission technique des professions paramédicales ont donné un autre avis, conjoint celui-ci, en décembre 2020, précisant que les avis rendus en 2017 restaient d'application. A la lecture de ces différents avis, il apparaît néanmoins qu'ils s'apparentent en réalité davantage à des propositions et des recommandations formulées par rapport à la question de l'exercice de la profession de technologue orthopédique. Il ne ressort pas de ces avis que le projet à l'examen ou un quelconque document exposant les options fondamentales sur lesquelles repose le projet aurait préalablement été soumis au Conseil et à la Commission précités. D'une part, l'auteur du projet doit s'assurer que ceux-ci ont bien été en mesure de se prononcer en connaissance de cause dans les différents avis cités. D'autre part, il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref. L'autorité ne peut se fonder sur les formalités qui ont été accomplies que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué

(211) **Avis n° 72.219/4, donné le 19 octobre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 décembre 2022 « modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires ».

(212) **Avis n° 72.306/2, donné le 27 octobre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 avril 2023 « relatif aux professions de technologue orthopédique en aides à la mobilité, de technologue orthopédique en bandagisterie et orthésologie, de technologue orthopédique en prothésologie et de technologue orthopédique en technologie de la chaussure ».

à un point tel que la procédure suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente.

**133.** *Examen de proportionnalité concernant les dispositions réglementant une profession* (213). L'article 6, § 1<sup>er</sup>, du décret du 8 juillet 2021 « 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 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution » exige qu'avant l'adoption ou la modification de dispositions réglementant une profession, l'autorité soumette les dispositions ou modifications projetées à un examen de proportionnalité dont l'étendue est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet des dispositions. Faisant référence à son avis n° 69.176/4, donné le 17 mai 2021, sur l'avant-projet devenu le décret du 8 juillet 2021 précité, ainsi qu'aux travaux préparatoires de la norme, la section de législation souligne que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret impose au Gouvernement de créer ou de désigner un organisme indépendant. Les travaux préparatoires se limitent à indiquer que l'autorité n'est pas liée par les considérations exprimées par ce dernier dans le cadre de l'accompagnement de la rédaction de l'examen de proportionnalité. A cet égard, il est évident que la circonstance que l'avis ou l'intervention de l'organisme ne lie pas l'autorité quant aux considérations qu'il exprimerait dans le cadre de l'accompagnement qu'il procure, ne permet pas de considérer que la création ou la désignation de l'organisme serait facultative, ni que l'intervention de l'organisme serait facultative. En outre, il résulte de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du décret que l'organisme indépendant en question est chargé d'accompagner l'autorité dans la rédaction de l'examen de proportionnalité, ce qui implique que celui-ci fasse l'objet d'un écrit. La réalité de cet accompagnement doit ressortir du dossier. Il importe donc que le Gouvernement mette en place cet organisme de manière à ce que la formalité préalable puisse être accomplie.

**134.** *Réglementation des professions dans le secteur de la santé et examen de proportionnalité* (214). Dès lors que l'avant-projet à l'examen prévoit de nouvelles dispositions réglementant des professions dans le secteur de la santé et modifie des dispositions analogues existantes, il y a lieu de faire précéder son adoption d'un examen de proportionnalité préalable tel que défini par la loi du 23 mars 2021 « relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession dans le secteur de la santé ». Cette législation prévoit diverses obligations dans le chef de l'auteur

(213) **Avis n° 72.350/4, donné le 14 novembre 2022**, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 « modifiant le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne l'immatriculation des aides familiales, aides ménagères sociales et gardes à domicile des services d'aide aux familles et aux aînés agréés par l'Agence ainsi que la mise en conformité du code réglementaire avec la directive 2005/46/CE ».

(214) **Avis n° 72.529/2, donné le 5 décembre 2022**, sur un avant-projet devenu la loi du 28 juin 2023 « modifiant la loi relative à l'exercice des professions de soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, en vue d'y insérer l'aide-infirmier et l'infirmier chercheur clinicien ».

de l'avant-projet. Parmi celles-ci figure celle de procéder à un examen de proportionnalité et d'accompagner les dispositions d'une « explication adaptée [...] suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité ». Or, il ressort de la note au Conseil des ministres que le test de proportionnalité dont il est question sera effectué entre la première et la deuxième lecture. L'auteur de l'avant-projet veillera, d'une part, au correct accomplissement de la formalité préalable et, d'autre part, à intégrer dans l'exposé des motifs une explication détaillée relative à l'examen de proportionnalité. Il serait également préférable de compléter l'exposé des motifs afin d'explicitier la manière dont il a été veillé au respect de l'ensemble des obligations de la loi du 23 mars 2021.

**135. Formalités préalables et assentiment à un traité**(215). L'article 16, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 « relative à Brupartners » prévoit que tout avant-projet d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région de Bruxelles-Capitale soit soumis à l'avis de cet organe. Il n'est pas exclu qu'un accord de siège – en l'espèce, celui entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022 – auquel une ordonnance tend à donner assentiment ait une telle incidence. En outre, dans la mesure où un avant-projet de norme législative d'assentiment à un accord international doit être considéré, comme en l'espèce, comme entrant dans le champ d'application de la notion de « proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national », au sens de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, il y a lieu de soumettre l'avant-projet d'ordonnance à l'avis de l'Autorité de protection des données.

#### *E. Evolution du cadre juridique depuis l'introduction de la demande d'avis*

**136. Réexamen fondamental de la proposition en raison de l'adoption d'un décret**(216). Depuis l'introduction de la demande d'avis concernant une proposition qui visait à limiter à 2 % l'indexation des loyers pour faire face à l'inflation, le Parlement de Wallonie a adopté un décret régissant la même thématique (à savoir le décret du 19 octobre 2022 « modifiant l'article 26 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et limitant l'indexation des loyers en fonction du certificat de performance énergétique des bâtiments »). Il en résulte que, depuis l'introduction de la demande d'avis, le cadre juridique en la matière est modifié de telle manière que la proposition doit être fondamentalement réexaminée en tenant compte de cette évolution récente. Compte tenu de l'importance de cette observation, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

(215) Avis n° 71.536/VR, donné le 23 juin 2022, précité.

(216) Avis n° 72.157/2, donné le 7 novembre 2022, sur une proposition de décret de la Région wallonne « insérant un article 57/I dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation afin de limiter à deux pour cent l'indexation des loyers en vue de faire face à l'inflation ».