

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.475/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 13 mai 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades", a donné le 25 juin 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 68/96 du 28 novembre 1996, la réglementation du balisage est un objet qui relève de la circulation routière, au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les Régions ne peuvent exercer de compétence en la matière qu'en application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Dans l'arrêt précité, la Cour d'arbitrage a considéré que ⁽¹⁾ :

"Conformément à cette disposition, les régions (ne) peuvent régler une matière qui relève de la compétence de l'Etat, soit en vertu d'une réserve expresse formulée par les règles répartitrices de compétences, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est cependant admissible qu'à la double condition que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale".

La Cour d'arbitrage a jugé que la matière pouvait se prêter à un traitement différencié et que l'incidence sur la circulation routière n'était que marginale en ce qui concerne le balisage permanent dans les bois et forêts. Il conviendra toutefois de justifier la nécessité d'une telle réglementation pour tous les itinéraires permanents au regard de la compétence en matière de tourisme, transférée par l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, du décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

2. En ce qui concerne particulièrement la circulation en forêt, un même décret ne peut régler à la fois l'aspect touristique et l'aspect environnemental de la question car il s'agit, d'une part, d'une matière communautaire et, d'autre part, d'une matière régionale, qui ne peuvent dès lors faire l'objet d'un seul acte législatif.

⁽¹⁾ Considérant B.11.1.

Il en résulte que l'adoption de l'avant-projet de décret examiné n'aura pas pour effet d'abroger, même pour la région de langue française, les articles 185 à 208 du Code forestier relatif à la circulation dans les bois et forêts, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186*bis*, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier. Ces dispositions s'appliqueront de manière cumulative car un décret pris dans une matière communautaire ne peut abroger ou dispenser de l'exécution d'un décret pris dans une matière régionale. Il en résulte que, pour le balisage d'itinéraires permanents se situant partiellement dans les bois et forêts, le demandeur devra obtenir à la fois l'autorisation prévue par l'avant-projet de décret et une autorisation de baliser un itinéraire permanent de massif ou inter-massif conformément à l'article 186 du Code forestier et à l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996, précité. Pour les itinéraires se situant totalement en forêt, il ne devra d'ailleurs disposer que de cette dernière puisque l'article 40 de l'avant-projet assimile cette autorisation de baliser à celle prévue aux articles 13 à 18 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. Au 5°, la définition du Gouvernement est inutile et sera omise.

2. Au 11°, la définition du "touriste" est particulièrement restrictive. Or la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles une personne qui visite une commune limitrophe ne pourrait pas être considérée comme un touriste.

Il est dès lors proposé de supprimer cette définition et de s'en tenir au sens usuel du mot "touriste".

3. Les termes "piéton" et "vélotouriste" ne sont pas utilisés dans les dispositions de l'avant-projet. Leur définition est dès lors inutile et doit être omise.

.../...

4. En ce qui concerne la notion de "subvention", il est inutile de la définir dans la mesure où son régime juridique est réglé par les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991. L'article 26 de l'avant-projet souligne en outre à suffisance qu'il ne s'agit que d'une faculté dans le chef du Gouvernement.

Articles 3 et 4

Ces articles fixent les règles applicables en matière de computation des délais. Selon le commentaire qui en est donné, "il s'agit des mêmes dispositions que celles énoncées à l'article 88 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et qui ont valeur de principe général en matière de droit administratif".

Si l'auteur de l'avant-projet estime ainsi faire application d'un principe général de droit administratif, ces dispositions s'appliquent d'office à la computation des délais prévus par l'avant-projet et il n'est pas utile de les rappeler dans le dispositif de celui-ci. En outre, dans la perspective de la codification des décrets relatifs au tourisme, la mention de ces règles dans le seul avant-projet examiné est d'autant moins pertinente qu'elle pourrait semer le doute quant aux règles applicables à la computation des délais prévus dans les autres décrets relatifs au tourisme, si ceux-ci ne font pas chaque fois référence à ces mêmes règles.

En réalité, pour rencontrer le souci de sécurité juridique de l'auteur de l'avant-projet, il suffit de rappeler ces règles de computation des délais dans le commentaire des règles de procédure.

Article 15

1. Le paragraphe 2 prévoit qu'à défaut de l'envoi de l'avis motivé de l'Inspecteur général dans un délai de quarante-cinq jours à dater du moment où le dossier lui est transmis, l'avis est réputé favorable au demandeur.

.../...

Comme la section de législation l'a déjà observé dans les avis 28.467/7, 34.477/4 et 34.847/4 ⁽²⁾, prévoir qu'un avis non transmis dans le délai fixé et réputé favorable constitue une fiction inutile. Il est préférable de prévoir qu'en cas d'absence d'avis dans le délai fixé, il est passé outre par l'autorité appelée à statuer sur la demande d'autorisation ou de reconnaissance.

2. Le commentaire de l'article 15 précise ce qui suit :

"(...) Le Commissariat général au Tourisme n'est pas d'accord avec l'avis défavorable de la DNF; dans cette hypothèse, il soumet la demande pour avis conforme à la Commission régionale visée à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier et doit se conformer à l'avis rendu par cette dernière. Ceci signifie que si l'avis de cette commission est également négatif, il ne pourra pas octroyer une autorisation. En revanche, si la commission rend un avis favorable, il pourra l'octroyer."

Le paragraphe 3 ne reflète pas exactement ce commentaire en ce qu'il permet au Commissariat général au tourisme de refuser l'autorisation ou la reconnaissance malgré un avis favorable de la Commission. Le texte doit être revu afin de déterminer clairement la portée juridique de l'avis conforme de la Commission et la capacité éventuelle du Commissariat général au tourisme de s'en écarter même s'il est positif.

Article 23

1. L'alinéa 2 retient, comme point de départ du délai du recours administratif, la date de réception de la décision contestée. L'autorité chargée d'examiner ce recours risque cependant d'avoir des difficultés à déterminer la date exacte de réception de la décision statuant sur la demande de reconnaissance, étant donné que l'article 16 de l'avant-projet ne prévoit pas que cette décision doit être envoyée par lettre recommandée

⁽²⁾ Avis 28.467/7, donné le 10 février 1999 sur un avant-projet de décret "relatif au Patrimoine" (Doc. C.R.W., session 1998-1999, n° 488/1); avis 34.477/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du tourisme"; avis 34.847/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif aux établissements d'hébergement touristique".

à la poste avec accusé de réception. Pour éviter ces difficultés et les contestations qui pourraient en résulter à propos de la recevabilité ou non du recours, il convient soit d'adapter l'article 16 de l'avant-projet, soit de choisir comme point de départ du recours administratif la date de notification de la décision contestée.

2. L'alinéa 4 dispose :

"Le recours n'est pas suspensif sauf s'il porte sur une décision de retrait. Dans ce cas, la décision de retrait est suspendue pendant le délai laissé au demandeur pour former recours".

Dans le commentaire, il est précisé que "la décision de retrait ne sortira ses effets qu'à l'issue de la procédure de recours, le cas échéant".

Il résulte de ce commentaire que la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de permettre que les effets d'une décision de retrait soient suspendus pas seulement pendant "le délai laissé au demandeur pour former recours" mais plus largement, durant toute la procédure de recours.

Compte tenu de cette volonté, l'alinéa 4 sera mieux rédigé comme suit :

"Le recours est suspensif lorsqu'il a pour objet une décision de retrait de l'autorisation ou de la reconnaissance".

Article 25

A l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire "d'avoir reçu la décision du Gouvernement dans les dix jours qui suivent l'expiration du délai fixé à l'alinéa 1^{er}" au lieu de "d'avoir accusé réception de la décision du Gouvernement dans les dix jours qui suivent le délai fixé à l'alinéa 1^{er}".

Titre III - Des subventions

Il semble résulter de l'ensemble des dispositions et du commentaire des articles que les subventions sont octroyées par le Gouvernement. Mieux vaudrait toutefois l'exprimer de manière plus précise à l'article 26.

Article 28

Le paragraphe 5 confond deux mécanismes, l'un qui est une modification des montants de base, l'autre leur seule indexation. Il est préférable d'habiliter le Gouvernement à adapter les montants prévus aux paragraphes 2 et 3 pour tenir compte de la valeur de l'indice des prix à la consommation d'un mois de l'année qui sera précisée dans le texte du décret ⁽³⁾. Il y a lieu de préciser également dans le décret que l'indice de départ est celui de tel mois de telle année. Enfin, dans le souci de faciliter la gestion des dossiers, il est recommandé de prévoir une règle d'arrondi.

Article 34

Il est renvoyé à l'observation formulée sous le titre III.

Il s'ensuit que l'alinéa 1^{er} doit être omis. En effet, il va de soi qu'il appartient au Gouvernement de contrôler l'octroi des avantages prévus par le décret et de vérifier que les conditions sont respectées.

⁽³⁾ Voyez notamment l'article 1409, § 2, du Code judiciaire.

Article 35

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, les lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 et les arrêtés pris en vertu de celles-ci sont applicables à la Région wallonne sans que celle-ci puisse y déroger, sauf pour mettre en place un régime plus sévère. De même, la Région wallonne n'est pas compétente pour confirmer l'application de ces règles en reproduisant leur contenu.

Dès lors, il n'y a pas lieu de rappeler l'obligation de rembourser les sommes indûment versées, cette obligation étant déjà énoncée à l'article 57, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat.

Par ailleurs, l'avant-projet permet au Gouvernement d'autoriser le bénéficiaire d'une subvention à ne pas la rembourser intégralement. Cette possibilité de dispense à l'obligation de rembourser constitue un régime plus favorable que celui organisé par l'article 57, alinéa 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'Etat. En principe, la Région wallonne n'est pas compétente pour organiser un tel régime. Cependant, il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 189/2002 du 19 décembre 2002 que les collectivités fédérées peuvent prévoir des dispositions plus favorables que les lois sur la comptabilité de l'Etat, en recourant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans cette perspective, l'article 35 peut être admis si l'auteur de l'avant-projet démontre que cette disposition satisfait aux conditions d'application de l'article 10 précité.

Article 36

Compte tenu de la définition donnée au mot "balise" à l'article 2, 4°, la disposition en projet s'interprète comme n'incriminant que l'utilisation, le placement ou le maintien, sans autorisation de balise ainsi définie.

Il en résulte qu'échappe au champ d'application de ces dispositions, l'utilisation, le placement ou le maintien d'un autre signe qui ne correspond pas à cette définition.

.../...

Tel qu'il est rédigé, ce dispositif ne correspond pas entièrement aux commentaires des articles 5 et 36 du projet.

Article 38

Cette disposition est identique à l'article 122 de l'avant-projet de décret "relatif aux établissements d'hébergement touristique" qui a fait l'objet de l'avis 34.847/4 précité, dans lequel la section de législation a formulé l'observation suivante :

"Selon le délégué du ministre, le paragraphe 2 a exclusivement pour but de permettre au Commissariat général au tourisme d'agir devant le tribunal pour obtenir la cessation de l'acte illicite ou la remise en état des lieux. En d'autres termes, cette disposition ne vise pas à ériger le Commissariat général au tourisme en partie poursuivante intervenant aux côtés du ministère public. Dans ces conditions, à l'alinéa 1^{er}, les mots "outre aux pénalités prévues aux articles 120 et 121" seront omis."

OBSERVATION FINALE

La portée et la longueur de l'avant-projet ne justifient pas la division de celui-ci en titres, chapitres et sections. Une division en chapitres est largement suffisante.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

La note et le rapport ont été présentés par M. M. JOASSART, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS