



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.075/4
du 23 février 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
décret du 21 octobre 2021 relatif à l’usage du Covid Safe
Ticket et à l’obligation du port du masque’

Le 18 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 21 octobre 2021 relatif à l'usage du Covid Safe Ticket et à l'obligation du port du masque'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 février 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 février 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« La demande d'urgence est motivée par le fait qu'il est urgent de pouvoir permettre une mise en conformité entre les règles prévues par l'autorité fédérale et celles de la Région wallonne en ce qui concerne le régime du Covid Safe Ticket ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

L'article 2, 1^o et 3^o de l'avant-projet est identique à l'article 2 de l'avant-projet ayant fait l'objet de l'avis n° 70.843/4 donné le 19 janvier 2022¹.

L'article 3, 1^o, de l'avant-projet, en ce qu'il vise l'abrogation de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 21 octobre 2021 'relatif à l'usage du COVID Safe Ticket et à l'obligation du port du masque' fait quant à lui suite à une observation formulée dans ce même avis².

Sauf en cas de modification du contexte juridique, la section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui sont modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

Au vu de ce qui précède, en l'espèce, la section de législation ne donnera par conséquent pas d'avis sur l'article 2, 1^o et 3^o, et l'article 3, 1^o, (en ce qu'il vise l'abrogation de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 21 octobre 2021) de l'avant-projet à l'examen, ainsi que sur l'article 5 en tant qu'il fixe l'entrée en vigueur de ces dispositions.

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

¹ Avis n° 70.843/4 donné le 19 janvier 2022 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « modifiant l'article 2 du décret du 21 octobre 2021 relatif à l'usage du COVID Safe Ticket et à l'obligation du port du masque et portant exécution de l'article 10/1 », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70843.pdf>.

² Voir l'observation n° 2 sous l'article 2 de l'avis n° 70.843/4.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a confirmé que conformément à la délibération du Gouvernement, l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité.

2. L'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

La délibération du Gouvernement charge la Ministre de la Santé, parallèlement à la saisine de la section de législation, de soumettre l'avant-projet examiné à la concertation intra-francophone prévue par l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette formalité, ainsi que de la procédure visée à l'article 15/1 de cet accord de coopération.

3. Si, consécutivement à l'accomplissement des formalités susmentionnées, le texte soumis à la section de législation devait encore donner lieu à des modifications³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient lui être soumises, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 5⁴

L'article 5 est susceptible de conférer un effet rétroactif au décret 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*.

³ À savoir d'autres modifications que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁴ Pour rappel, comme explicité dans l'observation relative à la recevabilité, l'article 5 n'est pas examiné en ce qu'il porte sur l'entrée en vigueur de l'article 2, 1^o et 3^o et l'article 3, 1^o (en ce qu'il vise l'abrogation de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 21 octobre 2021) de l'avant-projet.

Selon 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 »⁵.

Le commentaire de l'article justifie cette éventuelle rétroactivité comme suit :

« L'éventuel effet rétroactif du décret, si son entrée en vigueur devait intervenir avant sa publication, vise à assurer la sécurité juridique et l'absence de discordance entre l'accord de coopération et le décret adopté en application de celui-ci ».

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.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 24 septembre 2020, n° 118/2020, B.25.