

---

# PARLEMENT WALLON

SESSION 2020-2021

---

26 OCTOBRE 2020

---

## PROPOSITION DE DÉCRET

**octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution**

déposée par

MM. Frédéric, Wahl et Hazée

## RÉSUMÉ

*La crise sanitaire de la Covid-19 étant d'une ampleur exceptionnelle et inédite et connaissant une nouvelle vague, il est proposé de réoctroyer au Gouvernement des pouvoirs spéciaux lui permettant d'adopter dans l'urgence, quasiment en temps réel, toute mesure à prendre sans délai, sous peine d'un péril grave, en lien strict avec cette crise.*

## DÉVELOPPEMENT

La crise sanitaire de la Covid-19 est d'une ampleur exceptionnelle et inédite.

Une période d'accalmie a permis la reprise du travail législatif et n'a pas conduit à la prorogation des pouvoirs spéciaux accordés le 17 mars 2020 et étant venus à échéance le 18 juin 2020.

La recrudescence des cas de contamination depuis quelques semaines et qui a pris une tournure exponentielle amène à proposer à nouveau de permettre aux autorités wallonnes d'adopter dans l'urgence, quasiment en temps réel, toute mesure à prendre sans délai, sous peine d'un péril grave, en lien avec cette crise, tant dans l'exercice de leurs compétences régionales que dans celui des compétences transférées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

A cette fin, il convient d'habiliter le Gouvernement wallon à prendre des arrêtés qui ont pour effet d'abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation existante.

Les pouvoirs spéciaux sont une technique d'adoption des normes législatives utilisée au niveau fédéral qui trouve, quant à lui, son fondement dans l'article 105 de la Constitution, et qui relève du pouvoir réglementaire d'attribution (Cass, 3 mai 1974, Pas., 1974, I, p. 910).

L'article 105 de la Constitution prévoit « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ». Le pouvoir réglementaire d'attribution des régions et des communautés trouve son fondement dans l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose que « Le Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci ».

L'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constitue donc un fondement justifiant l'attribution de pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon. La doctrine en convient d'ailleurs : « Par ailleurs, un décret ou une ordonnance peut, dans le respect des principes applicables au niveau fédéral, habiliter le gouvernement régional ou communautaire à prendre, dans les limites des compétences de l'entité fédérée concernée, des arrêtés de pouvoirs spéciaux, et cela même si cette terminologie semble usitée exclusivement au niveau fédéral » (M. UYTENDAELE, Trente leçons de droit constitutionnel, Anthémis, Bruylant, 2014, pp. 521-522).

Il faut par ailleurs préciser que l'habilitation qu'il est proposé de conférer au Gouvernement est significativement plus limitée que celle qui a été adoptée en mars 2020 puisque n'est pas ici reproduit l'article 2 du décret du 17 mars 2020 qui visait la continuité du service public en cas d'impossibilité pour le Parlement de fonctionner, dès lors que le Parlement a depuis lors pris les mesures nécessaires pour assurer sa capacité d'action.

L'habilitation conférée au Gouvernement par la présente proposition de décret expire un mois après la publication du présent décret au *Moniteur belge*, ce délai étant prolongeable par le Parlement.

Conformément au principe de proportionnalité, l'habilitation est donc strictement limitée dans le temps, au regard des circonstances sanitaires exceptionnelles qui la justifient.

Les arrêtés de Gouvernement adoptés sur la base dudit décret doivent être confirmés par décret dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur. A défaut, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

Le présent décret règle les matières visées à l'article 138 de la Constitution.

### Article 2

Cette disposition vise à permettre au Gouvernement wallon de prendre, en urgence, par le mécanisme des pouvoirs spéciaux, toutes les mesures dans l'ensemble des compétences qui sont les siennes en vertu de l'article 138 de la Constitution pour réagir à la pandémie de la Covid-19 reconnue officiellement par l'Organisation Mondiale de la Santé le 11 mars 2020.

Les pouvoirs législatifs qui sont ainsi consentis doivent être pleins et entiers et permettre la prise de sanctions administratives, civiles et pénales. S'il s'agit de nouvelles infractions pénales, le Gouvernement décide librement des peines dans le respect du livre 1<sup>er</sup> du Code pénal. Par contre, s'il s'agit d'infractions déjà établies, les peines ne peuvent être supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée prévoit au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

### Article 3

La nécessité d'une action rapide, voire en temps réel, risque de ne pas permettre de procéder aux consultations requises par le droit de positif dans le délai fixé par celui-ci.

Les délais finalement nécessaires pour adopter la proposition de décret modifiant les articles 47/15 et 47/15*bis* du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et insérant un article 47/15*ter* en vue de prendre des mesures relatives à la crise sanitaire de la Covid-19<sup>(1)</sup>, alors même que le Parlement avait décidé unanimement l'urgence, illustre cette difficulté.

Cet article s'applique également à l'avis du Conseil d'État lorsque le Gouvernement l'estime indispensable et moyennant une motivation spéciale, sur base de la théorie des compétences implicites. Cette mesure se justifie sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La mesure est nécessaire à l'exercice des compétences régionales car le dispositif ici mis en oeuvre serait privé de cohérence s'il ne permettait pas la suspension de l'obligation de la consultation des organes consultatifs sur base du décret relatif à la fonction consultative et la suspension de l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'État. Elle se prête à un traitement différencié dès lors qu'elle ne concerne que les actes relevant du droit de la Région wallonne et revêt un impact marginal dès lors qu'elle ne s'appliquera que pendant une période très limitée dans le temps et que la nécessaire confirmation des décrets via la procédure de projets de

décrets impliquera, le cas échéant, de procéder aux consultations requises par le droit positif dans le délai fixé par celui-ci, en ce compris la demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État.

Le même raisonnement conduit à permettre que si le Gouvernement estime possible de solliciter l'avis du Conseil d'État, il peut le faire, le cas échéant par voie électronique, dans le délai qu'il fixe.

A côté de cela, il est proposé que les arrêtés fassent l'objet d'une communication au président du Parlement sans délai et en tout cas avant leur publication au *Moniteur belge*.

### Article 4

Le Gouvernement se substituant au Parlement dans l'exercice de la fonction législative, le pouvoir de dernier mot revient au Parlement. A défaut de confirmation des arrêtés pris en vertu du présent décret un an après leur entrée en vigueur, ils seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

L'avis du Conseil d'État n° 67.142 rendu le 27 mars 2020 sur la proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 précise que : « La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, §1<sup>er</sup>, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités. Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux ». Dans ces conditions, il est précisé que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet.

1. Doc. 283 (2020-2021) – N° 1

#### **Article 5**

S'agissant d'une mesure d'exception, l'attribution de pouvoirs spéciaux au Gouvernement est strictement limitée dans le temps.

Les auteurs de la présente proposition de décret n'excluent pas que cette durée doive être prolongée, le cas échéant, par le Parlement pour une durée strictement limitée.

#### **Article 6**

S'agissant d'une mesure d'exception devant permettre de prendre des mesures d'exception afin de gérer une situation sanitaire aigüe, la date d'entrée en vigueur du présent décret est fixée au lendemain du jour de sa promulgation par le Gouvernement wallon par dérogation à la règle générale qui veut qu'un texte législatif entre en vigueur le 10<sup>e</sup> jour qui suit sa publication au *Moniteur Belge*.

# PROPOSITION DE DÉCRET

## octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution

### Article 1<sup>er</sup>

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127, §1<sup>er</sup>, et 128, §1<sup>er</sup>, de celle-ci.

### Art. 2

§1<sup>er</sup>. Afin de permettre à la Région wallonne de faire face à la pandémie de la Covid-19, le Gouvernement peut, dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie de la Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave.

§2. Les arrêtés prévus au paragraphe 1<sup>er</sup> peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur, même dans les matières qui sont expressément réservées au décret par la Constitution.

Ces arrêtés peuvent notamment déterminer les sanctions administratives, civiles et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

### Art. 3

§1<sup>er</sup>. Les arrêtés visés à l'article 2 peuvent être adoptés sans que les avis et concertations légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis.

Le premier alinéa s'applique aux avis de la section de législation du Conseil d'État dans les cas spécialement motivés par le Gouvernement. Toutefois, si le Gouvernement estime possible de solliciter l'avis du Conseil d'État, il peut le faire, le cas échéant par voie électronique, dans le délai qu'il fixe.

§2. Les arrêtés visés à l'article 1<sup>er</sup> sont communiqués au président du Parlement sans délai et en tout cas avant leur publication au *Moniteur belge*.

### Art. 4

§1<sup>er</sup>. Les arrêtés visés à l'article 2 doivent être confirmés par décret dans un délai d'un an à partir de leur entrée en vigueur.

A défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

§2. Les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe à cet effet.

### Art. 5

L'habilitation conférée au Gouvernement par le présent décret est valable un mois à dater de son entrée en vigueur.

### Art. 6

Le présent décret entre en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation par le Gouvernement wallon.

A. FRÉDÉRIC

J.-P. WAHL

S. HAZÉE