

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.119/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 5 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques", a donné le 18 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Préambule

A l'alinéa 1^{er}, il convient d'identifier avec précision les dispositions du décret du Conseil régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques (ci-après dénommé le décret du 11 mars 2004) qui constituent le fondement légal de l'arrêté en projet : il s'agit des articles 3, alinéa 3, 4, alinéa 1^{er}, 16, § 3, 18, § 1^{er}, alinéa 3, et § 3, et 26.

Dispositif

Article 1^{er}

La définition reprise au 7° restreint la notion d'association visée par le décret du 11 mars 2004 à l'association entre une personne physique ou morale et une commune ou une intercommunale sans prévoir qu'une association au sens du décret peut également concerner l'association entre une personne physique ou une personne morale et la société visée à l'article 1^{er}, 3°, du décret du 11 mars 2004 (voir à ce sujet l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, du décret).

Une telle restriction de la portée du décret du 11 mars 2004, qui résulte également de l'article 26 du projet en ce que ce dernier n'envisage pas le cas où il conviendrait de réserver le pouvoir de décision majoritaire à la société visée à l'article 1^{er}, 3°, du décret, ne peut être admise.

Selon les explications de la déléguée du ministre, la société n'est pas envisagée dans l'arrêté en projet car elle n'existe pas encore : lorsque le Gouvernement la créera par arrêté, il lui appartiendra de modifier l'arrêté en projet pour l'adapter à la réalité de l'existence de cette société.

Ces éléments ne sont pas de nature à justifier que l'arrêté en projet restreigne la portée du décret du 11 mars 2004. Une disposition décrétole ou réglementaire ayant vocation à régir les situations qui tombent dans son champ d'application non seulement pour le présent mais également pour l'avenir, il doit dès à présent être tenu compte du fait que le décret du 11 mars 2004 envisage une association entre les personnes physiques ou morales et la société visée à l'article 1^{er}, 3°, du décret.

Article 2

1. L'alinéa 1^{er}, 4°, c), ne fait pas clairement apparaître si "l'évolution du nombre d'emplois sur cinq ans dans le territoire de référence" concerne des statistiques d'emploi portant sur les cinq années qui précèdent l'introduction du dossier ou si elle concerne une évolution attendue sur cinq ans du nombre d'emplois généré par les activités économiques devant résulter du projet déposé.

Selon la déléguée du ministre, l'arrêté vise par là des statistiques concernant les emplois futurs.

Le projet gagnerait à être plus précis sur ce point, d'autant plus que le 6°, d), du même alinéa évoque déjà "l'estimation des emplois directs et indirects à créer".

2. À l'alinéa 1^{er}, 4°, e), il n'est pas possible de déterminer, dans le contexte où ils sont utilisés, le sens que prennent les mots "le taux de saturation".

3. L'alinéa 2, qui a pour seul objet de paraphraser une partie du contenu des alinéas 2 et 3 de l'article 4 du décret du 11 mars 2004, doit être omis car il est non seulement superflu mais il a en outre pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant en partie celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter - et donc modifier - cette norme supérieure.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, 1°, la disposition à l'examen devrait préciser si le "prix du terrain" que l'on soustrait du prix d'achat du bâtiment déterminé conformément à l'article 5 ⁽¹⁾ vise le prix réel d'achat du terrain ou le prix d'achat du terrain également déterminé conformément à l'article 5 du projet.

Selon la déléguée du ministre, l'on vise le prix d'achat du terrain déterminé conformément à l'article 5 du projet.

La rédaction de la disposition doit être revue afin de traduire cette intention.

Article 10

1. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier les différences importantes entre les taux du subside retenus par la disposition en projet pour les différentes hypothèses qu'elle vise.

2. Contrairement à ce qui est prévu pour les hypothèses visées à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} de la même disposition ne fixe pas le taux du subside mais se contente d'arrêter un taux maximum, lequel ne pourra dépasser 80 % de la base de calcul du subside.

⁽¹⁾ Il peut être supposé que les mots "déterminé conformément à l'article 5" signifient que le prix d'achat du bâtiment est mutatis mutandis déterminé de la manière définie à l'article 5 pour ce qui est du prix d'achat du terrain.

Afin d'assurer le respect du principe d'égalité entre les allocataires et compte tenu de ce que c'est au Gouvernement que le décret délègue le pouvoir de fixer les taux des subsides, il convient de fixer ce taux pour chacune des hypothèses visées par le projet ou, à défaut de le faire pour certaines hypothèses, d'indiquer dans la disposition en projet les critères que le Ministre devra mettre en oeuvre pour déterminer le taux du subside applicable au cas par cas.

Articles 13 à 16

Les notions de "périmètre de reconnaissance" et "d'arrêté de reconnaissance" ne résultent pas du décret.

Ces notions paraissent toutefois importantes dans la mesure où l'arrêté en projet (article 4) limite la subsidiation aux activités qui se situent dans un périmètre de reconnaissance au sens des articles 13 à 16 du projet.

Le projet devrait dès lors faire apparaître ce que recouvre la notion de périmètre de reconnaissance ⁽²⁾ et veiller à circonscrire les effets de droit que cette notion est susceptible d'engendrer à des matières pour lesquelles le Gouvernement dispose d'une habilitation en vertu du décret du 11 mars 2004 ou de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 20

La disposition examinée prévoit que la liquidation du subside se réalise sur présentation de l'acte authentique établissant le transfert de propriété du terrain "et du bâtiment" alors que l'hypothèse à laquelle cette disposition renvoie ne concerne que l'acquisition de terrains. Cette contradiction doit être levée.

⁽²⁾ La définition du périmètre reprise à l'article 1^{er}, 9°, du projet ne donne aucune indication quant à la nature et au contenu de cette notion.

Article 22

Étant donné que le Gouvernement doit en principe conférer exécution aux décrets par arrêté, la disposition en projet ne peut prévoir que les modalités de la liquidation de la subvention qu'elle vise, découleront d'une convention conclue entre le Ministre et l'opérateur.

L'arrêté doit donc fixer lui-même les règles relatives à la mise en place du comité de gestion chargé du suivi des conditions d'octroi du subside ainsi que celles applicables à sa composition et à la manière dont sera consacré, au sein de ce comité, le pouvoir de décision majoritaire réservé aux communes et aux intercommunales.

Article 26

Pour procurer une exécution complète à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 11 mars 2004 qui constitue le fondement légal de la disposition en projet, il convient de fixer les modalités d'association entre les personnes physiques ou morales et les communes, les intercommunales ou la société visée à l'article 1^{er}, 3°, du décret du 11 mars 2004. À cet égard, le projet énonce uniquement que la convention ou les statuts de l'association sont approuvés par le Ministre mais reste en défaut de préciser selon quelles modalités doit se constituer cette association et comment le pouvoir de décision majoritaire visé par le décret sera consacré dans la pratique.

Article 29

1. Lorsque le législateur habilite le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur d'un décret, il ne l'autorise pas, sauf dispositions contraires, à prévoir une entrée en vigueur rétroactive du décret.

Cette solution s'impose d'autant plus en l'espèce que les motifs qui sous-tendent la rétroactivité étaient déjà connus lorsque le législateur a habilité le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur du décret ⁽³⁾.

Si ces motifs avaient été, selon lui, de nature à commander une rétroactivité du décret à la date du 1^{er} janvier 2004, il aurait indiqué lui-même que le décret qu'il adoptait produisait ses effets à cette date. Il n'y a en effet guère de sens à autoriser le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur d'un décret si les circonstances sont telles que le décret doit nécessairement produire ses effets à une date déjà déterminée du passé.

2. Dès lors que la rétroactivité du décret n'est pas admissible, celle de l'arrêté en projet ne l'est pas non plus puisqu'il ne se conçoit pas qu'un arrêté d'exécution produise ses effets à une date antérieure à la date d'entrée en vigueur du décret auquel il procure exécution.

⁽³⁾ Selon les explications données par la déléguée du ministre, la rétroactivité est justifiée "par le fait que tout retard pris dans le processus d'adoption des dispositions abrogatoires et transitoires des arrêtés empêcherait les autorités wallonnes de respecter la proposition de mesures utiles formulée par la Commission européenne en date du 20 juillet 2001 (aides d'État - E2/2001, réf. SG(2001) D/289994), confirmée par lettre de la Commission datée du 12 mars 2002, et visant, notamment, à contraindre lesdites autorités à abroger, au plus tard le 31 décembre 2003, les articles 5 et 5*bis*, 30, 30*bis*, 31, 31*bis*, 32, 32*bis* et 42 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique et par le fait que tout retard dans la mise en œuvre de ces mesures utiles au sens de l'article 88, § 1, du Traité CE entraînerait l'engagement par la Commission européenne de la procédure prévue à l'article 88, § 2, du Traité CE, ce qui nuirait gravement aux intérêts des autorités belges et subséquemment aux entreprises ou aux personnes publiques concernées."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS