ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 37.691/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie et de l'Emploi de la Région wallonne, le 28 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "octroyant une prime aux entreprises qui réalisent des investissements amenant un développement du transport par voies navigables", a donné le 20 octobre 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 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, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Selon le préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est à trouver dans le décret du 18 décembre 2003 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2004, combiné avec l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (1) dispose que "en l'absence d'une loi (2) organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi (3)".

---

(1) Cette disposition est applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. En vertu de cet article, les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat resteront applicables aux communautés et aux régions tant que, conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, une loi n'aura pas déterminé les dispositions qui leur sont applicables. La loi visée dans cette disposition est 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. Cette loi entrera en vigueur, en ce qui concerne la Région wallonne, le 1er janvier 2007 conformément à l'article 1er de l'arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région wallonne, l'entrée en vigueur 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.

(2) Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Région wallonne.

(3) Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région wallonne.

.../...

En l'espèce, il n'existe pas de décret organique prévoyant l'octroi de la subvention qu'envisage le projet d'arrêté.

Par contre, l'article 35 du décret du 18 décembre 2003 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2004 prévoit que, dans les limites des allocations de base concernées, des "subventions à des actions qui entrent dans le cadre du plan wallon d'aides au transport par voies navigables" (programme 11.06 : P.M.E. et Classes moyennes) peuvent être octroyées. Si l'intitulé de cet article est mis en rapport avec le commentaire qui lui est consacré dans le programme justificatif afférent aux compétences du Ministre de l'Économie, des P.M.E., de la Recherche et des Technologies nouvelles [(4)] duquel il ressort que, par cet article, étaient notamment envisagés des subsides "aux entreprises qui s'équipent en matériel de transbordement de marchandises", il peut être admis que cette disposition du décret budgétaire constitue la "disposition spéciale" visée par l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État sur la base de laquelle des subsides pourraient être octroyés aux conditions fixées par le Gouvernement.

Toutefois, il est de jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État que l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses ne suffit pas pour procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire [(5)]

Or, il résulte de l'arrêté en projet et du dossier qui l'accompagne qu'il tend à organiser un régime de subventions qui dépasse la portée annuelle d'une disposition budgétaire; en effet, selon son article 10, le projet "produit ses effets le 1er janvier 2004 et cessera d'être en vigueur le 31 décembre 2007".

---

(4) Parlement wallon, Session 2003-2004, Doc. 4-V b c d (2003-2004) - N° 1 Annexe 2.

(5) Sur cette question mise en rapport avec la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, voy. spécialement l'avis 32.480/4 donné le 13 mars 2002 par la section de législation sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre des Représentants, S.O. 2001-2002, DOC 50-1870/1, pp. 200-229, sp.pp. 215-216) et le commentaire de l'article 49 de la même loi (ibid., p. 93).

Il découle également du contexte dans lequel le projet s'insère que les subventions visées par l'arrêté ont un caractère permanent et que ce n'est qu'en raison du fait que la Commission européenne souhaite réévaluer tous les trois ans la compatibilité des régimes d'aide que la durée de validité de l'arrêté en projet est limitée à quatre ans (6).

L'intention est donc bien de concevoir l'arrêté en projet comme un cadre juridique sur la base duquel des subventions seront octroyées pour l'année en cours et les années futures. Une disposition budgétaire ne peut procurer un fondement suffisant à l'élaboration d'un arrêté de ce type.

Le projet est dès lors dépourvu de fondement légal (lequel ne pourrait être procuré que par un décret organique (7)), ce qui justifie qu'il ne soit pas examiné dans ses dispositions particulières.

---

(6) L'arrêté en projet prolonge d'ailleurs un régime de subventions qui existe déjà depuis plusieurs années (voir les arrêtés du Gouvernement wallon des 25 juillet 1996 et 26 octobre 2000 octroyant un subside aux entreprises qui réalisent des investissements ayant pour but de faciliter le développement du transport par voies navigables).

(7) Il n'est pas inutile à cet égard de rappeler que l'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires (qui doivent être identifiés avec une précision suffisante), l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de la subvention et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS