

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.947/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 24 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "délimitant les zones franches urbaines", a donné le 22 mars 2006 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.

Le projet examiné vise à exécuter partiellement l'article 38 du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, qui dispose :

"§ 1^{er}. Le Gouvernement délimite :

- 1° des zones franches urbaines, également appelées territoires éligibles au Fonds d'impulsion en faveur des zones en reconversion ou particulièrement défavorisées;
- 2° des zones franches rurales, également appelées territoires éligibles au Fonds d'impulsion du développement économique rural.

§ 2. Les zones franches visées au § 1^{er} sont des zones qui bénéficient, en vertu du présent décret ou de toute autre disposition légale ou réglementaire, d'un régime de discrimination positive en vue d'assurer leur redéploiement.

§ 3. Les zones franches urbaines visées au § 1^{er} peuvent concerner des territoires communaux de trois types :

- a. des territoires communaux que le Gouvernement considère comme étant en difficultés structurelles sur le plan économique et situés dans des arrondissements administratifs que le Gouvernement détermine;
- b. des territoires communaux que le Gouvernement considère comme victimes d'un choc économique pouvant entraîner d'importantes conséquences sur l'économie locale;
- c. des zones d'activités économiques attenantes à un aéroport régional.

§ 4. Les zones franches rurales visées au § 1^{er} sont des territoires communaux déterminés par le Gouvernement et que le Gouvernement considère comme rencontrant des problèmes d'isolement et de difficultés socio-économiques, et qui présentent, sur la base de données de l'Institut national de statistique, une densité de population strictement inférieure à cent cinquante habitants par kilomètre carré.

.../...

§ 5. Le Gouvernement met en œuvre des instruments d'évaluation afin d'évaluer l'efficacité des mesures de discrimination positive visées au § 2 et d'y mettre fin lorsque l'inégalité socio-économique combattue a disparu."

Dans son avis sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006, la section de législation a notamment fait l'observation suivante, relative au principe de légalité, à propos de l'article 27 de l'avant-projet devenu l'article 38 du décret :

"1. Comme la section de législation l'a rappelé à de très multiples reprises,

«(...) pour respecter les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteur et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre»¹.

L'article 27 de l'avant-projet charge le Gouvernement de délimiter les zones franches². Celles-ci sont de deux types. Il y a, d'une part, les zones franches locales dans les zones en reconversion économique et, d'autre part, les zones franches rurales. L'objectif général poursuivi est d'assurer le redéploiement de ces zones. Les zones franches sont des territoires communaux.

Les zones franches locales dans les zones en reconversion économique sont elles-mêmes de deux types. Il y a celles qui se situent sur un territoire que «le Gouvernement considère comme étant en difficulté structurelle sur le plan économique» et celles qui se situent sur un territoire que «le Gouvernement considère comme victimes d'un choc économique ponctuel pouvant entraîner d'importantes conséquences sur l'économie locale». Il s'agit dans les deux cas de territoires communaux situés dans des arrondissements administratifs que le Gouvernement détermine.

(1) Voir notamment, l'avis 35.059/2, donné le 19 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, (Doc. C.C.F., session 2002-2003, n° 432/1); l'avis 37.741/4, donné le 16 novembre 2004, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, (Doc. C.R.W., session 2004-2005, n° 74/1).

(2) Il conviendrait que l'exposé des motifs distingue clairement les zones franches que l'avant-projet veut instaurer avec le régime des zones franches douanières établies par l'arrêté royal du 14 août 1975, confirmé par la loi du 1^{er} mars 1977.

L'exposé des motifs justifie ainsi l'imprécision des critères retenus :

«Pour délimiter les zones franches situées dans des zones en reconversion économique, le Gouvernement devra se baser sur des indicateurs statistiques. Cependant, certains chocs industriels récents ou imminents n'ont, malgré leur importance, pas encore pu manifester leur impact au niveau statistique. C'est pourquoi l'approche purement chiffrée se doublera d'une approche qui permettra au Gouvernement de prendre en compte la présence avérée, sur certaines communes, de tels chocs industriels.»

À tout le moins, il conviendrait que le décret définisse les critères qui permettront au Gouvernement d'apprécier la gravité d'une situation pouvant être qualifiée de «choc industriel».

La détermination des zones franches rurales repose sur un critère objectif, à savoir qu'il ne peut s'agir que de communes dont la densité de population est inférieure à cent cinquante habitants par kilomètre carré. Parmi ces communes, seront sélectionnées celles que le Gouvernement «considère comme rencontrant des problèmes d'isolement et des difficultés socio-économiques». Ces notions ne sont pas autrement définies, ni dans le dispositif, ni dans l'exposé des motifs. Pareille lacune doit être comblée.

Les zones franches ainsi déterminées bénéficieront «d'un régime de discrimination positive en vue d'assurer leur redéploiement», régime qui sera précisé par le décret en projet ou par «toute autre disposition légale ou réglementaire». Le principe de légalité requiert que les éléments essentiels de ce régime soient définis par décret.

L'avant-projet doit, dès lors, être substantiellement complété afin que les éléments essentiels de la matière qu'il entend régler y figurent ³⁾ ⁴⁾.

Il résulte de cet avis qu'il appartenait au législateur décréteur de fixer les critères essentiels destinés à permettre au Gouvernement de délimiter les zones franches. Tel n'a manifestement pas été le cas. En effet, comme le résume son

(3) Un exemple d'élaboration complète des règles de sélection par le législateur peut être trouvé dans le décret de la Communauté française du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives et portant diverses mesures modificatives, tel qu'il est modifié par le décret du 27 mars 2002.

(4) Avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005, (Doc., Parl. wal., 2005-2006, n° 296/1, p. 45).

commentaire, l'article 38 du décret-programme a pour seul objet de viser "à habilitier le Gouvernement à délimiter le territoire de zones franches" ⁵.

Or, l'article 1^{er}, 1. et 2., l'article 2, 1. et l'article 4, de même que l'annexe du projet d'arrêté déterminent de manière générale, abstraite et permanente ⁶, les critères généraux applicables à la délimitation de toutes les zones franches urbaines.

-
- (5) Toujours selon le commentaire de cet article :
- "Le Gouvernement établira qu'un territoire communal est en difficultés structurelles en basant son analyse sur des indicateurs statistiques ayant notamment trait à la situation de l'emploi et au niveau de revenu des habitants de ce territoire.
- Le Gouvernement établira qu'un territoire communal est victime d'un choc économique en fonction de la présence passée ou présente, sur ce territoire, d'entreprises sidérurgiques connaissant ou destinées à connaître une disparition, une délocalisation ou une restructuration produisant d'importants effets sur le marché local de l'emploi.
- Le cas échéant, le Gouvernement pourra également tenir compte de la présence sur le territoire d'entreprises non sidérurgiques, dont le principal client est une entreprise sidérurgique présentant la situation décrite ci-dessus, et qui connaissent de ce fait des difficultés pouvant produire des répercussions importantes sur l'emploi local.
- D'autre part, outre les chocs économiques relatifs à une activité sidérurgique, le Gouvernement pourra prendre en compte l'apparition d'un choc économique local de grande importance, dû à la fermeture ou à la restructuration d'une entreprise. Pour considérer que le choc est de grande importance, le Gouvernement se basera sur le nombre de pertes d'emploi constaté sur le territoire visé, ainsi que sur la proportion de ces emplois perdus par rapport à l'emploi total dudit territoire.
- Outre les zones particulièrement défavorisées, le Gouvernement souhaite tenir compte de l'important potentiel de développement économique que représentent les deux aéroports régionaux pour les bassins économiques défavorisés qu'ils desservent. Par conséquent, il aura la possibilité d'octroyer le statut de zones franches aux zones d'activités économiques directement attenantes à un aéroport régional.
- Le Gouvernement établira qu'un territoire communal rural rencontre des problèmes d'isolement et de difficultés socio-économiques en basant son analyse, d'une part sur la décision du 22 décembre 1999 de la Commission européenne, délimitant les communes éligibles au phasing out de l'Objectif 5B des fonds structurels, et d'autre part sur des indicateurs statistiques relatifs au marché local de l'emploi, au revenu des habitants, aux conditions sociales et démographiques, et à la présence, sur le territoire communal ou à proximité, de services répondant aux besoins de base de la population".
- (6) Sur le caractère "provisoire" que doit revêtir le recours à un régime des zones franches entraînant l'application de discriminations positives, voir également l'observation générale V sous les chapitres V à VIII également formulée dans l'avis 39.442/2/4, précité.

.../...

Comme indiqué ci-dessus, de telles dispositions, qui formulent des règles de droit de portée réglementaire, ne trouvent de fondement légal ni dans l'article 38 du décret précité ni dans l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Si le Gouvernement persiste dans son intention de vouloir agir par voie réglementaire en la matière, il convient de modifier au préalable le dispositif du décret, en indiquant les éléments essentiels destinés à délimiter l'ensemble des zones franches urbaines et en habilitant le Gouvernement à les mettre en oeuvre.

À défaut de procéder de la sorte, le seul pouvoir que confère au Gouvernement l'article 38 du décret, précité, est de délimiter ces zones franches urbaines au cas par cas, par un ou des arrêtés de portée individuelle ⁷, étant entendu que ces arrêtés individuels doivent, dans leur préambule, être formellement motivés conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ⁸.

En conclusion, le projet doit être fondamentalement revu.

(7) En ce sens l'avis 28.632/4, donné le 8 mars 1999, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 2000 relatif à la reconnaissance des associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la RTBF; l'avis 33.505/2, donné le 2 juillet 2002, sur un projet d'arrêté royal fixant les conditions générales d'agrément des logiciels utilisés dans les bureaux électoraux principaux pour le recensement partiel ou général des voix ainsi que pour la répartition des sièges lors des élections; l'avis 38.343/4, donné le 11 mai 2005, sur un projet devenu l'arrêté 2005/9 du 26 mai 2005 du Collège de la Commission communautaire française portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 13 mai 2004 [30 avril 2004] relatif à la cohésion sociale.

(8) En ce sens, voir notamment l'avis 30.427/2, donné le 11 juillet 2000 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française autorisant à ouvrir ou reconnaissant et admettant aux subventions des nouvelles sections, options, spécialisations dans les Hautes Écoles à partir de l'année académique 2000-2001.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS