

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.045/2/4
DU 23 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième et quatrième chambres, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 13 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé jusqu'au 25 février 2009, sur un avant-projet de décret "portant des mesures du plan anti-crise Gouvernemental du 5 décembre 2008 et des dispositions diverses", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 18 et 23 février 2009, a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

L'urgence permettant de réclamer communication de l'avis dans le délai imparti par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, précité, est en l'occurrence motivée comme suit :

"Le Gouvernement motive spécialement l'urgence par la nécessité d'adopter rapidement les bases légales de mesures visant à contrer ou anticiper les effets de la crise financière.

La consultation du Conseil d'État dans un délai de 30 jours ne permettrait en effet pas l'adoption de ces bases légales sous cette législature; et l'adoption de ces mesures ne peut attendre la composition d'un Parlement wallon suite aux élections du 7 juin 2009, dans la mesure où elles doivent être adoptées au plus vite pour endiguer au mieux les effets de la crise."

Aux termes de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, pour qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables soit recevable, le caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande. La motivation adéquate de l'urgence constitue dès lors une condition de recevabilité de la demande d'avis.

Dans son avis 42.186/AG, donné le 6 février 2007, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a fait observer ce qui suit :

"La lettre de demande d'avis justifie comme suit l'urgence invoquée pour demander l'examen de la proposition dans les cinq jours ouvrables sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

«De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de nakende ontbinding van het Parlement.»

Cette motivation est particulièrement elliptique.

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État croit cependant devoir attirer l'attention de la Haute Assemblée sur ce qu'en exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient «spécialement» motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement et il a considéré que, si les demandeurs d'avis devaient recourir de manière trop fréquente à cette procédure, les travaux de la section de législation en seraient perturbés; le Conseil d'État pourrait même se trouver dans

.../...

l'impossibilité de traiter avec le soin nécessaire et la célérité voulue les affaires réellement urgentes, en ce compris celles pour lesquelles le demandeur d'avis, se fondant sur l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a demandé de respecter un délai de trente jours⁽¹⁾.

La seule circonstance que les Chambres seront dissoutes dans environ trois mois ne constitue pas en soi une motivation suffisante pour appliquer l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En juger différemment signifierait en effet que tout projet ou toute proposition qui seraient introduits au cours des derniers mois de la législature devraient être considérés comme urgents. Les demandeurs de l'avis doivent indiquer dans la motivation les éléments qui, spécialement en ce qui concerne le projet ou la proposition en cause, déterminent l'urgence pouvant justifier le recours à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ils s'abstiendront en outre d'utiliser de simples formules de style ou des motivations tautologiques.

Le Conseil d'État ayant ainsi arrêté en assemblée générale sa ligne de conduite en ce qui concerne l'application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il s'y tiendra dorénavant de manière rigoureuse."⁽²⁾.

Il résulte de ce qui précède que la partie de la motivation de l'urgence figurant dans la lettre de demande d'avis qui invoque la proximité des élections du Parlement wallon ne peut suffire à en motiver de manière adéquate le caractère urgent sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Des motifs spécifiques, liés à l'objet même des dispositions en projet et à leur contenu, comme établissant l'urgence doivent en outre être invoqués⁽³⁾.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de nombreuses reprises, ces motifs spécifiques doivent revêtir un caractère suffisamment pertinent et concret au regard de l'avant-projet qui lui est soumis.

⁽¹⁾ *Note 1 de l'avis cité* : En ce qui concerne les projets d'arrêté réglementaire, voir l'alinéa 2 de la même disposition.

⁽²⁾ *Doc. parl., Sénat, 2004-2005, n/ 1054/2.*

⁽³⁾ Il convient de constater en toute hypothèse que la demande d'avis n'invoque pas la proximité des élections régionales de manière isolée et que c'est en lien avec "la nécessité d'adopter rapidement les bases légales de mesures visant à contrer ou anticiper les effets de la crise financière" que cet élément de la motivation est avancé. C'est donc dans sa globalité, et eu égard à ce dernier aspect de la motivation, que la validité de celle-ci doit être appréciée.

En l'espèce, la motivation de l'urgence se caractérise par son caractère très général, valant pour l'ensemble des chapitres de l'avant-projet, malgré la diversité d'objet de ceux-ci. Pareille manière de faire est peu adéquate pour ce type de projet.

Des considérations aussi générales que celles invoquées dans le présent dossier ne sont admissibles qu'à la condition qu'elles soient liées de manière suffisamment évidentes avec l'objet et le contenu de ces différents chapitres, voire des dispositions qui les composent.

Dans l'avant-projet à l'examen, ce lien n'est établi qu'à l'égard du chapitre 4, intitulé "La garantie de la Région wallonne"⁽⁴⁾⁽⁵⁾.

En conséquence, la demande d'avis n'est recevable qu'à l'égard de ce chapitre 4.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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, s'agissant du chapitre 4 de l'avant-projet, à son fondement juridique, 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 chapitre 4 de l'avant-projet appelle les observations ci-après.

⁽⁴⁾ Au sujet des autres dispositions de l'avant-projet, la motivation générale de l'urgence ne permet pas d'établir ce lien de manière évidente. A défaut d'un exposé des éléments concrets et pertinents permettant d'admettre la consultation urgente du Conseil d'État dans le délai exceptionnel de cinq jours ouvrables, la circonstance que certaines dispositions concernent des décrets relatifs à des matières liées à des politiques pouvant avoir, le cas échéant, une incidence de nature à contrer ou anticiper les effets de la crise financière ou la "crise" ne suffit pas à établir que ces dispositions, en elles-mêmes, auraient pareille incidence. Tel est le cas par exemple du chapitre 7 ("Dispositions en matière d'économie"), dont l'article 43 se borne à effectuer des remplacements dans deux dispositions du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, dont on n'aperçoit pas le lien avec l'objectif, avancé dans la motivation générale de l'urgence, relatif à la nécessité de contrer ou d'anticiper les effets de la crise financière ou de la "crise".

⁽⁵⁾ Il peut d'ailleurs être observé qu'alors que la motivation de l'urgence s'appuie sur la nécessité de contrer ou d'anticiper les effets de la crise financière ou de la "crise", l'intitulé de l'avant-projet se présente comme ayant non seulement l'adoption de "mesures du plan anti-crise du plan gouvernemental du 5 décembre 2008" pour objet, mais aussi comme contenant des "dispositions diverses", non nécessairement liées à la crise invoquée.

Examen de l'avant-projet

Chapitre 4 - La garantie de la Région wallonne

Articles 15 et 16

L'article 15 prévoit que "le Gouvernement détermine les modalités qui devront encadrer tout octroi de garantie régionale" et l'article 16, § 2, précise que la garantie de la Région wallonne est accordée "aux conditions que le Gouvernement détermine."

Dès lors, de deux choses l'une :

- soit l'article 15 vise la même hypothèse que l'article 16; dans ce cas l'article 15 est inutile et doit être omis;
- soit l'article 15 vise une autre hypothèse que l'article 16; dans ce cas, l'article 15 doit être précisé pour indiquer clairement dans quel(s) cas la garantie de la Région wallonne peut être accordée, l'habilitation donnée au Gouvernement pour en fixer les modalités devant être examinée à la lumière de cette précision.

Article 16

1. Il conviendrait d'expliquer dans l'exposé des motifs le choix de la date du 19 décembre 2008.

2. Vu le bref délai imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pu examiner si, compte tenu des missions du Holding communal et de son statut de droit public, les mesures envisagées en sa faveur par le chapitre 4 peuvent recevoir la qualification d'aides d'État au sens des articles 87 et suivants du Traité CE et, en conséquence, s'il convient, en application de ces dispositions, de les notifier à la Commission européenne⁽⁶⁾. Il serait prudent de procéder à pareille notification.

⁽⁶⁾ Comparez avec l'avis n/ 45.275/2, donné le 2 octobre 2008, sur un avant-projet devenu la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, pp. 15 à 21, spéc. p. 16). Sur la nécessité de tenir compte des règles en matière d'aides d'État lorsqu'une garantie de l'autorité publique est octroyée à un opérateur financier, voir aussi, par analogie, les considérations figurant dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 10 décembre 2008 relatif à la garantie de certains risques assumés par des institutions financières (*Moniteur belge*, 19 décembre 2008, 2^e éd., pp. 67231 à 67233, spéc. p. 67232).

L'avis concernant les chapitres 3 (articles 13 et 14), 4 (articles 15 et 16), 5 (articles 17 à 30), 7 (article 43) et 11 (article 52) a été donné par la deuxième chambre, composée de

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

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

L'avis concernant les chapitres 1^{er} (articles 1 à 11), 2 (article 12), 6 (articles 31 à 42), 8 (article 44), 9 (articles 45 et 46), 10 (articles 47 à 51) et 11 (article 52) a été donné par la quatrième chambre, composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE