

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 46.103/2
DU 2 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine de la Région wallonne, le 24 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret "portant création de la Caisse d'investissement de Wallonie et portant création d'un soustractionnel à l'IPP sur les produits financiers émis par la Caisse", 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Considérant l'actuelle crise financière et économique et, en particulier la raréfaction alarmante et croissante des possibilités de crédit bancaire;

Considérant qu'il s'impose dans ces conditions que les pouvoirs publics wallons puissent notamment garantir aux petites et moyennes entreprises wallonnes un accès au crédit; que, c'est à cette fin, que le présent avant-projet de décret prévoit d'instituer un nouvel outil financier public, appelé Caisse d'Investissement de Wallonie (en abrégé «C.I.W.»);

Que compte tenu de la gravité exceptionnelle de la crise qui a profondément ébranlé le système bancaire et la confiance des épargnants dans celui-ci, il importe de mettre la «C.I.W.» en place le plus rapidement possible; que celle-ci pourra ainsi remplir au plus tôt sa mission de financement des P.M.E. par le biais d'un appel public à l'épargne; que, dans ce cadre, l'emprunt obligataire qu'émettra la «C.I.W.» répondra en outre à la demande des épargnants de plus en plus soucieux de trouver des produits financiers sécurisés;

Considérant qu'il est, dans ce contexte, impératif, que l'examen du présent avant-projet de décret se déroule dans les plus brefs délais; que c'est là une condition de la bonne efficience d'un tel instrument d'intervention économique;

Que, pour ces motifs liés à l'intérêt général et à l'intérêt de l'économie wallonne (...)".

*

* *

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 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

.../...

Observations générales

1. Interrogé sur l'éventuelle nécessité de procéder à l'information préalable de la Commission européenne, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où l'avant-projet tend à instituer un régime d'aides d'État, le délégué a fait valoir que celui-ci serait exempté de cette obligation de notification par le règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie).

L'article 3, paragraphe 1, de ce règlement prévoit en effet que

"Les régimes d'aides qui remplissent toutes les conditions du chapitre I du présent règlement, ainsi que les dispositions pertinentes du chapitre II du présent règlement sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité, à condition que toute aide individuelle accordée au titre de ce régime remplisse toutes les conditions du présent règlement et que le régime contienne une référence expresse au présent règlement, par la citation de son titre et l'indication de sa référence de publication au Journal officiel de l'Union européenne."

En l'occurrence, "les dispositions pertinentes du chapitre II" seraient celles de sa section 6, qui portent sur les "aides sous forme de capital-investissement".

Pour que soit garanti le bénéfice de l'exemption précitée de l'obligation de notification, il y a donc lieu de s'assurer que toutes les aides- au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité - prévues par l'avant-projet sont effectivement couvertes par le règlement (CE) n° 800/2008, et d'insérer dans le dispositif de l'avant-projet des dispositions contenant "une référence expresse" à ce dernier et imposant que "toute aide individuelle accordée" au titre du régime institué par le décret en projet "remplisse toutes les conditions" de ce règlement.

2. L'avant-projet soumis à l'avis du Conseil d'État est dépourvu d'exposé des motifs. Il convient de remédier à cette lacune.

.../...

Examen de l'avant-projet

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation doit être rédigé conformément à l'usage. Les visas et les considérants qui suivent le dispositif de cet arrêté doivent être omis et, tant dans le préambule que dans le dispositif, le ministre doit être désigné par la seule mention des compétences en vertu desquelles il agit en l'espèce ⁽¹⁾.

Intitulé

L'expression "un soustractionnel à l'IPP" est incorrecte. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit des "réductions d'impôt" (art. 6, § 2, 3/) et c'est du reste l'expression utilisée dans le corps du projet. Par ailleurs, l'expression "produits financiers" est peu heureuse.

La seconde partie de l'intitulé serait mieux rédigée comme suit : "et instituant une réduction de l'impôt des personnes physiques en cas de souscription d'actions ou d'obligations de la Caisse".

Dispositif

Chapitre II : Caisse d'Investissement de Wallonie

Observations générales

1. L'avant-projet ne permet pas de déterminer clairement le régime juridique applicable à la Caisse d'Investissement de Wallonie (ci-après dénommée C.I.W.). L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet renvoie à des dispositions dont certaines sont propres à des organismes déterminés par la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglet "Technique législative", §§ 41 et 227 et formule F-4-1-10-2.

Il serait préférable d'indiquer dans l'avant-projet de décret les règles régissant la C.I.W.

2. Le renvoi à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 avril 1962, précitée, implique que la C.I.W. doit être créée par le Gouvernement alors qu'elle est créée par le décret en projet. Cette contradiction doit être éliminée.

3. Il y a lieu de préciser si la C. I. W. sera fondée par la Région seule ou par la Région avec d'autres personnes de droit public ou privé, la création d'une société requérant nécessairement des apports.

4. À l'article 2, § 6, de l'avant-projet, il n'appartient pas à la Région de prévoir qu'une disposition qui relève de la compétence fédérale est applicable à la C.I.W.

Chapitre III : Dispositions fiscales

Articles 3 à 5

Les articles 4 et 5 déterminent les réductions d'impôt des personnes physiques auxquelles donnent droit respectivement :

- la souscription d'actions émises publiquement par la C.I.W. ;
- la souscription d'obligations à dix ans émises publiquement par la C.I.W.

Sauf quant au taux de la réduction d'impôt, les règles applicables sont strictement identiques.

Il y a lieu de préciser dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une réduction d'impôt *stricto sensu* et non d'une réduction d'impôt résultant d'une réduction de la base imposable.

.../...

Ces réductions d'impôt ne s'appliquent - et ne peuvent d'ailleurs s'appliquer en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, - qu'aux habitants de la Région wallonne mentionnés à l'article 3 du projet. Cet article précise que cette qualité doit exister au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition.

Or, à supposer que les titres soient souscrits en 2009, la réduction de l'impôt des personnes physiques est accordée pour les exercices d'imposition 2010, 2011, 2012 et 2013.

Il faut donc préciser que la qualité d'habitant de la Région doit exister au 1^{er} janvier de chacun des quatre exercices d'imposition auxquels la réduction s'applique.

Article 6

L'article 170, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose qu'aucun impôt au profit de la Région ne peut être établi que par un décret. En vertu de l'article 172, § 2, alinéa 2, une exemption d'impôt ne peut être prévue que par décret. Il s'ensuit que la matière des impôts est une compétence que la Constitution réserve au décret et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Toutefois, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'attribution au Gouvernement du pouvoir d'établir les éléments essentiels d'un impôt n'est pas dans tous les cas inconstitutionnelle. Abstraction faite des cas dans lesquels pareille délégation de compétence peut être justifiée par la circonstance que la portée véritable d'une telle habilitation est limitée, par exemple parce qu'elle permet seulement de transposer dans le droit interne des obligations qui ne font que découler du droit international, il peut être admis que le législateur habilite le Gouvernement à établir les éléments essentiels lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité de le faire lui-même parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général.

En outre, la constitutionnalité d'une délégation de compétence au Gouvernement exige en tout cas que l'habilitation soit explicite et sans équivoque et que les mesures prises par le Gouvernement soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans le décret d'habilitation.

En l'occurrence, l'avant-projet prévoit que les modifications apportées par arrêté en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, n'auront d'effet que pour les titres émis après la promulgation du décret de confirmation. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors ni la nécessité ni la justification constitutionnelle de la délégation de pouvoirs au Gouvernement.

Article 7

L'article 7 a le même objet que l'article 6. Il est dès lors superflu.

Subsidiairement, le Conseil d'État relève que, contrairement à l'article 6, l'article 7 n'impose aucune confirmation de l'arrêté du Gouvernement. En outre, il n'apparaît pas que les conditions auxquelles la Cour constitutionnelle subordonne l'admissibilité des pouvoirs spéciaux sont en l'espèce réunies.

Article 8

1. Au paragraphe 1^{er}, il faut lire "prend fin" à la place de "échoit".

2. Au paragraphe 2, il n'y a pas lieu de parler de "cession pour cause de décès" mais de "transmission pour cause de décès".

Article 9

S'il s'agit d'une réduction de l'impôt et non de la base imposable, il y a lieu de remplacer les termes "quotités imputable" par les termes "déductions imputables sur l'impôt".

Article 10

Il convient de préciser ce qu'il faut comprendre par "les affectations visées aux articles 4 et 5".

Article 13

Cet article qui confirme le pouvoir général d'exécution conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est inutile et doit être omis.

Article 14

L'article 14 habilite le Gouvernement à fixer l'entrée en vigueur du décret en projet.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

1/) L'entrée en vigueur du décret ne saurait être antérieure à celle de l'arrêté du Gouvernement qui, en vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, approuvera les statuts de la C.I.W. Il paraît opportun de les faire entrer en vigueur de manière concomitante.

2/) En tout état de cause, les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle le projet examiné entrerait en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu auparavant. Vu l'urgence invoquée pour saisir la section de législation du Conseil d'État dans le délai de cinq jours ouvrables sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette date limite devrait être proche.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET , premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS