



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.332/3
van 15 mei 2017

avis 61.332/3
du 15 mai 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 16 van de wet van
15 mei 2014 houdende
uitvoering van het pact voor
competitiviteit,
werkgelegenheid en relance,
wat het Waalse Gewest betreft'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution, en ce qui concerne
la Région wallonne, de
l'article 16 de la loi du 15 mai
2014 portant exécution du
pacte de compétitivité,
d'emploi et de relance'

Op 5 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 mei 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Waalse Gewest betreft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2017.

*

Le 5 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 mai 2017, sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution, en ce qui concerne la Région wallonne, de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 mai 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe steunzones af te bakenen rondom de sites van Arcelor Mittal, Saint Gobain Sekurit, Caterpillar en Doosan. De ondernemingen gelegen in die steunzones komen in aanmerking voor de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing bedoeld in de artikelen 275⁸ en 275⁹ van het Wetboek van Inkomstenbelasting 1992.

RECHTSGROND

3. Artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 ‘houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’, dat in de aanhef van het ontwerp als rechtsgrond wordt ingeroepen, luidt:

“In geval van collectief ontslag kan het gewest waarin één of meerdere getroffen vestigingen zijn gelegen, binnen een termijn van drie jaar nadat de kennisgeving, bedoeld in artikel 66, § 2, van de voornoemde wet van 13 februari 1998, is verricht, aan de minister bevoegd voor Financiën een steunzone met een toepassingsperiode van maximum zes jaar voorstellen op voorwaarde dat het betrokken gewest een samenwerkingsakkoord met de federale regering heeft gesloten waarbij nadere afspraken worden gemaakt omtrent de mogelijkheid tot cumulatie van deze maatregel met andere steunmaatregelen, het respecteren van de steunintensiteit overeenkomstig de verordening bedoeld in artikel 14, de evaluatie en opvolging van deze maatregel en de termijn binnen dewelke de Koning de door dat gewest voorgestelde steunzones afbakent. Een samenwerkingsakkoord gesloten tussen een gewest en de federale regering kan in geen geval afwijken van de voorwaarden bepaald door de Verordening bedoeld in artikel 14 van deze wet.

Het gewest verantwoordt in zijn voorstel aan de minister bevoegd voor Financiën op welke wijze de voorgestelde steunzone bijdraagt aan de reconversie van de door het collectief ontslag getroffen regio op basis van objectieve en pertinente gegevens.

Elk gewest kan slechts voor maximaal vier gevallen van ‘collectieve ontslagen’ zoals bepaald in artikel 15, 5°, steunzones voorstellen. Elke steunzone moet zich binnen een maximale straal van 40 km van de getroffen vestigingen bevinden. Binnen die straal kan de steunzone bestaan uit onderbroken zones. De getroffen vestigingen dienen in de steunzone opgenomen te zijn. Deze steunzones mogen per gewest, en voor zover hun toepassingsperiode niet is verstreken of niet vroegtijdig is stopgezet, in totaal, geen grotere oppervlakte dan 2 000 km² beslaan en geen inwonersaantal omvatten dat hoger is dan 200 000.

De door de gewesten voorgestelde steunzones worden opgenomen in een door de Koning genomen uitvoeringsbesluit en verdeeld in twee groepen, namelijk een A groep en

een B groep. De A groep bevat steunzones of delen van steunzones die binnen de steungebieden vallen die zijn opgenomen op de regionale steunkaart. De B groep daarentegen bevat de steunzones of delen van steunzones die niet binnen de steungebieden vallen die zijn opgenomen op de regionale steunkaart.

Zolang de toepassingsperiode van de steunzone niet is verlopen, hebben de gewesten, binnen de beperkingen die zijn vastgelegd in het derde lid, de mogelijkheid om aan de minister die bevoegd is voor Financiën voor te stellen om de oorspronkelijke afbakening van een steunzone uit te breiden. De gewesten kunnen eveneens aan deze minister voorstellen om een steunzone vroegtijdig stop te zetten.”

4. Uit het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp en uit het verslag aan de Koning blijkt dat de ontworpen uitbreiding stoelt op een voorstel van het Waalse Gewest. Op basis van de in de aanhef en in het verslag aan de Koning opgenomen gegevens lijkt ook te zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 16, derde lid, van de wet van 15 mei 2014: het betreft vier gevallen van collectieve ontslagen in het Waalse Gewest, elke steunzone bevindt zich binnen een straal van 40 km van de getroffen vestiging, samen beslaan de getroffen steunzones geen grotere oppervlakte dan 2000 km² en tellen ze niet meer dan 200.000 inwoners.

5. Vraag is evenwel of ook is voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 16, eerste lid, van de wet van 15 mei 2014, namelijk dat het Waalse Gewest met de federale regering een samenwerkingsakkoord heeft gesloten waarbij nadere afspraken worden gemaakt omtrent de mogelijkheid tot cumulatie van deze maatregel met andere steunmaatregelen.

5.1. Daarvoor wordt in het tweede lid van de aanhef verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 ‘tussen de Federale Staat en het Waalse Gewest betreffende de uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’.

In artikel 6 van dat samenwerkingsakkoord werd bepaald dat indien door cumulatie van de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing met een gewestelijke of lokale steunmaatregel, de maximale steunintensiteit of het maximale steunplafond wordt overschreden, de laatstgenoemde steunmaatregel geacht moet worden te zijn toegekend bovenop de eerstgenoemde steunmaatregel en dat het gewest instaat voor de terugvordering of de vermindering van de laatstgenoemde steunmaatregel ten belope van de maximale steunintensiteit.

In advies 57.263/3¹ is daaruit het volgende afgeleid met betrekking tot een gelijkaardige regeling:

“[Het] gaat om een samenwerkingsakkoord dat ‘de Staat [zou] kunnen bezwaren’, zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en waarvoor de instemming bij wet vereist is vooraleer

¹ Adv.RvS 57.263/3 van 20 april 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 28 april 2015 ‘tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Vlaamse Gewest betreft, en tot vaststelling van het in artikel 275⁸, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde formulier’. Zie ook adv.RvS 60.636/3 van 10 januari 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 april 2017 ‘tot aanpassing van het koninklijk besluit van 28 april 2015 tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Vlaamse Gewest betreft, en tot vaststelling van het in artikel 275⁸, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde formulier’.

dat samenwerkingsakkoord gevolg kan hebben. In het samenwerkingsakkoord engageert de federale overheid zich immers tot het toekennen van de steun ingevolge de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing, ongeacht eventuele gewestelijke of lokale steunmaatregelen, hetgeen een financiële last impliceert voor de federale overheid. Uit de verwevenheid van de federale wettelijke regeling inzake de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing met de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin afspraken worden gemaakt over de cumulatie van steunmaatregelen en de wijze waarop die afspraken zijn ingevuld, komt duidelijk naar voor dat de federale overheid door het sluiten van dat samenwerkingsakkoord financiële engagementen heeft opgenomen waarop zij niet meer eenzijdig kan terugkomen.

De conclusie is dat de instemming bij wet door de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden verleend met het samenwerkingsakkoord van 3 april 2015, vooraleer de erin vervatte afspraken gevolg kunnen hebben.² Dat betekent ook dat de regeling in het ontworpen besluit precair is zolang die instemming niet is verleend. De Raad van State adviseert dan ook om de uitvaardiging van het ontworpen besluit te verdagen tot een ontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 3 april 2015 is aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, uiteraard nadat het om advies is voorgelegd aan de Raad van State.”

5.2. Het voormelde artikel 6 is intussen vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 4 april 2017 ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 tussen de Federale Staat en het Waalse Gewest betreffende de uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’. Het luidt thans als volgt:

“In het geval de Europese Commissie heeft vastgesteld dat door de cumulatie van de federale steunmaatregel bedoeld in artikel 1, eerste lid, en een gewestelijke of lokale steunmaatregel de maximale steunintensiteit of het maximale steunplafond overschreden wordt, en ten gevolge hiervan in een beslissing de terugvordering van de steun verordent, staat het Gewest in voor de coördinatie van deze terugvordering.

Het Gewest informeert de minister die bevoegd is voor Financiën per brief van de voormelde beslissing van de Europese Commissie. De minister die bevoegd is voor Financiën beschikt vervolgens over een termijn van 15 werkdagen, te rekenen vanaf de dag waarop deze brief werd verzonden, om het Gewest te informeren over de steunbedragen die de Federale Staat heeft voorgenomen terug te vorderen. Op eenvoudig verzoek van de minister die bevoegd is voor Financiën kan deze termijn van 15 werkdagen worden verlengd tot maximaal 6 maand, tenzij de beslissing van de Europese Commissie een dergelijke verlenging onmogelijk zou maken.

De Federale Staat kan in geen geval voorzien in een wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat van de verkrijger van de steun een bedrag wordt teruggevorderd dat hoger is dan de steun die aan deze verkrijger werd toegekend krachtens artikel 275⁸ of artikel 275⁹ van het voormelde Wetboek. Het Gewest kan in geen geval overgaan tot het terugvorderen van de verkrijger van de steun van een bedrag dat hoger is dan de steun die aan deze verkrijger werd toegekend krachtens de in het eerste lid bedoelde gewestelijke of lokale steunmaatregel.

² Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: De parlementaire goedkeuring van de wet van 15 mei 2014 kan niet worden gezien als een instemming bij voorbaat met de samenwerkingsakkoorden die ter uitvoering van artikel 16, eerste lid, ervan worden gesloten. De instemming met een samenwerkingsakkoord kan enkel worden verleend van zodra een samenwerkingsakkoord is gesloten en de inhoud ervan bekend is voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Na het verstrijken van de in het tweede lid bedoelde termijn staat het Gewest in voor de terugvordering van de bedragen die krachtens de beslissing van de Europese Commissie moeten worden teruggevorderd, en die in voorkomend geval worden verminderd met de bedragen die door de Federale Staat zullen worden ingevorderd.

Het Gewest coördineert het overleg tussen de betrokken partijen met het oog op het nemen van maatregelen die garanderen dat in de toekomst wordt voldaan aan de door de Europese Commissie vooropgestelde maximale steunintensiteit en steunplafond.

Onverminderd de toepassing van het derde lid, verhindert dit artikel het Gewest niet om hogere bedragen terug te vorderen dan de in het vierde lid bedoelde bedragen. Dit artikel verhindert evenmin de Federale Staat om een wet aan te nemen die tot gevolg heeft dat een hoger bedrag wordt teruggevorderd dan het bedrag dat de minister die bevoegd is voor Financiën in toepassing van het tweede lid heeft aangekondigd terug te vorderen.”

5.2.1. Gelet op het aldus vervangen artikel 6 bevat het samenwerkingsakkoord volgens de gemachtigde geen financieel engagement meer van de federale overheid. De gemachtigde verklaarde dit nader als volgt:

“Om na te gaan of een samenwerkingsakkoord de Federale Staat of het Gewest zou kunnen bezwaren is het ons inziens nodig om de situatie zonder samenwerkingsakkoord te vergelijken met de situatie met een samenwerkingsakkoord.

Hieronder wordt de situatie belicht vanuit het perspectief van enerzijds de Federale Staat en anderzijds het Gewest.

In hoofde van de Federale Staat:

De oude versie van artikel 6 voorzag dat het gewest instaat voor de terugvordering van het teveel aan toegekende of effectief verleende steun. Aangezien een samenwerkingsakkoord in de hiërarchie der normen hoger staat dan een wet of een decreet, heeft deze regel tot gevolg dat de Federale Staat indien dit artikel 6 van toepassing is niet meer over de mogelijkheid beschikt om tot de terugvordering over te gaan van de teveel verleende of toegekende steun. Uit de argumentatie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kon worden afgeleid dat zij meende dat deze maatregel een mogelijke begrotingsimpact heeft omdat dit artikel de mogelijkheid ontzegt om in dat specifieke geval zelf het teveel aan steun in te vorderen en er dus vrijwillig afstand werd gedaan van een mogelijkheid om een opbrengst ten gunste van de begroting te realiseren.

In de nieuwe versie van dit artikel wordt expliciet voorzien dat de Federale Staat wel de mogelijkheid behoudt om de door haar verleende steun ten allen tijde zelf terug te vorderen (zie het tweede lid en laatste lid). Op dit ogenblik heeft de Federale Staat hiervoor geen wettelijk kader, maar dit samenwerkingsakkoord kan haar dus niet meer verhinderen om zelf dit kader uit te werken indien zij dit opportuun zou achten. De keuze om al dan niet tot terugvordering over te gaan volgt dus niet uit een verplichting die volgt uit dit samenwerkingsakkoord, maar betreft nu een keuze die de Federale Staat zelf autonoom kan bepalen. Ten gevolge hiervan zien wij niet in op welke wijze dit artikel de Federale Staat nog zou kunnen bezwaren.

In hoofde van het Gewest:

In het oude artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 was reeds voorzien dat het gewest instaat voor het teveel aan toegekende of effectief verleende steun.

In het nieuwe artikel blijft dit principe overeind, met het verschil dat het nieuwe artikel 6 enkel het Gewest verplicht om het teveel aan toegekende of effectief verleende

steun dat voor de in het tweede lid van dat artikel verstreken termijn niet door de Federale Staat werd teruggevorderd.

De Raad van State heeft het oude artikel 6 van het met het Vlaamse Gewest gesloten samenwerkingsakkoord twee keer in een advies besproken en heeft ons inziens terecht nooit opgemerkt dat dit artikel het Vlaamse Gewest bezwaart en heeft dan ook nooit geadviseerd dat dit samenwerkingsakkoord instemming diende te verkrijgen bij decreet alvorens dit samenwerkingsakkoord gevolg zou kunnen krijgen.

Vervolgens moet worden gewezen op het feit dat het Gewest steeds de vrijheid heeft om meer terug te vorderen dan het teveel aan toegekende of effectief verleende steun dat voor de in het tweede lid van dat artikel verstreken termijn niet door de Federale Staat werd teruggevorderd (zie laatste lid). Het samenwerkingsakkoord verhindert het Gewest dus niet om de door haar verleende steun integraal terug te vorderen, ongeacht de beslissing die door de Federale Staat wordt genomen.

Het samenwerkingsakkoord verplicht het Gewest dus enkel om een minimum aan steun terug te vorderen en legt dus *de facto* het Gewest op om een minimale opbrengst te realiseren, die het Gewest dus naar eigen inzicht ook kan verhogen door de door haar toegekende steun integraal terug te vorderen. Ons inziens kan niet worden gesteld dat de verplichting tot het realiseren van een opbrengst het Gewest op enige wijze zou bezwaren. Integendeel, deze verplichting bezwaart de begroting van het Gewest niet, maar doet juist het omgekeerde, door het Gewest te verplichten een (minimale) opbrengst te realiseren.

Aangezien artikel 6 van het samenwerkingsakkoord, het Gewest noch de Federale Staat bezwaart, behoeft dit samenwerkingsakkoord niet de instemming te verkrijgen door het Federale of het Gewestelijke parlement en heeft dit akkoord gevolg sinds de in het akkoord voorziene datum van inwerkingtreding.”

5.2.2. Met de visie verdedigd door de gemachtigde kan niet worden ingestemd.

Luidens de nieuwe regeling opgenomen in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 wordt het overgelaten aan de federale minister bevoegd voor financiën om aan het Waalse Gewest binnen een welbepaalde termijn te laten weten welke steunbedragen de federale overheid voornemens is terug te vorderen.

Er kunnen zich verschillende gevallen voordoen, naargelang de beslissing die de federale overheid ter zake autonoom neemt:

- 1) de federale minister laat aan het Waalse Gewest weten de federale steun te zullen terugvorderen ten belope van het teveel toegekende steunbedrag, in welk geval het Waalse Gewest in dit kader niet tot terugvordering kan overgaan;
- 2) de federale minister laat aan het Waalse Gewest weten de federale steun te zullen terugvorderen ten belope van een deel van het teveel toegekende steunbedrag, in welk geval het Waalse Gewest het overige deel kan terugvorderen;
- 3) de federale minister laat binnen de gestelde termijn niets weten (of laat weten niet voornemens te zijn terug te vorderen), in welk geval de federale Staat niet tot terugvordering kan overgaan.

De verschillende hypothesen kunnen dus zowel inhouden dat de federale Staat toegekende steun niet (meer) kan terugvorderen, maar ook dat het Waalse Gewest in de

onmogelijkheid is om die steun terug te vorderen.³ Vermits het samenwerkingsakkoord die mogelijkheden⁴ inhoudt, gaat het om financiële engagementen die de federale Staat en het Waalse Gewest op zich nemen⁵ en dus om een akkoord dat zowel “het gewest [zou] kunnen bezwaren” als “de Staat [zou] kunnen bezwaren”, hetgeen meebrengt dat er krachtens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zowel bij federale wet als bij decreet van het Waalse Gewest mee moet worden ingestemd vooraleer het gevolg kan hebben.

Zolang die instemming niet is verleend, is de regeling in het ontworpen besluit precair. De Raad van State adviseert dan ook om de uitvaardiging van het te nemen besluit te verdagen tot een ontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 is aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en tot een ontwerp van decreet houdende instemming met datzelfde samenwerkingsakkoord is aangenomen door het Waals Parlement, uiteraard telkens nadat het om advies is voorgelegd aan de Raad van State.

De vraag of de in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord opgenomen regeling waarbij het Waalse Gewest het aan de federale overheid overlaat om te beslissen in welke mate de gewestelijke begroting wordt bezwaard om tegemoet te komen aan een beslissing van de Europese Commissie inzake staatssteun, in overeenstemming is met de regel dat een samenwerkingsakkoord er niet mag toe leiden dat een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem bij de Grondwet of bij een bijzondere wet is toegewezen,⁶ of met artikel 177 van de Grondwet waaruit blijkt dat de financiering van de gewesten bij bijzonderemeerderheidswet geregeld dient te worden, kan door de Raad van State pas worden onderzocht na een adviesvraag over een voorontwerp van instemmingswet of -decreet.

³ In het derde lid van artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 wordt weliswaar bepaald dat, onverminderd de toepassing van het derde lid van dat artikel (“Het Gewest kan in geen geval overgaan tot het terugvorderen van de verkrijger van de steun van een bedrag dat hoger is dan de steun die aan deze verkrijger werd toegekend krachtens de in het eerste lid bedoelde gewestelijke of lokale steunmaatregel.”), het artikel het Waalse Gewest niet verhindert om hogere bedragen terug te vorderen dan de in het vierde lid bedoelde bedragen (namelijk “de bedragen die krachtens de beslissing van de Europese Commissie moeten worden teruggevorderd”). In die bepaling wordt eraan herinnerd dat de in het samenwerkingsakkoord opgenomen afspraken te lezen zijn in het licht van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’, en het gewest noch de federale Staat verhinderen om buiten dat kader terug te vorderen (bijvoorbeeld indien niet is voldaan door de steungenieter aan de ermee verbonden voorwaarden).

⁴ De formulering in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (“zouden”) houdt in dat de loutere mogelijkheid daartoe volstaat, zodat het niet bij voorbaat reeds moet vaststaan dat de regeling ook effectief een financieel nadeel inhoudt.

⁵ Indien de federale overheid beslist om niet terug te vorderen (wat bij gebrek aan een algemeen wettelijk kader voor terugvordering van staatssteun veelal het geval lijkt te zullen zijn), wordt afgezien van het innen van ontvangsten en wordt de federale begroting bijgevolg bezwaard. Indien de federale overheid beslist om alles terug te vorderen, wordt daarentegen de gewestelijke begroting bezwaard.

⁶ GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; adv.RvS 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 augustus 1988 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/1, 52.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

6. Voor het overige zijn bij het ontwerp geen opmerkingen te maken.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de délimiter des zones d'aide autour des sites d'Arcelor Mittal, de Saint Gobain Sekurit, de Caterpillar et de Doosan. Les entreprises situées dans ces zones peuvent bénéficier de la réduction structurelle du précompte professionnel, visée aux articles 275⁸ et 275⁹ du Code des impôts sur les revenus 1992.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'article 16 de la loi du 15 mai 2014 'portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance', que le préambule du projet invoque à titre de fondement juridique dispose :

« En cas de licenciement collectif, la Région dans laquelle un ou plusieurs établissements touchés sont situés, peut proposer au ministre qui a les Finances dans ses attributions, dans un délai de trois ans, après que la notification au sens de l'article 66, § 2, de la loi du 13 février 1998 précitée soit effectuée, de déterminer une zone d'aide avec une période d'application de maximum six ans à condition que cette Région ait conclu un accord de coopération avec le gouvernement fédéral en vertu duquel des accords détaillés sont établis en ce qui concerne la possibilité de cumuler cette mesure avec d'autres mesures d'aide, le respect de l'intensité de l'aide conformément au règlement visé à l'article 14, l'évaluation et suivi de cette mesure et la période dans laquelle le Roi peut délimiter les zones d'aide proposées par cette Région. Un accord de coopération conclu entre une Région et le gouvernement fédéral ne peut dans aucun cas déroger aux conditions prévues au Règlement visé à l'article 14 de la présente loi.

La Région justifie dans sa proposition au ministre qui a les Finances dans ses attributions, comment la zone d'aide proposée contribue à la reconversion de la zone géographique touchée par le licenciement collectif sur des bases objectives et pertinentes.

Chaque Région ne peut proposer des zones d'aide que pour maximum quatre cas de 'licenciements collectifs' comme défini à l'article 15, 5°. Chaque zone d'aide doit se situer dans un rayon de maximum 40 kilomètres de la localisation des établissements touchés. Dans ce rayon, la zone d'aide peut être composée de zones discontinues. Les établissements touchés doivent être repris dans la zone d'aide. Par Région, ces zones d'aide et pour autant que leur période d'application n'est pas encore expirée ou qu'il y n'est pas mis fin de manière prématurée, ne peuvent couvrir au total qu'une superficie maximum de 2 000 km² et comprendre qu'un nombre maximum de 200 000 habitants.

Les zones d'aide proposées par les Régions sont déterminées par un arrêté d'exécution pris par le Roi et partagées en deux groupes, à savoir un groupe A et un groupe B. Le groupe A contient les zones d'aide ou des parties des zones d'aide qui sont incluses dans les zones admissibles qui bénéficient de l'aide reprises sur la carte d'aide à finalité régionale. Par contre, le groupe B contient les zones d'aide ou des parties des

zones d'aide qui ne sont pas incluses dans les zones admissibles qui bénéficient de l'aide reprises sur la carte d'aide à finalité régionale.

Aussi longtemps que la période d'application de la zone d'aide n'est pas expirée, les régions ont la possibilité, dans les limites fixées à l'alinéa 3, de proposer au ministre qui a les Finances dans ses attributions d'élargir la délimitation initiale d'une zone d'aide. Les régions peuvent également proposer à ce ministre de mettre un terme prématuré à une zone d'aide ».

4. Il ressort des troisième et quatrième alinéas du préambule du projet et du rapport au Roi que l'extension en projet s'appuie sur une proposition de la Région wallonne. Sur la base des éléments mentionnés dans le préambule et dans le rapport au Roi, il semble également que les conditions de l'article 16, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2014 sont remplies ; il s'agit de quatre cas de licenciements collectifs dans la Région wallonne, chaque zone d'aide se trouve dans un rayon de maximum 40 kilomètres de l'établissement touché, et au total, les zones d'aide concernées ne couvrent pas une surface supérieure à 2 000 km² et ne comprennent pas plus de 200.000 habitants.

5. Reste cependant à savoir s'il est également satisfait à la condition prévue à l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2014, à savoir l'obligation pour la Région wallonne de conclure un accord de coopération avec le gouvernement fédéral en vertu duquel des accords détaillés sont établis en ce qui concerne la possibilité de cumuler cette mesure avec d'autres mesures d'aide.

5.1. À cet égard, le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'accord de coopération du 17 novembre 2015 'entre l'État fédéral et la Région wallonne relatif à l'exécution de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance'.

L'article 6 de cet accord de coopération dispose que si le cumul de la réduction structurelle du précompte professionnel et d'une mesure d'aide régionale ou locale entraîne un dépassement de l'intensité de l'aide maximale ou du plafond de l'aide maximal, c'est cette dernière mesure d'aide qui est censée attribuée au-dessus de l'aide attribuée citée en premier et qu'il appartient à la région de récupérer ou de réduire l'aide citée en dernier à concurrence de l'intensité de l'aide maximale.

Dans l'avis 57.263/31¹, il en a été déduit ce qui suit au sujet d'un dispositif analogue :

« [I]l s'agit d'un accord de coopération qui 'pourrai(...)t grever l'État', au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et qui ne peut avoir effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.

¹ Avis C.E. 57.263/3 du 20 avril 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 28 avril 2015 'portant exécution, en ce qui concerne la Région flamande, de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance et établissant le formulaire visé à l'article 275⁸, § 5, du Code des impôts sur les revenus 1992'. Voir également l'avis C.E. 60.636/3 du 10 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 avril 2017 'portant adaptation de l'arrêté royal du 28 avril 2015 portant exécution, en ce qui concerne la Région flamande, de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance et établissant le formulaire visé à l'article 275⁸, § 5, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

Dans l'accord de coopération, l'autorité fédérale s'engage en effet à octroyer l'aide résultant de la réduction structurelle du précompte professionnel, indépendamment des éventuelles mesures d'aides régionales ou locales, ce qui entraîne une charge financière pour l'autorité fédérale. Il ressort clairement de l'interaction entre les dispositions légales fédérales en matière de réduction structurelle du précompte professionnel et l'obligation de conclure un accord de coopération établissant des accords en matière de cumul de mesures d'aides, et la mise en œuvre de ces accords, que l'autorité fédérale en concluant cet accord de coopération a pris des engagements financiers qu'elle ne peut plus dénoncer unilatéralement.

Il y a lieu de conclure que la Chambre des représentants doit porter assentiment par la loi à l'accord de coopération du 3 avril 2015 avant que les accords qui y sont inscrits puissent avoir effet². Cela signifie également qu'aussi longtemps que cet assentiment n'aura pas été donné, le dispositif de l'arrêté en projet sera précaire. Le Conseil d'État recommande dès lors de surseoir à l'adoption de l'arrêté en projet tant que la Chambre des représentants n'aura pas adopté un projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 3 avril 2015, bien entendu après l'avoir soumis pour avis au Conseil d'État ».

5.2. L'article 6 précité a entre-temps été remplacé par l'accord de coopération du 4 avril 2017 'modifiant l'accord de coopération du 17 novembre 2015 entre l'État fédéral et la Région wallonne relatif à l'exécution de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance'. Il s'énonce maintenant comme suit :

« Au cas où la Commission européenne a déterminé que, par le cumul de la mesure d'aide fédérale visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et d'une mesure d'aide régionale ou locale, l'intensité de l'aide maximale ou le plafond de l'aide maximal est dépassé, et en conséquence de cela ordonne dans une décision la récupération de l'aide, la Région assure la coordination de cette récupération.

La Région informe par courrier le ministre qui a les Finances dans ses attributions de la décision susmentionnée de la Commission européenne. Le ministre qui a les Finances dans ses attributions veille ensuite, dans un délai de 15 jours ouvrables, à compter à partir du jour où cette lettre a été envoyée, à informer la Région du montant de l'aide que l'État fédéral a prévu de récupérer. Sur simple demande du ministre qui a les Finances dans ses attributions, ce délai de 15 jours ouvrables peut se prolonger jusqu'à 6 mois maximum, à moins que la décision de la Commission européenne ne permette pas une telle prolongation.

L'État fédéral ne peut en aucun cas prévoir une mesure légale qui a pour conséquence que le bénéficiaire de l'aide soit tenu de rembourser un montant qui est plus élevé que l'aide qui a été octroyée à ce bénéficiaire conformément à l'article 275⁸ ou 275⁹ du Code précité. La Région ne peut en aucun cas demander au bénéficiaire de l'aide la récupération d'un montant qui est plus élevé que l'aide qui a été octroyée à ce bénéficiaire conformément à la mesure d'aide régionale ou locale visée à l'alinéa 1^{er}.

Après l'expiration du délai visé à l'alinéa 2, la Région se charge de la récupération des montants qui conformément à la décision de la Commission européenne doivent être récupérés, et qui le cas échéant sont diminués des montants qui seront récupérés par l'État fédéral.

² Note 4 de l'avis cité : L'adoption de la loi du 15 mai 2014 par le Parlement ne peut pas être considérée comme un assentiment anticipé à l'accord de coopération qui a été conclu en exécution de son article 16, alinéa 1^{er}. L'assentiment à un accord de coopération ne peut être donné que dès sa conclusion et dès que la Chambre des représentants a connaissance de son contenu.

La Région coordonne la concertation entre les parties concernées en vue de prendre des mesures qui garantissent qu'à l'avenir l'intensité maximale de l'aide et le plafond d'aide maximal prédéfinis par la Commission européenne soient respectés.

Sans préjudice de l'application de l'alinéa 3, le présent article n'interdit pas à la Région de récupérer des montants plus élevés que les montants visés à l'alinéa 4. Cet article n'interdit pas non plus à l'État fédéral d'adopter une loi qui a pour conséquence qu'un montant plus élevé que le montant que le ministre qui a les Finances dans ses attributions est, en application de l'alinéa 2, habilité à récupérer, puisse être récupéré ».

5.2.1. Vu l'article 6 ainsi remplacé, le délégué estime que l'accord de coopération ne comporte plus d'engagement financier de l'autorité fédérale et il justifie cette déduction comme suit :

« Om na te gaan of een samenwerkingsakkoord de Federale Staat of het Gewest zou kunnen bezwaren is het ons inziens nodig om de situatie zonder samenwerkingsakkoord te vergelijken met de situatie met een samenwerkingsakkoord.

Hieronder wordt de situatie belicht vanuit het perspectief van enerzijds de Federale Staat en anderzijds het Gewest.

In hoofde van de Federale Staat:

De oude versie van artikel 6 voorzag dat het gewest instaat voor de terugvordering van het teveel aan toegekende of effectief verleende steun. Aangezien een samenwerkingsakkoord in de hiërarchie der normen hoger staat dan een wet of een decreet, heeft deze regel tot gevolg dat de Federale Staat indien dit artikel 6 van toepassing is niet meer over de mogelijkheid beschikt om tot de terugvordering over te gaan van de teveel verleende of toegekende steun. Uit de argumentatie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kon worden afgeleid dat zij meende dat deze maatregel een mogelijke begrotingsimpact heeft omdat dit artikel de mogelijkheid ontzegt om in dat specifieke geval zelf het teveel aan steun in te vorderen en er dus vrijwillig afstand werd gedaan van een mogelijkheid om een opbrengst ten gunste van de begroting te realiseren.

In de nieuwe versie van dit artikel wordt expliciet voorzien dat de Federale Staat wel de mogelijkheid behoudt om de door haar verleende steun ten allen tijde zelf terug te vorderen (zie het tweede lid en laatste lid). Op dit ogenblik heeft de Federale Staat hiervoor geen wettelijk kader, maar dit samenwerkingsakkoord kan haar dus niet meer verhinderen om zelf dit kader uit te werken indien zij dit opportuun zou achten. De keuze om al dan niet tot terugvordering over te gaan volgt dus niet uit een verplichting die volgt uit dit samenwerkingsakkoord, maar betreft nu een keuze die de Federale Staat zelf autonoom kan bepalen. Ten gevolge hiervan zien wij niet in op welke wijze dit artikel de Federale Staat nog zou kunnen bezwaren.

In hoofde van het Gewest:

In het oude artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2015 was reeds voorzien dat het gewest instaat voor het teveel aan toegekende of effectief verleende steun.

In het nieuwe artikel blijft dit principe overeind, met het verschil dat het nieuwe artikel 6 enkel het Gewest verplicht om het teveel aan toegekende of effectief verleende steun dat voor de in het tweede lid van dat artikel verstreken termijn niet door de Federale Staat werd teruggevorderd.

De Raad van State heeft het oude artikel 6 van het met het Vlaamse Gewest gesloten samenwerkingsakkoord twee keer in een advies besproken en heeft ons inziens

terecht nooit opgemerkt dat dit artikel het Vlaamse Gewest bezwaart en heeft dan ook nooit geadviseerd dat dit samenwerkingsakkoord instemming diende te verkrijgen bij decreet alvorens dit samenwerkingsakkoord gevolg zou kunnen krijgen.

Vervolgens moet worden gewezen op het feit dat het Gewest steeds de vrijheid heeft om meer terug te vorderen dan het teveel aan toegekende of effectief verleende steun dat voor de in het tweede lid van dat artikel verstreken termijn niet door de Federale Staat werd teruggevorderd (zie laatste lid). Het samenwerkingsakkoord verhindert het Gewest dus niet om de door haar verleende steun integraal terug te vorderen, ongeacht de beslissing die door de Federale Staat wordt genomen.

Het samenwerkingsakkoord verplicht het Gewest dus enkel om een minimum aan steun terug te vorderen en legt dus de facto het Gewest op om een minimale opbrengst te realiseren, die het Gewest dus naar eigen inzicht ook kan verhogen door de door haar toegekende steun integraal terug te vorderen. Ons inziens kan niet worden gesteld dat de verplichting tot het realiseren van een opbrengst het Gewest op enige wijze zou bezwaren. Integendeel, deze verplichting bezwaart de begroting van het Gewest niet, maar doet juist het omgekeerde, door het Gewest te verplichten een (minimale) opbrengst te realiseren.

Aangezien artikel 6 van het samenwerkingsakkoord, het Gewest noch de Federale Staat bezwaart, behoeft dit samenwerkingsakkoord niet de instemming te verkrijgen door het Federale of het Gewestelijke parlement en heeft dit akkoord gevolg sinds de in het akkoord voorziene datum van inwerkingtreding ».

5.2.2. Le point de vue défendu par le délégué ne peut être approuvé.

Selon le nouveau dispositif de l'article 6 de l'accord de coopération du 17 novembre 2015, c'est au ministre fédéral qui a les Finances dans ses attributions qu'il appartient d'informer la Région wallonne, dans un délai déterminé, du montant de l'aide que l'État fédéral a prévu de récupérer.

Différents cas peuvent se présenter, selon la décision souveraine que l'autorité fédérale prend en la matière :

- 1) le ministre fédéral informe la Région wallonne que l'aide fédérale sera récupérée à concurrence du montant de l'aide octroyé en trop, auquel cas la Région wallonne ne peut pas procéder à la récupération dans ce cadre ;
- 2) le ministre fédéral informe la Région wallonne que l'aide fédérale sera récupérée à concurrence d'une partie du montant de l'aide octroyé en trop, auquel cas la Région wallonne peut récupérer la partie restante ;
- 3) le ministre fédéral ne fait rien savoir dans le délai imparti (ou signale qu'il n'a pas l'intention de récupérer), auquel cas l'État fédéral ne peut pas procéder à la récupération.

Les différentes hypothèses peuvent donc avoir pour effet que l'État fédéral ne puisse pas (plus) récupérer l'aide octroyée, mais aussi de mettre la Région wallonne dans l'impossibilité de récupérer cette aide³. Dès lors que l'accord de coopération implique ces

³ Il est vrai que le troisième alinéa de l'article 6 de l'accord de coopération du 17 novembre 2015 dispose que, sans préjudice de l'application de l'alinéa 3 de cet article (« La Région ne peut en aucun cas demander au bénéficiaire de l'aide la récupération d'un montant qui est plus élevé que l'aide qui a été octroyée à ce bénéficiaire conformément à la mesure d'aide régionale ou locale visée à l'alinéa 1^{er} ».), l'article n'interdit pas à la Région wallonne de récupérer des montants plus élevés que les montants visés à l'alinéa 4 (à savoir « des montants qui conformément à la décision

possibilités⁴, il s'agit d'engagements financiers que l'État fédéral et la Région wallonne prennent à leur charge⁵ et, par conséquent, d'un accord qui « pourrai(...)t grever la Région » tout autant qu'il « pourrai(...)t grever l'État », ce qui implique qu'en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut qu'il reçoive l'assentiment tant par une loi fédérale que par un décret de la Région wallonne.

Aussi longtemps que cet assentiment n'aura pas été donné, le dispositif de l'arrêté en projet sera précaire. Le Conseil d'État recommande dès lors de surseoir à l'adoption de l'arrêté envisagé tant que la Chambre des représentants n'aura pas adopté un projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 17 novembre 2015 et que le Parlement wallon n'aura pas adopté un projet de décret portant assentiment à ce même accord de coopération, bien entendu chaque fois après l'avoir soumis pour avis au Conseil d'État.

La question de savoir si le dispositif de l'article 6 de l'accord de coopération, en vertu duquel la Région wallonne laisse le soin à l'autorité fédérale de décider dans quelle mesure le budget régional sera grevé pour se conformer à une décision de la Commission européenne en matière d'aide d'État, s'accorde avec la règle selon laquelle un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région renonce à l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou une loi spéciale⁶, ou avec l'article 177 de la Constitution dont il ressort que le financement des régions doit être réglé par une loi à majorité spéciale, ne pourra être examinée par le Conseil d'État que consécutivement à une demande d'avis sur un avant-projet de loi ou de décret d'assentiment.

de la Commission européenne doivent être récupérés »). Cette disposition rappelle que les accords prévus dans l'accord de coopération doivent être lus au regard du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité', et qu'ils ne font pas obstacle à ce que la région ou l'État fédéral récupèrent en dehors de ce cadre (par exemple si le bénéficiaire de l'aide ne satisfait pas aux conditions qui y sont associées).

⁴ La formulation de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (« pourraient ») implique que la simple possibilité est, à cet égard, suffisante, de sorte qu'il ne faut pas qu'il soit déjà établi d'avance que le dispositif entraîne effectivement un préjudice financier.

⁵ Si l'autorité fédérale décide de ne pas récupérer (ce qui sera généralement le cas, faute d'un cadre légal général pour la récupération des aides d'État), elle renonce à des recettes et le budget fédéral s'en trouvent dès lors grevé. Si l'autorité fédérale décide de récupérer le tout, c'est par contre le budget régional qui sera grevé.

⁶ C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.3 ; avis C.E. 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, 52.

EXAMEN DU TEXTE

6. Pour le surplus, le projet n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT