



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.523/4
du 9 juin 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs
spéciaux n° ... portant le programme de soutien aux opérateurs
du secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire liée
au COVID 19'

Le 2 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° ... portant le programme de soutien aux opérateurs du secteur touristique dans le cadre de la crise sanitaire liée au COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Vu l'urgence motivée par le fait que les mesures promulguées par le Conseil National de Sécurité du 12 mars 2020 et l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 imposent, notamment, l'annulation de toutes les activités de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive, touristique et récréative ainsi que la fermeture au public des opérateurs touristiques à partir du 14 mars 2020 ;

Que les opérateurs touristiques dont les activités ont été suspendues ou annulées continuent à faire face à des frais d'entretien de leur infrastructure ou à des dépenses engagées avant la décision du Conseil national de sécurité du 12 mars 2020 ;

Qu'ils sont confrontés à des absences de recettes qui entraînent des affaiblissements de trésoreries et des carences de liquidités ;

Que les cessations de paiements auprès des créanciers des opérateurs touristiques, et leurs conséquences collatérales, sont imminentes, ce qui pourrait entraîner des situations insoutenables sur le plan économique ;

Que la reprise des activités des opérateurs touristiques nécessitera obligatoirement la mise en place de mesures sanitaires ;

Qu'il convient dès lors d'adopter des mesures urgentes en faveur des opérateurs touristiques afin de soutenir leur viabilité et ainsi éviter un impact massif sur l'économie wallonne par un effet de domino ;

Qu'il importe de pouvoir verser ces aides et subventions dans les meilleurs délais et que l'urgence est donc justifiée ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Pour déterminer les conditions d'octroi des subventions et des aides que tendent à régler les chapitres 3 à 7 du projet d'arrêté, celui-ci fait état de mesures que les demandeurs de subventions et d'aides ont dû ou doivent appliquer à la suite de décisions émanant du Conseil national de sécurité. Les chapitres 3 à 5 déterminent en outre les périodes précises pendant lesquelles ces mesures doivent avoir été appliquées pour que les subventions et les aides en question puissent être octroyées.

Ceci appelle les observations générales suivantes :

1. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 janvier 2015 'portant création du Conseil national de sécurité', celui-ci « établit la politique générale du renseignement et de la sécurité, en assure la coordination, et détermine les priorités des services de renseignement et de la sécurité ».

Le Conseil national de sécurité joue un rôle décisif dans la fixation des mesures destinées à limiter la propagation du coronavirus Covid-19.

Toutefois, il importe de constater que les décisions qu'il prend n'ont, par elles-mêmes, pas de portée juridiquement contraignante. D'autres décisions doivent être prises pour fixer par la voie de dispositions ayant force obligatoire les mesures destinées à limiter la propagation du Covid-19. C'est ainsi que, comme l'indiquent la note et le rapport au Gouvernement wallon, divers arrêtés successifs du Ministre fédéral de la Sécurité et de l'Intérieur ont été et continuent à être adoptés pour « formaliser » les mesures prises en la matière par le Conseil national de sécurité.

Aussi, dans l'arrêté en projet, mieux vaut éviter de faire spécifiquement référence aux décisions émanant du Conseil national de sécurité.

La meilleure solution consisterait plutôt :

a) à renvoyer de manière générique aux mesures prises par l'autorité fédérale pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 ;

b) ou, là où c'est utile ou nécessaire pour la compréhension de l'arrêté en projet, à renvoyer de manière précise aux dispositions fédérales contraignantes qui imposent les mesures envisagées par le texte ¹.

2. En tout état de cause, il incombe au Gouvernement de s'assurer de l'absence d'erreur dans l'indication des périodes précises pendant lesquelles les demandeurs de subventions et d'aides ont dû ou doivent appliquer des mesures déterminées pour pouvoir prétendre au bénéfice de ces subventions et aides.

À cet égard, il convient notamment d'observer :

a) que, comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, dans les chapitres 4 et 5 (articles 5 et 6), il faut remplacer la date du 8 juin 2020 par celle du 7 juin 2020 ;

¹ La section de législation relève ici, tout particulièrement, en ce qui concerne les « mesures sanitaires imposées pour la reprise des activités » que vise l'article 7 du projet d'arrêté, l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19', remplacé par l'arrêté ministériel du 5 juin 2020.

b) ou encore qu'il y a une incertitude quant à la date du début de la période à prendre en compte pour l'application du chapitre 5 (article 6) : en effet, alors que le dispositif mentionne la date du 14 mars 2020, la note au Gouvernement wallon évoque, de son côté, la date du 18 mars 2020².

3. Le projet d'arrêté doit être revu pour tenir compte de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Dans le préambule d'un arrêté, les premières dispositions qui doivent être visées sont celles qui procurent un fondement juridique à celui-ci. Aussi, le décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19' doit être visé avant le Code wallon du tourisme.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen semble confier de manière permanente une nouvelle mission au Commissariat général au tourisme. Si elle devait être comprise de la sorte, elle excéderait les pouvoirs spéciaux que le décret du 17 mars 2020 a octroyés au Gouvernement, en ce qu'elle ne se limiterait pas à contenir « des mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave », comme le prévoit l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020.

Toutefois, l'intention du Gouvernement est manifestement différente. En effet, selon le rapport au Gouvernement wallon, cette disposition « vise à confirmer, dans le Code wallon du tourisme, la compétence du Commissariat général au tourisme en matière de soutien aux opérateurs du secteur touristique, afin d'asseoir juridiquement les missions qui lui sont confiées par le présent arrêté ». Or, ces nouvelles missions, réglées aux chapitres 3 à 7 du projet d'arrêté, s'inscrivent, quant à elles, dans le cadre des pouvoirs spéciaux que le décret du 17 mars 2020 reconnaît au Gouvernement.

² Le chiffre 82, qui figure dans la phrase introductive de l'article 6, § 3, semble aussi partir du présupposé que le 18 mars 2020 est la date à prendre en considération.

Ceci étant, il n'est pas nécessaire de modifier à cette fin le Code wallon du tourisme : d'une part, l'arrêté en projet suffit à attribuer la compétence en question au Commissariat général au tourisme ; d'autre part, comme le confirme du reste le rapport au Gouvernement wallon, les nouvelles missions attribuées au Commissariat général au tourisme s'inscrivent déjà dans le cadre de la mission générale que l'article 5.D, § 1^{er}, 1^o, du Code wallon du tourisme confie à cet organisme d'exécuter la politique générale du Gouvernement.

L'article 1^{er} sera donc omis.

Article 2

La disposition à l'examen n'a vocation à produire ses effets que pendant la durée d'application du « plan de communication établi en vue de la relance du secteur faisant suite à la crise sanitaire engendrée par le COVID-19 ». Aussi, plutôt que d'insérer cette disposition dans le Code wallon du tourisme, mieux vaut la concevoir comme étant une disposition autonome.

En outre, il convient de préciser qui établit le plan en question.

Article 3

La disposition à l'examen se présente comme ayant vocation à s'appliquer de manière permanente, sans se limiter à régler, pour reprendre les termes de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020, une « situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ». Ainsi présentée, elle excède les pouvoirs spéciaux que le décret du 17 mars 2020 a octroyés au Gouvernement.

Elle doit donc être revue, quant au fond et quant à la forme, pour rester dans les limites de ces pouvoirs.

Quant à la forme, ceci implique qu'elle ne peut pas se présenter comme ayant pour objet de remplacer totalement l'article 594.D, § 2, du Code wallon du tourisme. En tout état de cause, plutôt que de l'insérer dans le Code wallon du tourisme, mieux vaut la concevoir comme étant une disposition autonome.

Article 4

1. La disposition à l'examen manque singulièrement de précision sur plusieurs éléments fondamentaux du régime qu'elle met en place.

Elle est ainsi en défaut de déterminer et d'encadrer à suffisance les conditions à remplir pour que des personnes puissent être considérées comme ayant la qualité d'« opérateurs du secteur touristique qui organisent habituellement des activités événementielles à vocation touristique régionale » et, de ce fait, prétendre au bénéfice de la subvention qu'envisage le texte. Ainsi, la notion même d'« opérateurs du secteur touristique » n'est pas définie. En ce qui concerne le point de savoir si une activité événementielle présente une « vocation touristique régionale », le paragraphe 3, 3°, a), indique que divers critères cumulatifs doivent être réunis, mais ceux-ci – « le nombre de participants », « le montant du financement par l'opérateur du secteur touristique », « le montant des retombées économiques directes et indirectes » et « la contribution au développement de l'image touristique de la Wallonie » – sont eux-mêmes fort vagues. La condition d'« organise[r] habituellement » des activités mentionnées par le texte manque aussi de précision.

La section de législation relève encore qu'en faisant état, sans autre précision, de « l'ampleur de l'impact touristique » de l'activité concernée au regard des critères visés au paragraphe 3, 3°, a), le paragraphe 5 ne donne pas d'indication suffisante sur les règles à respecter en vue de déterminer le montant de la subvention applicable.

2. Le paragraphe 2 et le paragraphe 3, 2°, exigent que le demandeur de la subvention ait pris des engagements « dans un cadre contractuel auprès de tiers ».

Le rapport au Gouvernement wallon contient à ce sujet l'explication suivante :

« Cela signifie que ce cocontractant ne peut faire partie de l'organisateur du secteur touristique. Les dépenses salariales à l'égard de membres du personnel occupés par l'organisateur du secteur touristique sous contrat de travail ne sont pas éligibles, tout comme des dépenses à l'égard d'un administrateur de l'organisateur d'événement ».

Si telle est effectivement l'intention des auteurs du texte, celui-ci doit être revu en conséquence. En effet, sauf indication contraire, le membre du personnel ou l'administrateur d'une organisation a, à priori, la qualité de tiers à l'égard de celle-ci.

Article 7

Le Code wallon du tourisme n'utilise pas l'expression « maison d'hôtes », qu'emploie le paragraphe 3, alinéa 3, 2°, de la disposition à l'examen.

Comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, les auteurs du texte entendent viser ainsi l'hébergement touristique de terroir exploité en faisant usage de l'une des dénominations « chambre d'hôtes » ou « chambre d'hôtes à la ferme » prévues par l'article 1.D, 29°, d) et e), du Code wallon du tourisme.

La disposition à l'examen sera revue en utilisant la terminologie prévue par le Code wallon du tourisme.

Article 9

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'arrêté devrait produire ses effets à la date de son adoption.

Mieux vaut dès lors prendre en considération la date de sa publication pour fixer son entrée en vigueur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET