



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.514/2
du 28 juin 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du
décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en
faveur des grandes entreprises'

Le 4 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 juin 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il résulte du dossier joint à la demande d'avis que les modifications envisagées par le projet à l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 'portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises' ont un caractère conjoncturel et temporaire.

Cette dimension est notamment exposée comme suit dans la note au Gouvernement :

« Par sa communication 2020/C 224/02 publiée au JOUE du 8 juillet 2020, la [C]ommission [européenne] a procédé à une prolongation des lignes directrices des aides régionales jusqu'au 31 décembre 2021. Ceci implique que la Belgique devait informer la DG concurrence de son intention de prolonger la carte des aides à finalité régionale.

À la suite de quoi par décision du 19 octobre 2020, dont l'objet est : - aide d'État SA. 58799 (2020/N) -, la Commission a considéré la prolongation de la carte belge des aides à finalité régionale jusqu'au 31 décembre 2021 inclus comme étant compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par ailleurs, il faut noter que la Commission européenne a adopté le 19 avril 2021 des nouvelles lignes directrices des aides à finalité régionale pour la période 2022-2027 qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Ceci entraîne concrètement que, pour les aides à finalité régionale octroyées aux grandes entreprises, la date limite de décision et d'engagement budgétaire est le 31 décembre 2021 selon la carte des zones de développement actuelle. Ces aides régionales sont couvertes par le règlement d'exemption par catégorie 651/2014 qui a été prolongé jusqu'à fin 2023.

Afin de garantir une certaine sécurité juridique pour les services fonctionnels, il est nécessaire de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 précité en vue de fixer les dates ultimes pour l'introduction des dossiers et régler le sort des demandes de primes qui seraient introduites durant cette période de transition ».

Ce n'est toutefois que de manière implicite que le dispositif en projet se présente comme lié aux considérations qui précèdent. À cet égard, les parties du texte évoquant un caractère dérogatoire ne sont pas suffisantes pour énoncer correctement la portée que le projet doit raisonnablement avoir.

Le placement des membres de phrase « en tenant compte des zones de développement prolongées jusqu'au 31 décembre 2021 » ou « dans l'attente de l'approbation de la carte des zones de développement 2022-2027 » au sein des articles 8 et 9 de l'arrêté du 6 mai 2004, plus spécialement au sein de l'alinéa 5 en projet de l'article 8 (article 1^{er} du projet) et des alinéas 5 à 7 en projet de l'article 9 (article 2 du projet) laisse à penser, sur le plan formel en tout cas, que, dorénavant, même en dehors de l'actuel contexte conjoncturel, l'ensemble du dispositif mis en place par ces articles 8 et 9 ne s'appliquera qu'en tenant compte des dispositions dérogatoires insérées par le projet, ce qui ne saurait être l'intention de l'auteur du projet. Il est vrai que le maintien en l'état du projet, sous réserve des observations particulières, conduirait, après une démarche d'interprétation, à une lecture du dispositif conforme à l'intention de son auteur mais il est préférable qu'un texte normatif se présente d'emblée comme traduisant clairement sa portée, sans processus supplémentaire et inutile d'interprétation de la part de ses destinataires.

En outre, les insertions envisagées auraient vocation à demeurer au sein des articles 8 et 9 précités, même après la date du 31 décembre 2021, ce qui est peu heureux sur le plan de la légistique.

Il paraît préférable d'énoncer le régime en projet au sein d'un dispositif autonome, qui prendrait soit la forme d'un article séparé à insérer au sein de l'arrêté du 6 mai 2004, soit même celle d'un arrêté séparé et qui exposerait précisément sa portée. Pareil dispositif serait rédigé comme énonçant des règles dérogatoires à celles figurant aux articles 8, alinéas 1^{er}, 4 et 5, et 9, alinéas 1^{er} à 4, de l'arrêté du 6 mai 2004.

Le projet d'arrêté devrait également énoncer qu'il cesse d'être en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2022 ou, le cas échéant, à une autre date correspondant mieux, selon l'auteur du projet, aux nécessités de l'instruction des dossiers.

C'est sous ces réserves que les observations qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Les formalités obligatoires doivent être citées dans l'ordre chronologique en commençant par la plus ancienne¹.

Dès lors, le visa relatif à l'avis de l'Inspecteur des Finances sera placé avant celui concernant le « test genre ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34, b).

DISPOSITIF

Article 2

1. Le premier alinéa ajouté à l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement du 6 mai 2004 par l'article 2 du projet (alinéa 5 en projet) prévoit que l'administration adresse à l'entreprise, dans le mois à compter de la date de réception du dossier, une demande relative aux renseignements manquants en lui accordant « un délai qui est fixé dans ladite demande afin de compléter son dossier ».

L'article 9, alinéa 2, de l'arrêté du 6 mai 2004 prévoit un délai endéans lequel les entreprises sont tenues de transmettre les renseignements sollicités par l'administration. Compte tenu des conséquences qui peuvent être attachées à l'absence de communication, par les entreprises, de renseignements manquants lorsqu'ils sont sollicités par l'administration, il n'est pas admissible que l'administration puisse accorder des délais différents aux entreprises lorsqu'elle sollicite des renseignements.

Le dispositif sera modifié afin de prévoir un délai de réaction identique pour toutes les entreprises, sauf à ce qu'une justification admissible de la disposition envisagée soit fournie au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, compte tenu notamment de la comparaison du dispositif à l'examen par rapport à l'article 9, alinéa 2, actuel.

2.1. À l'article 9, alinéa 6 en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 (deuxième alinéa ajouté par l'article 2 du projet), s'agissant du délai accordé à l'entreprise pour lui permettre de compléter son dossier et aux fins d'éviter toute équivoque, les mots « le délai spécifié » seront préférés aux mots « les délais spécifiés ».

2.2. Dans le même alinéa, on écrira « la suspension » plutôt que « le suspens ».

3.1. L'alinéa 7 en projet (troisième alinéa appelé à compléter l'article 9 de l'arrêté du 6 mai 2004) tend à rendre inapplicables les alinéas 3 et 4 de cette même disposition.

Ceux-ci disposent actuellement comme suit :

« Si l'entreprise ne respecte pas la condition visée à l'article 5, 3°, le Ministre ou le fonctionnaire délégué prend une décision de suspension de la prime, notifiée par lettre recommandée à l'entreprise par l'administration. Cette décision prend cours à dater de sa notification à l'entreprise et prend fin à dater de la réception par l'administration d'une nouvelle situation financière portant sur l'un des deux exercices comptables subséquents d'où il ressort que l'entreprise satisfait à la condition susmentionnée.

Si l'entreprise ne produit pas, dans un délai de vingt-quatre mois prenant cours à dater de la réception de la décision de suspension visée à l'alinéa 3, une nouvelle situation financière ou bilantaire, le Ministre ou le fonctionnaire délégué prend une décision de refus de la prime, notifiée par lettre recommandée à l'entreprise par l'administration ».

L'article 5, 3°, de l'arrêté du 6 mai 2004 empêche les entreprises en difficulté au sens de l'article 2, point 18, 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', de prétendre aux primes qu'accorde l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004.

Invitée à préciser la portée de la disposition en projet, la déléguée du Ministre a précisé que

« les délais visés à ces alinéas ne peuvent être d'application vu que les décisions sur ces dossiers situés en zone de développement 2014-2020 prolongée au 31 décembre 2021 doivent être prises pour le 31 décembre 2021 au plus tard ».

3.2. En rendant inapplicables les alinéas 3 et 4 précités au motif que les délais qu'ils prescrivent ne pourraient être respectés, la disposition en projet a pour effet d'empêcher les entreprises qui ne respecteraient pas l'article 5, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 de produire une nouvelle situation financière ou bilantaire afin d'obtenir la prime. Conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté, l'administration devrait, dans cette hypothèse, informer l'entreprise concernée du fait que sa demande ne respecte pas les conditions d'octroi de la prime.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier cette différence de traitement au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

3.3. La disposition à l'examen laisse aussi incertain le sort qui sera réservé aux entreprises qui ont bénéficié de l'application du mécanisme prévu aux alinéas 3 et 4 précités et ont obtenu un délai pour se conformer à la condition prévue à l'article 5, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004.

L'article 3 prévoyant une entrée en vigueur rétroactive, le projet gagnerait à régler cette question, le cas échéant dans une disposition transitoire, en tenant compte du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, ainsi que des principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT