



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.309/2
du 10 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon de pouvoir spéciaux n° 74 du
22 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une prime à
l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés à
la COVID-19 en vue de prolonger la prise de décision
d'octroyer une prime à l'investissement jusqu'au
31 décembre 2021'

Le 15 octobre 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 de pouvoir spéciaux n° 74 du 22 décembre 2020 relatif à l'octroi d'une prime à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés à la COVID-19 en vue de prolonger la prise de décision d'octroyer une prime à l'investissement jusqu'au 31 décembre 2021'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 novembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 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.

1. L'arrêté en projet tend à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 74 du 22 décembre 2020 'relatif à l'octroi d'une prime à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés à la COVID-19', confirmé par l'article 3 du décret du 14 mai 2021, en vue de prolonger la prise de décision d'octroyer une prime à l'investissement jusqu'au 31 décembre 2021.

Le projet se donne comme fondement juridique l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19'.

Selon l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020,

« [l]es dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe à cet effet ».

Pour rappel, le commentaire de cet article énonce ce qui suit ¹ :

« Le Gouvernement se substituant au Parlement dans l'exercice de la fonction législative, le pouvoir de dernier mot revient au Parlement. À défaut de confirmation des arrêtés pris en vertu du présent décret un an après leur entrée en vigueur, ils seront réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

L'avis du Conseil d'État n° 67.142 rendu le 27 mars 2020 sur la proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 précise que :

'La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités.

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 283/1, p. 4.

Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux.

Le législateur est dès lors tenu de vérifier s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet².

Dans ces conditions, il est précisé que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet »².

2. Dans la note au Gouvernement qui figure dans le présent dossier, il est précisé que

« [l]e fondement juridique matériel visé à l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020 précité se trouve dans l'article 20 de la loi spéciale de réforme[s] institutionnelle[s] du 8 août 1980 qui constitue dès lors le fondement juridique de l'arrêté en projet prolongeant la prise de décision d'octroyer une prime à l'investissement ».

Certes, outre les cas où le Constituant ou le législateur accorde certaines compétences au pouvoir exécutif, ce dernier dispose, en vertu de son pouvoir général d'exécution, de celui d'établir les règles nécessaires à l'exécution des normes législatives, que ces normes législatives concernent ou non les matières résiduelles ou réservées.

Néanmoins, dans l'exercice du pouvoir qu'il tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement ne peut ni étendre la portée du décret ni la restreindre et il lui appartient de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit³.

² Il s'agit de l'avis 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/002, pp. 10 et 11 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>).

³ En ce sens, not. l'avis 37.095/2 donné le 18 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 décembre 2004 'portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie', observation formulée sous l'article 5 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37095.pdf>). En ce sens, s'agissant de l'article 108 de la Constitution, dont l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 est le correspondant : not. Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25 ; C.C., 12 novembre 1992, n° 70/92, B.4.2 ; 10 juin 1993, n° 45/93, B.3.2.

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne contient pas de fondement juridique matériel pour le projet ⁴ et ne suffit pas par lui-même pour que celui-ci puisse s'y appuyer.

En effet, l'article 3, § 2, du décret du 29 octobre 2020 doit être compris en ce sens que cette disposition ne confère pas au Gouvernement wallon un pouvoir illimité d'apporter des modifications aux arrêtés de pouvoirs spéciaux sans fondement juridique matériel. Pareille disposition, combinée ou non avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, ne peut être considérée en soi comme une habilitation illimitée permettant au Gouvernement d'apporter n'importe quelle modification.

Au contraire, il s'agit uniquement d'une autorisation formelle conférée au Gouvernement en vue de modifier à nouveau les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé à cet égard de l'exigence d'un fondement juridique matériel à cet effet ⁵.

Or, en l'espèce, un tel fondement juridique matériel n'existe pas.

3. Par conséquent, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴ Ainsi, à la suite de l'avis 68.732/2-4 donné le 24 février 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 14 mai 2021 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire lors de la deuxième vague du COVID-19' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 542/1, pp. 31 à 35, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68732.pdf>), l'article 4, 1°, du décret du 14 mai 2021 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire lors de la deuxième vague du COVID-19' a remplacé les mots « 30 juin 2021 » par les mots « 31 décembre 2021 » dans l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 58 du 1^{er} décembre 2020 'relatif aux diverses dispositions prises, dans le cadre du plan rebond COVID-19, en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, en ce compris dans le champ de l'économie sociale'.

⁵ Voir, en ce sens, notamment l'avis 69.363/1 donné le 17 mai 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2021 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 concernant une mission déléguée à la S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) d'octroi de crédits aux entreprises bruxelloises et aux fournisseurs du secteur HORECA en raison de la crise sanitaire du COVID-19' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69363.pdf>).