# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 73.875/2/V
du 17 juillet 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville'

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

Le 16 juin 2023, 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 prorogé de plein droit [*] jusqu'au 2 août 2023, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 17 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juillet 2023.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

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

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il convient d'identifier les dispositions qui constituent le ou les fondements juridiques du projet à l'examen.

Les articles 1er, § 3, alinéa 2, 6, §§ 1er et 3, 10, alinéa 3, 11, alinéas 2 et 4, et 12, alinéa 5, du décret du 15 juin 2023 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville' [1], non encore publié au *Moniteur belge*, procurent un fondement décrétal direct à plusieurs disposition du projet.

Tel est également le cas des articles 1er, § 2, alinéa 2, et 8, § 2, alinéa 1er, du même décret, combinés avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui consacre le pouvoir général d'exécution du Gouvernement.

En conséquence :

– un alinéa 1er nouveau sera inséré visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ;

– l'alinéa 2, visant le décret du 15 juin 2023 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville' mentionnera, outre sa date, ses articles 1er, §§ 2, alinéa 2, et 3, alinéa 2, 6, §§ 1er et 3, 8, § 2, alinéa 1er, 10, alinéa 3, 11, alinéas 2 et 4, et 12, alinéa 5.

2. Conformément aux règles de légistique, il convient, dans le préambule, de distinguer les formalités selon qu'elles sont ou non obligatoires. Les premières doivent être visées tandis que les secondes peuvent figurer dans un considérant [2].

[1] Le dossier joint à la demande d'avis comprend une notification du Gouvernement wallon faisant état de la sanction et de la promulgation de ce décret à la date du 15 juin 2023.

[2] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 33 à 35.

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

En conséquence, le rapport portant sur l'évaluation de l'impact sur la situation respective des femmes et des hommes, établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' doit figurer sous la forme d'un visa dans le préambule.

Concernant la date de ce même rapport, il convient d'indiquer celle du 18 janvier 2023 au lieu de celle du 20 juin 2022.

3. Un nouvel alinéa sera inséré au préambule, parmi les visas, qui mentionnera le « test handistreaming » et sa date d'accomplissement.

4. Les visas de relatifs aux formalités obligatoires seront présentés dans l'ordre chronologique de leur accomplissement.

## DISPOSITIF

### Article 2

Les mots et signes « l'article 1er, § 3, alinéa 2 », seront remplacés par les mots et signes « l'article 1er, § 3, alinéa 1er ».

### Article 4

1. Au paragraphe 1er, conformément à l'article 8 du décret les mots « peut agréer » seront remplacés par le mot « agrée ».

2. Le paragraphe 2 énonce ce qui suit :

> « La demande d'agrément est adressée à l'Administration soit par l'association soit, lorsque le conseil communal a pris la décision de principe de création d'une agence de développement centre-ville et que l'association en formation n'a pas encore acquis la personnalité juridique, par la commune ».

Or, l'article 8, § 1er, du décret du 15 juin 2023 'relatif à l'agrément et au financement des agences de développement centre-ville' prévoit ce qui suit :

> « Lorsque les conditions visées à l'article 2, § 1er, sont réunies, le Gouvernement agrée toute association qui en fait la demande et qui remplit les conditions suivantes :
>
> 1° être constituée sous forme d'association sans but lucratif ;
>
> 2° poursuivre le but visé à l'article 1er, § 1er, et le mentionner dans ses statuts ;
>
> 3° mettre en œuvre le plan stratégique visé à l'article 1er, § 2, alinéa 2 ;
>
> 4° ne pas avoir son siège social ou une unité d'exploitation à la même adresse qu'une association de commerçants.

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

Pour conserver son agrément, l'agence de développement centre-ville agréée continue de respecter les conditions visées à l'alinéa 1er pendant toute la durée de l'agrément. Elle informe sans délai le Gouvernement de toute modification des conditions visées à l'alinéa 1er intervenue après l'octroi de l'agrément ».

Il résulte de cette disposition que l'association doit être préalablement constituée sous la forme d'une association pour être agrémentée. On n'aperçoit dès lors pas de quelle manière l'article 4, § 2, du projet peut s'articuler avec cette condition issue du décret.

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« [O]n estime prématuré pour une ville de créer une ASBL ne sachant pas si elle bénéficiera d'un agrément et d'un financement. C'est pour cela que nous laissons la possibilité à la commune de déposer la première demande d'agrément, qui sera analysée sur base des projets de statuts. De plus, en cas d'octroi, l'article 5, § 6 prévoit que, dans le cadre d'une demande de premier agrément, l'[agence de développement centre-ville] dispose d'un délai de 6 mois à partir de la décision pour se conformer aux obligations et aux conditions du décret ».

Or, comme il est observé ci-dessous sous l'article 5 du projet, le décret ne précise aucun délai qui permettrait de déroger aux conditions imposées par l'article 8, § 1er, du décret afin que soit agréée une entité sans personnalité juridique, même pour une certaine période.

Le paragraphe 2 sera revu à la lumière de l'observation pour supprimer la seconde branche de l'alternative.

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, il convient de remplacer les mots « celle de l'octroi de l'agrément escompté » par les mots « celle du renouvellement escompté de l'agrément ».

## Article 5

1. Aux termes du paragraphe 2, le ministre détermine la composition du dossier de demande d'agrément.

Interrogé quant à la marge de manœuvre du ministre en la matière, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« Le formulaire reprendra tous les éléments pertinents (repris dans le décret et l'arrêté) pour analyser et statuer sur le respect des conditions & obligations d'agrément, ainsi que les moyens pour atteindre les objectifs identifiés à l'article 1er du décret, à savoir :

– Les motivations

– Le diagnostic complet du territoire

– La délimitation de la zone d'intervention

– Le plan stratégique

– Les [*key performance indicator*s]

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

– Les moyens de fonctionnement et les moyens financier ».

Il va de soi que le ministre ne peut prévoir d'autres conditions d'agrément que celles figurant à l'article 8 du décret mais, dès lors que parmi celles-ci, le fait de « poursuivre le but visé à l'article 1er, § 1er, […] », est mentionné au 2° de l'article 8, § 1er, alinéa 1er, et que ces divers éléments peuvent être considérés comme permettant d'établir que cette condition relative aux moyens destinés à atteindre les objectifs énoncés par à l'article 1er du décret, est remplie, ces éléments gagneraient à figurer dans le projet d'arrêté du Gouvernement lui-même.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « ou la demande celui-ci » par les mots « ou à la demande de celui-ci ».

3. Le paragraphe 6 prévoit, d'une part, un délai de six mois, dans le cas d'une demande de premier agrément, à l'avantage de l'agence de développement centre-ville pour se conformer aux conditions et aux obligations du décret à partir de la décision d'agrément et d'autre part, un délai identique pour conclure une convention avec la direction compétence du Service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche relative à l'utilisation de l'outil de prospective urbaine.

Il convient de formuler deux observations à ce sujet.

Premièrement, le décret ne prévoit aucun délai dérogatoire permettant l'agrément d'une association ne respectant pas les conditions qu'il fixe en son article 8 ni, *a fortiori*, de délai de régularisation après une décision d'octroi de l'agrément nonobstant le non-remplissement des conditions susmentionnées. Si l'article 10, alinéa 3, du décret dispose bien que le Gouvernement détermine la procédure d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'agrément, il ne s'en déduit pas qu'il pourrait octroyer un agrément à une entité qui ne remplit pas, au moment de la demande, les conditions fixées par l'article 8 du décret.

Deuxièmement, l'obligation de conclusion manque de précision. On n'aperçoit en effet pas avec suffisamment de clarté ni la nature ni l'objet de cette convention.

Ce paragraphe sera dès lors revu.

Article 11

À lire le texte de l'article 11 littéralement, sauf pour la première indexation, ce ne sera pas la différence d'index entre un chiffre d'index précédant l'adoption de l'arrêté en projet et le chiffre correspondant à la moyenne des chiffres d'index des mois de septembre et d'octobre de l'année précédant l'année d'octroi des subventions qui permettra de calculer l'augmentation des montants des subventions mentionnés aux articles 9 et 10, comme tel devrait être le cas. Seule sera prise en considération, en prenant pour base de calcul les montants indiqués aux articles 9 et 10, la différence correspondant à une année d'indexation, à savoir entre la moyenne des chiffres d'index des mois de septembre et d'octobre de l'année précédente

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

et la moyenne des chiffres d'index des mois de septembre et d'octobre de l'année antérieure à l'année précédente.

Par exemple, en prenant pour hypothèse que la moyenne de l'index de septembre et d'octobre de l'année 2023 est de 100, que la moyenne de l'index de septembre et d'octobre de l'année 2025 est de 120 et que la moyenne de l'index de septembre et d'octobre de l'année 2026 est de 125 :

– la manière correcte d'établir le montant indexé de 100.000 euros, alloué aux agences de développement centre-ville en 2027 pour les « petites villes » est la suivante : 100.000 x 125 / 100 = 125.000 euros ;

– en partant de la même hypothèse mais en procédant au calcul selon le texte littéral de l'article 11, la formule est la suivante : 100.000 x 125 / 120 = 104.167 euros.

Dès lors qu'en application de l'article 5, § 4, alinéa 2, seconde phrase, du projet, la première application de celui-ci semble devoir se faire en 2024 [3], l'intention de l'auteur du projet consiste très probablement à prévoir une formule comparant la moyenne des index de septembre et d'octobre de l'année 2023 et la moyenne des index de septembre et d'octobre de l'année précédant l'année couverte par la subvention, ou une formule analogue.

La rédaction de l'article 11 sera clarifiée en fonction de l'intention de l'auteur du projet.

## Article 15

Le paragraphe 1er, *in fine*, permet au ministre, lorsqu'un manquement d'une agence de développement centre-ville « est à ce point caractérisé que sa bonne foi est sérieusement mise en doute », de « retirer immédiatement [son agrément] ».

Pareille procédure, qui aboutit à une décision prise sans avoir permis à l'agence concernée de faire valoir son point de vue, n'est admissible que si est également mise en œuvre à son sujet la procédure de droit commun organisée par les paragraphes 2 à 4, la décision prise au terme de cette dernière procédure se substituant à la décision de retrait immédiat.

Le dispositif doit être revu en ce sens, en ce compris quant au régime applicable pendant la période située entre le retrait immédiat et la décision finale.

[3] C'est en ce sens également que le délégué du Ministre a répondu à une question posée dans le cadre de l'examen de l'article 21 du projet et reproduite dans l'observation formulée sous cette disposition ; ceci semble signifier que la base de l'indexation sera la moyenne des index de septembre et d'octobre de l'année 2023, la première indexation intervenant en 2025 pour tenir compte de ce qui sera la moyenne des index de septembre et d'octobre de l'année 2024. Voir également l'article 22 du projet.

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

Article 16

De l'accord du délégué du Ministre, les mots « l'article 8 » seront chaque fois remplacés par les mots « l'article 15 ».

Article 17

Le paragraphe 3 prévoit que,

> « [s]i l'agence de développement centre-ville ne satisfait pas à la condition visée à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1er, du décret, la subvention octroyée à l'article 9 du présent arrêté est réduite proportionnellement à la différence entre l'apport financier effectif des partenaires locaux et le montant minimum requis ».

Interrogé quant à la portée du paragraphe 3 par rapport au reste de la disposition le délégué du Ministre a expliqué ce suit :

> « L'article 17, § 3, détermine le méthodologie pour réduire la subvention si l'[agence de développement centre-ville (ADCV)] n'atteint pas les 30 % d'apports locaux sur l'année.
>
> Tandis que le reste de la disposition détermine la récupération et le gel de la subvention dans les cas de suspension et retrait d'agrément.
>
> En pratique, une ADCV ne sera pas suspendue si elle n'atteint pas les 30 % d'apports locaux sur une année. En revanche, elle sera sanctionnée par une diminution de sa subvention ».

Le paragraphe sera revu pour mieux traduire l'intention de l'auteur du projet, notamment en visant plus spécifiquement l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1er, 1°, du décret dont découle l'exigence concernée.

Article 19

Les mots « L'article 3, § 2 » doivent être remplacés par les mots « L'article 3, alinéa 2, ».

Article 20

1. L'article 20 doit faire apparaître, sauf s'il a un autre objet, auquel cas il sera précisé, qu'il concerne les agences de développement centre-ville visées par l'article 21 du décret.

2. À la fin du paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « à la subvention prévue à l'article 20 » par les mots « à cette subvention ».

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

Article 21

L'article 21 énonce ce qui suit :

> « Dans le cas où une agence de développement centre-ville voit son financement régional diminuer lors de l'octroi de son agrément, par rapport à ce qu'elle percevait en tant qu'association de gestion centre-ville ayant reçu une subvention en 2022 dans le cadre du projet pilote initié en 1997 dénommé 'Plan d'action wallon pour la gestion des centres-villes et la création de nouveaux gisements d'emploi', la perte de financement régional est lissée sur cinq années à partir de l'octroi du premier agrément dans le cadre du décret, soit en 2024 ».

La disposition envisagée prévoit ainsi un lissage de la perte de financement sur cinq années à partir de l'année d'octroi du premier agrément, en précisant que cela sera nécessairement l'année 2024.

Interrogé quant à la raison d'être de la précision relative à l'année 2024, surtout dans l'hypothèse d'une demande d'agrément postérieure au 30 avril 2024, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Les [agences de développement centre-ville (ADCV)] pilotes disposent toutes d'un délai jusqu'au 30 avril 2024 afin de déposer une demande d'agrément pour que celui-ci débute au 1/1/24. Si la demande est déposée après cette date, l'agrément débute alors au 1/1/25.
>
> Dans ce second cas, les ADCV pilotes ne pourront bénéficier d'un financement en 2024. Ce cas de figure semble peu probable étant donné que les ADCV ont, chaque année, déposé des demandes pour obtenir des subventions afin de couvrir leur frais ».

À la lumière de cette explication, il convient cependant de supprimer les mots « , soit en 2024 » dès lors que, même si l'hypothèse est selon toute vraisemblance improbable selon l'auteur du projet, il n'est pas obligatoire que toutes les agences concernées déposent une demande d'agrément dans le délai visé et l'obtiennent dès 2024.

Article 24

Aux termes de l'article 24,

> « [l]e présent arrêté entre en vigueur lors de sa ratification par le Gouvernement ».

Il convient en premier lieu de signaler que l'emploi du mot « ratification » est erroné. L'auteur entendait vraisemblablement faire référence à la date de l'adoption de l'arrêté par le Gouvernement au lieu de celle de sa « ratification ».

#LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ#

Même ainsi corrigée, une telle disposition n'est en toute hypothèse pas admissible car elle a pour effet de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet. En effet, par un tel procédé, le texte réglementaire serait applicable sans que ses destinataires n'aient eu connaissance de cette entrée en vigueur. Ce procédé méconnaît sans nécessité apparente l'article 84, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il est préférable d'omettre cette disposition à moins que l'auteur du projet soit en mesure de justifier les motifs pour lesquels il y a lieu de déroger à la règle ordinaire de prise d'effet des textes réglementaires, auquel cas elle devrait être rédigée comme suit :

« Art. 24. Le présent arrêté produit ses effets le jour de son adoption » [4].

## OBSERVATION FINALE

Plusieurs dispositions de du projet utilisent la notion de « jour(s) ouvrable(s) ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jours ouvrables » exclut le dimanche et les jours fériés légaux mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable [5].

Si l'intention de l'auteur du projet est, pour l'application des dispositions en projet, de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il convient de compléter les textes concernés par une disposition indiquant que cette notion désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[4] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-5-1-3.

[5] Voir par exemple : C.E., 20 mai 2010, n° 204.165, *Piret* ; 11 février 2014, n° 226.375, *Libert*.

‡LW-CAHXKCHFF-HDIHFUQ‡