



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.393/2
du 21 novembre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
décret du 2 mai 2019 instaurant une indemnité compensatoire
en cas de travaux sur la voie publique’

Le 21 octobre 2022, 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 avant-projet de décret 'modifiant le décret du 2 mai 2019 instaurant une indemnité compensatoire en cas de travaux sur la voie publique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

L'article 4 du décret du 2 mai 2019 'instaurant une indemnité compensatoire en cas de travaux sur la voie publique' est remplacé par ce qui suit :

« Art. 4. L'indemnité compensatoire correspond à un montant fixé par le Gouvernement, multiplié par le nombre de jours pendant lesquels l'activité d'une unité d'établissement d'une entreprise est entravée par des travaux, avec un maximum de septante jours par unité d'établissement pour une durée d'un an.

Le Gouvernement détermine :

1^o les modalités de calcul relatives aux délais visés à l'alinéa 1^{er} ;

2^o les modalités de liquidation et de décompte final de l'indemnité compensatoire ».

Spécialement au regard de la notion de « site d'exploitation » définie à l'article 1^{er}, 4^o, du décret du 2 mai 2019, il convient de préciser le sens à donner aux mots « unité d'établissement d'une entreprise », qui ne figurent pas dans l'actuel article 4 et qui ne sont définis ni par les autres dispositions en vigueur du même décret ni dans l'avant-projet à l'examen.

L'article I.2 du Code de droit économique définit l'unité d'établissement comme le « lieu d'activité, géographiquement identifiable par une adresse, où s'exerce au moins une activité de l'entité enregistrée ou à partir duquel elle est exercée ».

L'avant-projet sera complété, le cas échéant par un renvoi à la disposition précitée, à l'instar de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 2 mai 2019, qui définit la notion d'entreprise par un renvoi à l'article I.1, 1^o, du même Code.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Articles 2 et 3

1. Les articles 2 et 3 prévoient un nouveau chapitre IV/1, insérant un article 8/1 dans le décret du 2 mai 2019, qui permet au Gouvernement d'accorder à une entreprise une indemnité spécifique lorsque des retards importants dans la réalisation d'un chantier public régional d'envergure portent atteinte à son activité économique.

Le commentaire précise ce qui suit :

« Compte tenu de la définition d'entreprise au sens de l'article 1^{er}, 1^o, une indemnité spécifique ne peut être octroyée qu'à une entreprise dont l'effectif compte moins de 10 travailleurs ».

Comme l'a relevé la section de législation dans son avis 64.915/2 du 21 janvier 2019,

« l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution pourquoi il limite la possibilité de voir octroyer l'indemnité compensatoire prévue par le projet à l'examen aux seules entreprises comptant moins de dix travailleurs, à l'exclusion en outre des associations sans but lucratif qui exercent une activité économique »¹.

Cette observation s'applique *mutatis mutandis* aux articles 2 et 3 de l'avant-projet.

2. Dans le même ordre d'idées, il convient de relever que la disposition ne fait plus référence aux unités d'établissement mais à l'entreprise et ce, sans expliquer cette différence par rapport à ce qui est prévu en ce qui concerne l'indemnité compensatoire par l'article 4 en projet (article 1^{er} de l'avant-projet).

Il conviendrait dès lors d'apporter des explications sur ce point.

3. Dans la réponse donnée à la suite de l'avis n° 1498 du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie du 1^{er} septembre 2022, qui s'interrogeait quant aux critères pris en considération pour permettre l'octroi d'une indemnité, a précisé la note au Gouvernement que ceux-ci « ont été présentés dans l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi pour l'année 2022 d'une subvention à la ville de Liège afin d'octroyer une compensation financière spécifique aux entreprises dont l'activité économique est atteinte par le chantier public régional d'envergure du 'Tram de Liège' et qu'ils 'seront appliqués à de nouveaux chantiers similaires' ».

¹ Avis 64.915/2 donné le 21 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mai 2019 'instaurant une indemnité compensatoire en cas de travaux sur la voie publique' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2018-2019, n° 1327/1, p. 18 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64915.pdf>).

L'auteur de l'avant-projet fait ainsi référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2022 'relatif à l'octroi, pour les années 2022, d'une compensation financière spécifique pour les entreprises dont l'activité économique est atteinte par un chantier d'envergure connaissant des retards importants', pris sur la base de l'article 57 du décret du 20 juillet 2022 'contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022'². Ledit article 57 du décret du 20 juillet 2022 prévoit pour sa part que

« [l]e Gouvernement peut, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, octroyer une compensation financière spécifique à l'entreprise dont l'activité économique est atteinte par un chantier public régional d'envergure qui subit des retards importants dans son exécution ».

Le commentaire de cette disposition n'explicite cependant pas cette habilitation et se contente d'indiquer que celle-ci « a pour objectif d'avoir une base légale lors de chantier d'envergure »³. Le Gouvernement wallon, dans son arrêté du 29 septembre 2022 précité⁴, donne toutefois effectivement quelques indications quant à ce qu'il convient d'entendre par « chantier public régional d'envergure » et « retards importants » en considérant ce qui suit :

« [...] la situation économique inquiétante des commerçants de la ville de Liège à la suite des retards pris par les travaux du chantier du tram ; [...] l'ampleur exceptionnelle du chantier et de ses retards se traduisant par un tracé de 11 kilomètres, un impact sur l'espace urbain de 50 hectares et un délai de réalisation prévu passé de 45 à 63 mois avec une mise en service initialement prévue pour octobre 2022 et reportée à avril 2024 ; [et] l'absence d'un autre chantier 'comparable' en Wallonie, à savoir un chantier régional avec un délai de réalisation de plus de 24 mois et connaissant des retards d'au moins 30% du délai de réalisation initial, ce qui évite toute inégalité de traitement ».

Il ressort des explications ainsi données qu'en tout cas certains critères – spécialement en termes de « retard important » – ont déjà pu être esquissés et mis en œuvre dans le cadre de la problématique pointée.

Ces critères – ou d'autres d'une nature analogue pouvant être de nature à justifier des différences de traitement au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination – gagneraient à figurer dans le dispositif en projet et, s'agissant de la notion de « chantier régional d'envergure », à y être mieux objectivés.

En tout état de cause, il convient de mieux circonscrire les notions de « chantier public régional d'envergure » et de « retards importants ».

² http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/PARCHEMIN/1004.pdf. En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, le décret concerné n'a pas encore fait l'objet de la publication requise.

³ *Doc. parl.*, Parl. Wall., 2021-2022, n° 1003/1, annexe 3 ; n° 1004/1, annexe 3, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/BUDGET/bud45.pdf.

⁴ Ce document a été transmis par le délégué du Gouvernement à la section de législation.

L'avant-projet sera revu et complété à la lumière de ces observations.

4. La question se pose de savoir pour quels motifs le chapitre IV/1 en projet ne comporte pas de règle similaire à celles prévues à l'article 5, §§ 1^{er} et 2, du décret du 2 mai 2019, qui dispose comme suit :

« Art. 5. § 1^{er}. Le Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* s'applique aux indemnités compensatoires.

Le Gouvernement peut adapter la référence au règlement *de minimis* visé à l'alinéa 1^{er}, en vue d'assurer la conformité du présent décret aux règles communautaires adoptées au titre des dispositions prévues aux articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

§ 2. Le Gouvernement informe l'entreprise du caractère *de minimis* des indemnités compensatoires.

Tant qu'une source authentique de données sur les aides *de minimis* n'est pas instituée, l'entreprise fournit au Gouvernement, selon les modalités qu'il détermine, des informations complètes sur les aides *de minimis*, autres que celle visée par le présent décret, qu'elle a reçues ».

Il est rappelé à cet égard que, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de mettre en place un régime d'indemnité constituant un régime d'aides d'État ne répondant aux caractéristiques des aides *de minimis* au sens du règlement précité, l'avant-projet de décret devra être notifié à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT