

PAYS-BAS

Rapport général

RÉGIME NÉERLANDAIS EN MATIÈRE D'ENCOURAGEMENT DE L'INDUSTRIALISATION

I. LES PRIMES À L'INVESTISSEMENT

1. Comme dans bien des pays, il existe aux Pays-Bas des réglementations ayant pour but de promouvoir le développement de certaines régions par l'octroi de primes lors de l'établissement ou de l'extension d'industries dans ces régions.

2. Les mesures spéciales d'encouragement prises à cet effet sont le résultat de la politique néerlandaise en matière d'économie régionale.

Les principaux objectifs de cette politique sont :

— l'amélioration de la répartition de l'activité industrielle sur l'ensemble du pays; actuellement la population et l'industrie sont concentrées en grande partie dans l'ouest du pays, et le Gouvernement essaie de diminuer cette concentration en favorisant le développement industriel dans d'autres régions du pays;

— l'amélioration de la structure industrielle et du niveau de l'emploi dans ces régions.

3. Les primes sont imputées à un poste spécial du budget du ministère des Affaires économiques. Le budget de 1970, par exemple, prévoit un montant de 94 millions de florins.

Le budget est établi par une loi de finances; chaque année, la politique d'industrialisation fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi.

4. L'octroi des primes se fait sur la base du budget. Les primes sont octroyées sur demande.

Le *Journal officiel* (Staatscourant) publie sous forme d'avis général adressé à tous les intéressés les règles auxquelles il faut se conformer pour pouvoir présenter une demande susceptible d'être retenue.

Cet avis précise les régions auxquelles s'applique la réglementation d'octroi de primes ainsi que les règles générales à respecter pour qu'une prime *puisse* être accordée.

C'est le ministre des Affaires économiques qui désigne les régions où l'on peut bénéficier d'une prime. La réglementation d'octroi de primes n'est d'ailleurs pas la même pour toutes les régions. Le choix des régions a été modifié plusieurs fois. Toutes ces questions ont fait l'objet de nombreux débats parlementaires.

5. Jusqu'à présent, trois réglementations différentes ont été publiées. Les textes relatifs à celles-ci précisent les régions auxquelles elles s'appliquent, les règles de procédure à respecter pour l'introduction d'une demande d'octroi de prime et les conditions à remplir pour qu'une telle demande soit susceptible d'être reçue. Il a toujours été précisé que l'octroi d'une prime est facultatif, précision utile pour savoir si on peut introduire un recours contre un refus d'octroi de prime.

6. En vertu d'une des réglementations, il est possible d'attribuer une prime à un chef d'entreprise qui établit une entreprise dans un des centres de développement aux conditions suivantes :

a. Les coûts d'investissement doivent s'élever au moins à 400 000 florins;

b. Le financement *de* l'établissement prévu doit être réalisé à 40 % au minimum par les ressources de l'industrie propre;

c. L'entreprise devra employer au moins 75 travailleurs en permanence.

La prime peut égaler au plus 25 % des coûts d'investissement — soumis à l'évaluation du ministre — avec un maximum, sauf exception, de 3 millions de florins.

7. Une réglementation spéciale a été prévue pour les établissements à Lelystad, centre des nouveaux polders du lac d'IJssel. Ceux-ci bénéficient d'une subvention de 10 000 florins par employé masculin engagé et fixant son domicile dans cette ville; cette subvention peut atteindre au maximum 25 % des investissements en actifs immobilisés, mais ne peut dépasser 3 000 000 florins.

II. LES ASPECTS JURIDIQUES

8. Un intéressé, en l'occurrence une entreprise qui se propose de procéder à un investissement et qui demande à bénéficier des réglementations d'octroi de primes, peut-il introduire un recours administratif contre un refus du ministre des Affaires économiques en faisant valoir qu'il satisfait à toutes les conditions énumérées dans les textes publiés et que, de ce fait, le ministre lui a refusé à tort la prime demandée?

9. Le droit de recours contre les décisions administratives de l'administration centrale est réglé par la loi de 1963 sur les recours contre les décisions administratives. Cette loi reconnaît aux intéressés le droit d'introduire un recours administratif auprès de la Couronne (la Reine et les ministres), la Section du Contentieux du Conseil d'État entendue, dans tous les cas où il s'agit de décisions pour lesquelles le droit de recours n'est pas réglementé par des lois particulières.

Cette loi générale connaît quatre motifs de recours, à savoir :

a. La décision est contraire à une disposition générale réglementaire;

b. Le détournement de pouvoir;

c. L'organe administratif, en pesant les intérêts en cause, n'a pas pu raisonnablement arriver à la décision incriminée;

d. La décision est contraire aux principes généraux du droit administratif.

L'article 5 de la loi soustrait à l'application de cette loi un certain nombre de catégories de décisions. Par exemple, il n'est pas possible de faire appel des décisions concernant l'attribution ou le refus de prestations en espèce sous la dénomination d'allocation, de subvention, de garantie, de crédit ou de toute autre dénomination, à moins que l'obligation de la prestation ainsi que son montant ne soient établis par ou en vertu d'une disposition générale obligatoire.

10. Le problème est donc de savoir si l'on peut considérer les réglementations d'octroi de primes comme constituant des règlements établissant l'obligation de la prestation ainsi que son montant.

11. Depuis l'entrée en vigueur, en 1964, de la loi sur les recours contre les décisions administratives, il n'y a eu qu'un cas où l'on a demandé à la Couronne de statuer que le ministre des Affaires économiques avait refusé à tort une prime d'investissement à une entreprise industrielle qui l'avait demandée.

L'entreprise avait établi ses plans d'investissement en collaboration étroite avec la commune intéressée et l'entreprise avait jugé — du fait, notamment, des assurances données par la commune qui lui avaient parues fermes — pouvoir compter sur une prime, étant donné qu'elle estimait répondre à toutes les conditions indiquées dans les textes publiés.

La Couronne déclara, par son arrêté royal du 12 février 1965, conformément à l'avis de la Section du Contentieux du Conseil d'État, que le requérant n'était pas recevable.

Les considérants furent les suivants :

— qu'en effet l'entreprise entre en principe en ligne de compte pour une prime sur le Trésor du fait des réglementations arrêtées par le ministre des Affaires économiques pour la promotion de l'industrie, mais qu'il ne peut en être déduit que les réglementations d'octroi de prime, compte tenu notamment de leur caractère, créent en soi un droit à une prime sur le Trésor dans les cas prévus dans les réglementations;

— qu'il n'apparaît pas davantage de quelque autre élément de ces réglementations que l'entreprise qui satisfait aux conditions prévues dans ces réglementations peut en construire un droit à une prime comme précitée;

— qu'il ne peut donc pas non plus être soutenu que dans les réglementations en question l'obligation de la prime soit établie;

— qu'en conséquence, même si les réglementations d'octroi de primes devaient être considérées comme une disposition générale obligatoire, il ne peut pas être soutenu, à l'égard des dites réglementations, qu'elles établissent l'obligation de la prime ni son montant;

— que donc, du fait de la disposition légale précitée (l'article 5 cité ci-dessus de la loi sur les recours), il n'y a pas de possibilité de recours contre la décision incriminée en vertu de la loi sur les recours;

— qu'en conséquence la requête du requérant ne peut être déclarée recevable.

12. Le recours à la Couronne par cette entreprise, recours qui se fondait sur les dispositions de la loi sur les recours de 1963, a donc été rejeté; c'est une des raisons pour lesquelles il n'y a plus eu, dans des affaires de ce genre, de recours administratif à la Couronne.

13. S'il y avait eu, dans le cas précité, un *accord* concernant une aide entre les pouvoirs publics d'une part et l'entreprise de l'autre, on aurait pu engager une procédure devant le juge *civil* en cas de non respect de l'accord.

14. On peut également engager une procédure devant le juge civil — en vertu de l'article 1401 du Code civil néerlandais — s'il y a eu un « acte illicite », soit de la part des pouvoirs publics, soit de la part de tiers. Mais selon la jurisprudence de la Cour suprême, une telle procédure est généralement inapplicable contre les décisions administratives si une autre procédure est possible (comme par exemple le recours à la Couronne).

15. Il ressort de ce qui précède que la protection juridique présente encore des lacunes dans le domaine de l'octroi des subventions. Cette protection est suffisante pour certaines catégories de subventions (notamment dans le domaine de l'enseignement du fait d'une loi particulière) mais pour d'autres catégories les réglementations en vigueur demeurent insuffisantes. On peut en tout cas dire que les exceptions prévues par l'article 5 de la loi sur les recours (évoquées sous le point 9) ne donnent pas satisfaction du point de vue d'une bonne protection juridique et qu'il conviendrait de revoir la loi sur ce point.

16. On notera enfin, pour être complet, qu'aux Pays-Bas il s'est établi, au cours des années, en faveur des entreprises, des réglementations dans des domaines autres que l'octroi d'aide financière et que ces réglementations particulières prévoient bien souvent une possibilité de recours, soit sous la forme d'un recours auprès d'un juge administratif spécial — qui est le collège d'appel des entreprises — soit sous la forme d'un recours à la Couronne, la section du Contentieux du Conseil d'État entendue. La loi sur les bruits, les mauvaises odeurs et les dangers et les lois dans le domaine des transports routiers en constituent des exemples.