

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de la Région wallonne, le 14 juin 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret de l'Exécutif régional wallon "portant agrément de centres régionaux de référence et d'expérimentation", a donné le 17 août 1983 l'avis suivant :

I. OBJET DU PROJET ET ANTECEDENTS.

Le décret en projet vise à organiser l'agrément et la subvention d'exploitations agricoles pilotes et d'établissements pilotes, "dans le cadre de la compétence régionale en matière d'aides complémentaires et supplétives aux entreprises agricoles", ainsi que l'énonce l'exposé des motifs.

Il est, sauf en ce qui concerne les délégations au Ministre de l'Economie wallonne (1), la reproduction textuelle d'un arrêté de l'Exécutif du 24 mai 1983 (Moniteur belge du 6 août 1983). Dans son préambule, cet arrêté vise l'avis du Conseil d'Etat (2). Il convient cependant de procéder à l'examen des dispositions que le présent projet reproduit car cet avis, d'une part, n'a pas été publié et, d'autre part, a été limité à des observations très générales, le Conseil d'Etat s'étant cru dispensé de l'examen des articles par la constatation préalable de la contradiction, dans l'arrêté alors en projet, entre le fondement uniquement budgétaire dont il s'autorisait et la création d'un droit à une subvention, attaché à l'agrément d'un centre, constatation qui l'avait amené à suggérer, soit de transformer le projet d'arrêté en projet de décret, ce qui a été réalisé par le présent avant-projet, soit de modifier le projet d'arrêté de manière à le rendre compatible avec un fondement uniquement budgétaire, ce qui n'a pas été réalisé par l'arrêté du 24 mai 1983.

.../...

(1) Les délégations données au Ministre par l'arrêté du 24 mai 1983 sont, comme il se doit, remplacées dans le décret en projet, par des habilitations conférées à l'Exécutif. Le décret en projet s'écarte aussi de l'arrêté royal du 24 mai 1983 en ce qu'il ne fixe pas le montant de la "subvention annuelle de base".

(2) Il s'agit de l'avis donné le 16 février 1983 sous le numéro L. 15.089/9.

II. COMPETENCE DE LA REGION.

A. Compétence dans l'ordre juridique interne.

1. L'énumération des tâches pour lesquelles les "exploitations agricoles" et les "centres pilotes" peuvent être agréés, telle qu'elle est faite à l'article 1er, reproduit presque entièrement celle que contient l'article 3 de l'arrêté royal du 15 décembre 1975 concernant la reconnaissance et l'octroi de subventions aux jardins d'essais et centres d'essais horticoles. L'article 2 du projet limite clairement aux productions agricoles les "matières" pour lesquelles "les exploitations ou centres visés à l'article 2 (lire : 1er) peuvent être agréés". Du rapprochement des articles 1er et 2 du projet, on peut déduire, malgré l'imprécision des termes "centres régionaux de référence et d'expérimentation" utilisés dans l'intitulé et "centres pilotes" utilisés à l'article 1er, que les bénéficiaires de l'arrêté seront, au moins en grande partie et sous réserve de l'observation 2 ci-après, des entreprises agricoles.

Suivant l'article 6, § 1er, VI, 4°, e, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est une matière visée à l'article 107quater de la Constitution, en ce qui concerne la politique économique, "l'expansion économique régionale ... notamment ... les aides complémentaires et supplétives aux entreprises agricoles". L'octroi d'aides aux entreprises agricoles n'est donc pas l'apanage de la Région. La compétence de celle-ci, tout autonome qu'elle soit, se situe nécessairement dans un rapport déterminé à l'égard de la compétence de l'Etat. Non seulement le texte de la loi spéciale précise que les aides de la Région auront un caractère complémentaire et supplétif,

.../...

mais encore il ressort des travaux préparatoires de cette loi qu'"une intervention du Fonds agricole, qui reste national, n'est pas exclue" (1). Certes, les compétences respectives du pouvoir national et du pouvoir régional demeurent distinctes. Mais l'intervention de la Région, conçue par la loi spéciale du 8 août 1980 comme venant en second ordre, ne saurait annihiler ni même contrarier l'intervention de l'Etat.

Le décret en projet tend effectivement à régler un aspect de l'aide aux entreprises agricoles, sans porter préjudice à la compétence de l'Etat. Les aides qu'il prévoit auraient un caractère complémentaire notamment par rapport à celles dont l'arrêté royal du 15 décembre 1975 règle l'octroi aux entreprises horticoles de cultures maraîchères, de cultures fruitières ou de pépinières.

Le décret en projet ne soulève donc pas d'objection quant à la compétence de la Région par rapport à celle que la loi spéciale réserve à l'Etat par son article 6, § 1er, VI, 4°, e.

2. La notion de "centres pilotes" manque de précision. Il ressort des informations fournies au Conseil d'Etat que ces centres pourraient dépendre d'établissements d'enseignement. Or des subventions aux établissements d'enseignement, y compris pour leurs activités de recherche, sont une matière nationale en vertu de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, matière d'ailleurs liée à celle du pacte scolaire, elle aussi demeurée nationale en vertu de la même disposition.

.../...

(1) Déclaration du Ministre des Affaires économiques devant la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles de la Chambre, rapport fait au nom de cette Commission par MM. le Hardy de Beaulieu et De Grève (Ch. 1979-1980, doc. n° 627, p. 94).

Faute d'avoir pu obtenir des indications nettes sur la nature juridique des "centres pilotes" et des relations éventuelles de ceux-ci avec des établissements d'enseignement, le Conseil d'Etat ne peut qu'attirer l'attention de l'Exécutif sur les conflits de compétence que l'exécution du décret en projet pourrait susciter dans certains cas et, par conséquent, sur la prudence dont il y aura lieu de faire preuve dans cette exécution. Le décret lui-même ne pourra évidemment être interprété que dans un sens qui soit conforme à la répartition des compétences opérée par la Constitution et par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

B. Compétence dans l'ordre juridique international.

Il va de soi que le décret en projet ne peut donner licence à l'Exécutif d'octroyer des subventions qui iraient à l'encontre de prohibitions résultant d'engagements internationaux liant la Belgique et en particulier du traité instituant la Communauté économique européenne. Ici encore, le Conseil d'Etat n'entend pas élever une objection à l'égard du décret en projet, mais seulement mettre en garde contre les difficultés que pourrait susciter, dans certains cas, l'exécution de ce décret et attirer l'attention sur l'obligation de l'Etat belge et, par conséquent, de la Région wallonne, d'informer en temps utile la Commission des Communautés européennes d'un projet qui tendrait à instituer des aides à certaines entreprises.

.../...

III. EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

La terminologie du décret en projet gagnerait à être uniformisée, quitte à ce qu'elle s'écarte de celle, qui n'est d'ailleurs pas elle-même parfaite, de l'arrêté royal précité du 15 décembre 1975.

Il est proposé de substituer, dans l'article 1er, l'expression d'"exploitations agricoles pilotes" à celle d'"exploitations agricoles" et celle d'"établissements pilotes" à celle de "centres pilotes".

L'intitulé devrait adopter les mêmes termes et se lire, par conséquent :

"Projet de décret relatif aux exploitations agricoles pilotes et aux établissements pilotes".

Dispositif.Article 1er.

Le terme de "spéculations" utilisé au d) n'est pas connu des dictionnaires dans le sens que semble impliquer le contexte. Il pourrait être remplacé avantageusement par l'expression "productions nouvelles".

.../...

Article 2.

Il faut évidemment lire "à l'article 1er". La même erreur de référence est reproduite aux articles 4 et 5.

A l'alinéa 2, il serait préférable d'écrire :

"L'Exécutif fixe chaque année le nombre des exploitations et établissements agréés".

Article 3.

Le texte suivant est proposé. Son alinéa 2 permettrait de grouper des règles quelque peu éparses dans l'avant-projet (article 4, alinéa 2, et article 6) :

"Article 3.-

En vue de leur agrément, les intéressés introduisent un dossier relatif :

- a) à la description de l'exploitation ou de l'établissement et de sa situation dans le contexte économique régional;
- b) à la qualification professionnelle de l'exploitant ou du personnel;
- c) aux biens affectés aux tâches à accomplir.

Ils souscrivent les engagements d'établir un rapport semestriel d'activité, de tenir une comptabilité relative aux tâches pour lesquelles ils seraient agréés, de se soumettre aux contrôles que la Région prescrirait et de se conformer aux directives qu'elle donnerait".

.../...

Article 4.

Suivant l'alinéa 1er :

"L'Exécutif régional wallon peut accorder un agrément temporaire aux centres répondant à un besoin de développement économique de la Région wallonne dans les secteurs visés à l'article 2 (lire 1er)".

La manière dont cette disposition se combinera avec l'article 2, alinéa 2, n'est pas claire. Il faut, en effet déduire a contrario de cet alinéa 1er que l'agrément ordinaire est définitif sauf la "suspension" prévue à l'article 7. Mais alors le pouvoir de l'Exécutif de fixer chaque année le nombre des exploitations et établissements agréés se trouverait sérieusement limité.

Les intentions de l'Exécutif à cet égard devraient être précisées, du moins dans l'exposé des motifs.

L'alinéa 2, dont le contenu a été transféré dans l'article 3, alinéa 2, proposé, doit être omis.

Article 5.

Suivant cet article :

"L'agrément donne droit à l'octroi d'une subvention annuelle dont le montant est fixé chaque année par l'Exécutif. Cette subvention est liquidée trimestriellement.

Elle peut être majorée, compte tenu d'investissements qui seraient nécessaires à la réalisation des tâches imposées à l'article 2. Ces investissements doivent faire l'objet d'un accord préalable de la Région".

.../...

1. Comme il a été rappelé au début du présent avis, l'expression "L'agrément donne droit ..." avait été critiquée dans l'avis n° L. 15.089 du 16 février 1983 parce qu'elle figurait dans le projet d'un arrêté à fondement exclusivement budgétaire. Elle ne suscite aucune objection dans un projet de décret. Toutefois, pour qu'elle ait une valeur normative, il faudrait que le montant de la subvention soit déterminé par le décret lui-même ou, du moins, déterminable en vertu de celui-ci.

2. L'alinéa 1er et l'alinéa 2 se situent apparemment dans des ordres différents.

L'alinéa 1er paraît avoir pour objet ce que l'arrêté déjà cité du 24 mai 1983 appelle la "subvention annuelle de base", qu'il fixe à 240.000 francs. Cette subvention semble devoir être fixée par voie de disposition générale et être, par suite, la même pour toutes les exploitations et pour tous les établissements. Au contraire, l'alinéa 2 viserait des suppléments octroyés par une disposition particulière à une exploitation ou à un établissement, en raison d'un investissement spécial, préalablement autorisé par une disposition particulière elle aussi.

Le texte devrait faire mieux apparaître cette différence, si toutefois le Conseil d'Etat ne s'est pas mépris sur les intentions de l'Exécutif. Il devrait en tout cas être plus précis qu'il ne l'est.

Article 6.

Le contenu de cet article a été intégré dans l'article 3, alinéa 2, proposé ci-dessus.

Article 7.

Suivant cet article :

"L'Exécutif Régional Wallon peut suspendre l'agrément en cas de non-respect des dispositions du Code Pénal ou entamer des poursuites judiciaires en application de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature. Le bénéficiaire est tenu de rembourser à la Région les sommes indûment perçues.

Dans le cas où la personne qui a reçu une subvention est tenue de la rembourser, conformément à l'article 3, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, le recouvrement est confié à l'Administration de la Région Wallonne.

L'Exécutif Régional Wallon peut renoncer en tout ou en partie au recouvrement de la subvention et des intérêts y afférents, lorsqu'elle (lire : "il") estime que des circonstances graves ou exceptionnelles ont conduit l'intéressé à ne pas respecter ses engagements".

L'article paraît en partie insuffisant et en partie superflu.

La question d'un éventuel retrait de l'agrément, déjà évoquée à propos de l'article 4, n'y est pas réglée. Il est vrai qu'elle n'a de sens que si l'agrément est, en principe, définitif, ce que l'article 4 ne fait que laisser supposer a contrario. Qu'il y ait seulement possibilité de "suspension" de l'agrément, notamment "en cas de non-respect des dispositions du Code pénal", c'est-à-dire, par exemple, au cas où l'agrément et la subvention auraient été obtenus par escroquerie, ne contribue à clarifier ni le texte, ni les intentions de ses auteurs.

L'article devrait être entièrement revu.

Article 8.

Suivant cet article :

"Les modalités d'octroi de la subvention sont définies par convention conclue entre la Région et le Centre".

L'objet précis de cette disposition n'apparaît pas de manière évidente.

Quelles sont notamment les "modalités d'octroi" qui resteraient à définir dans une convention, une fois appliquées les dispositions du décret en projet, auxquelles la convention ne pourrait évidemment pas déroger ? Il va de soi que l'Exécutif ne pourrait pas déroger non plus au principe d'égalité. L'article devrait, dès lors, être revu, lui aussi, et être au moins justifié dans un exposé des motifs moins sommaire que celui qui a été soumis au Conseil d'Etat.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
R. PIRSON, assesseurs de la section
L. MATRAY, de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.