

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 30 août 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "relatif à l'octroi d'une intervention du Fonds de Garantie et d'une subvention-intérêt aux entreprises touchées par la crise de la dioxine de 1999", a donné le 2 septembre 1999 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait qu'il s'agit d'une intervention temporaire et ponctuelle destinée à préserver l'activité et à sauvegarder la vie des entreprises qui ont subi les répercussions de la crise de la dioxine, soit un événement tout à fait exceptionnel et imprévisible, d'ailleurs reconnu comme tel par la Commission de l'Union européenne."

*

*

*

1. L'avant-projet tend à créer un régime d'aides temporaires aux petites et moyennes entreprises appartenant "à l'industrie agro-alimentaire" ou utilisant "comme matière première un produit agro-alimentaire" en vue de leur permettre de reconstituer leur fonds de roulement amenuisé suite à la crise de la dioxine de 1999.

Cette aide consisterait en l'intervention du Fonds de garantie, visé à l'article 12 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, et en l'allocation d'une subvention-intérêt.

.../...

2. Les aides aux entreprises, tant horizontales que sectorielles, en ce compris le secteur agro-alimentaire (1), relèvent de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribuent aux régions la politique économique.

Toutefois, en ce qui concerne le secteur des entreprises agricoles, la compétence régionale est limitée aux aides à l'investissement, ainsi qu'aux aides complémentaires et supplétives, en vertu de l'article 6, § 1er, V, 2° et 3°, de la même loi spéciale.

En outre, comme le Conseil d'Etat l'a déjà rappelé à plusieurs reprises, il résulte de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'avant de prendre des mesures qui relèvent de leurs compétences en matière de politique agricole, les régions doivent se concerter avec l'autorité fédérale compétente si ces mesures ont une incidence sur les compétences qui reviennent, dans cette matière, à l'Etat fédéral, et réciproquement. S'agissant, en particulier, d'aides supplétives aux entreprises agricoles, il y a lieu de considérer qu'une concertation préalable s'impose, étant donné que l'Etat fédéral peut, à la suite de cette concertation, estimer préférable d'accorder lui-même des aides, privant ainsi les aides régionales envisagées de leur raison d'être. De même dans

(1) Voir doc. parl., Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p. 9, cités par B. Haubert et P. Vandernoot, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1998, A.P.T., 1988, pp. 236 et 237.

le cas d'aides complémentaires, l'Etat fédéral pourrait-il décider de revoir les aides qu'il accorde (1).

Même s'il ressort de l'exposé des motifs que l'intention de l'auteur du projet est de ne pas inclure dans le régime d'aide

"... les exploitations agricoles pour lesquelles des mesures ont déjà été ou seront prises par ailleurs",

les entreprises agricoles ne sont pas pour autant formellement exclues par l'avant-projet. En effet, pour ne prendre qu'un seul exemple, un élevage industriel, s'il est à considérer comme une "entreprise agricole" peut également être qualifié d'"entreprise appartenant à l'industrie agro-alimentaire".

Sauf à prévoir expressément que seules sont visées les activités de transformation de produits agricoles, à l'exclusion des entreprises agricoles, le projet doit donc faire l'objet d'une concertation avec l'autorité fédérale compétente. En cas de non-respect de cette formalité, l'avant-projet, devenu décret, pourrait être annulé par la Cour d'arbitrage.

(1) Avis L. 22.567/VR, donné le 6 octobre 1993, sur une proposition de décret "accordant une aide supplétive aux éleveurs de porcs victimes de mesures d'abattage prises dans le cadre de la lutte contre la peste porcine.

3. Par ailleurs, dès lors que le projet, tend à instituer un nouveau régime d'aides, il doit être notifié à la Commission de l'Union européenne, conformément à l'article 88 (ex 93), § 3, du Traité instituant la Communauté européenne.

Des informations fournies au Conseil d'Etat, il ressort que l'intention de l'auteur du projet serait de limiter l'aide de manière telle que cette notification ne serait pas requise en vertu de la règle "de minimis".

Le Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales prévoit en effet que la Commission peut décider qu'eu égard au développement et au fonctionnement du marché commun, certaines aides ne satisfont pas à tous les critères de l'article 87 (ex 92), § 1er, du traité et qu'elles sont donc exemptées de la procédure de notification prévue à l'article 88 (ex 93), § 3, du traité pour autant que les aides accordées à une même entreprise ne dépassent pas un montant fixe déterminé.

Il y a lieu toutefois de préciser à cet égard que dans la communication actuellement en vigueur relative aux aides "de minimis", la Commission a expressément précisé que cette règle ne s'appliquait pas aux aides octroyées pour des dépenses relatives à l'activité de l'agriculture ou de la pêche.

.../...

Conformément à l'article 36 (ex 42), alinéa 1er, les dispositions du traité relatives à la concurrence ne sont, en effet, applicables à la production et au commerce de produits agricoles visés à la liste qui fait l'objet de l'annexe I au traité que dans la mesure prévue par le Conseil. La réglementation relative au contrôle des aides dans le secteur agricole se trouve donc exclusivement dans le droit communautaire dérivé (1).

En vertu du Règlement n° 26 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles, l'article 88 (ex 93), § 3, du traité est applicable aux aides accordées en faveur de la production ou du commerce des produits énumérés à l'annexe I du traité.

L'attention de l'auteur du projet doit dès lors être attirée sur le fait que la liste qui figure dans cette annexe est telle que nombre d'entreprises utilisant des produits agricoles comme matière première sont visées par ce droit communautaire dérivé (2) et que la règle "de

(1) J.-P. Keppenne, Guide des aides d'Etat en droit communautaire, Réglementation, jurisprudence et pratique de la Commission, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 508.

(2) Voir par exemple, le Règlement (CE) n° 951/97 du Conseil du 20 mai 1997 prévoit une action commune destinée à favoriser l'amélioration et la rationalisation du traitement, de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles, en particulier son article 16, § 5, qui soumet aux articles 87 (ex 92) à 89 (ex 94) du traité les aides qui, dans le domaine couvert par le Règlement, ne répondraient pas aux modalités et conditions prévues par le règlement.

minimis" n'est donc pas applicable aux aides qui leur sont spécifiquement accordées.

Il est, dès lors, fortement douteux qu'une réglementation tendant à apporter une aide "essentiellement aux entreprises du secteur agro-alimentaire" (en ce compris la première transformation des produits agricoles) puisse être mise en oeuvre sans être préalablement notifiée à la Commission, même si les entreprises agricoles en tant que telles en étaient expressément exclues.

4. Enfin, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

Les délégations contenues dans le présent projet sont excessives.

(1) Voir par exemple, l'avis L. 24.214/9, donné le 10 mars 1995, sur un avant-projet de décret relatif au tourisme social (Doc. C.R.W., session 1994-1995, n° 345/1).

En effet, même si un certain nombre de conditions d'éligibilité aux aides sont déterminées, le Gouvernement se voit habilité à fixer d'autres conditions, sans autre précision. En outre, l'avant-projet le charge de déterminer la "procédure, les modalités d'octroi et de liquidation de la subvention-intérêt", ainsi que la "procédure, les modalités d'octroi et de mobilisation de la garantie", se bornant à cet égard à instituer une commission chargée d'évaluer le besoin en fonds de roulement et le lien de causalité entre ce besoin et la crise de la dioxine.

Le projet devra être complété de manière à permettre à la Commission d'estimer si l'aide est compatible avec le marché commun. Les prérogatives du législateur seront ainsi également respectées.

5. Il résulte des considérations qui précèdent que l'avant-projet ne peut être considéré comme un texte définitif.

Selon une jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qu'après avoir franchi toutes les phases successives de leur élaboration administrative, en d'autres termes après que les avis requis ont été recueillis au sujet des textes en projet et que les accords éventuellement imposés ont été obtenus,

.../...

après que les auteurs des projets ont eu l'occasion d'adapter éventuellement leurs textes à la lumière de ces avis, etc., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs (1).

La section de législation ne pourra dès lors donner son avis que lorsque l'avant-projet, dûment complété, aura été soumis à la formalité prévue à l'article 88 (ex 93), § 3, du traité instituant la Communauté européenne (2), ainsi que, le cas échéant, à celle prévue à l'article 6, § 3bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

6. Le projet devra donc être à nouveau soumis au Conseil d'Etat après l'accomplissement de ces formalités préalables.

Le Conseil d'Etat attire toutefois, d'ores et déjà, l'attention de l'auteur du projet sur les deux points suivants :

-
- (1) Voir en ce sens l'avis L. 25.895/1, donné le 18 septembre 1997, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant organisation d'activités de consultance et d'accompagnement de carrière effectuées par l'Office régional bruxellois de l'Emploi".
- (2) Pour les régimes d'aide d'importance mineure, il existe une procédure accélérée en vertu de laquelle la commission se prononce sur les notifications dans un délai de 20 jours ouvrables (Communication (62/C213/03) de la Commission relative à la procédure d'autorisation accélérée pour les régimes d'aide aux petites et moyennes entreprises et pour les modifications de régimes existants, J.O.C.E., n° C 213/1 du 19 août 1992).

.../...

- a) Il convient de formuler les règles de manière positive. C'est ainsi que dans l'article 1er, il convient d'écrire que les entreprises qui remplissent les conditions fixées ont droit à une intervention du Fonds de Garantie et à une subvention-intérêt. Des règles relatives à l'intervention de ces Fonds sont, en effet, déjà fixées dans la loi du 4 août 1978 de réorientation économique. En écrivant, comme dans le projet, que l'intervention du Fonds de Garantie et la subvention-intérêt "ne peuvent être accordées qu'à l'entreprise qui remplit les conditions (énumérées)", l'on donne l'impression que le Fonds précité ne pourrait plus intervenir dans aucun autre cas.
- b) Il convient de ne pas confondre, comme le fait l'article 6, la période pendant laquelle le décret sera en vigueur et la période pendant laquelle des demandes d'intervention du Fonds de Garantie et des demandes de subvention-intérêt pourront être introduites. Si l'intention de l'auteur du projet est de fixer une date limite pour l'introduction des demandes précitées, comme l'a indiqué le représentant du Ministre, cette date devrait figurer dans l'article 1er. En prévoyant que le décret dans son ensemble "cessera d'être en vigueur au 31 décembre 1999", l'on supprimerait en effet l'intervention du Fonds de Garantie et l'octroi de subventions-intérêts au-delà de cette date.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	Y. KREINS, P. HANSE,	conseillers d'Etat,
Madame	B. VIGNERON,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS