

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 11 janvier 2000, 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 garantie de la Région à certaines entreprises touchées par la crise de la dioxine", a donné le 17 janvier 2000 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 de demande d'avis, s'exprime en ces termes :

"L'urgence est notamment motivée par le fait qu'il est nécessaire de donner rapidement une base légale au protocole intervenu entre les Régions et l'Association Belge des Banques, aux fins d'élargir le champ d'application du décret du 30 septembre 1999 et d'ainsi permettre aux entreprises visées par le protocole bancaire mais ne pouvant bénéficier de ce premier décret de pouvoir prétendre à une aide appropriée.

Il convient également de souligner qu'il s'agit d'une mesure temporaire, qui ne porte que sur des demandes à introduire par les entreprises avant le 31 mars 2000.

En outre, ce projet, notifié à la Commission européenne en date du 16 décembre 1998 devrait recevoir dans les tous prochains jours l'approbation de l'aide publique octroyée, dans le sens où cette aide est identique à celle prévue par le protocole bancaire déjà approuvée comme précisé ci-dessus."

Saisie dans le délai de trois jours, la section de législation se limite aux observations fondamentales qui suivent.

L'absence d'observation concernant l'une ou l'autre disposition ne signifie pas que les textes de l'avant-projet ne soient ni critiquables, ni perfectibles. Il va de soi que le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne saurait servir d'élément d'interprétation du décret en projet.

.../...

I. PORTEE DU TEXTE EN PROJET

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret a pour but de permettre à certaines entreprises touchées par la crise de la dioxine qui n'entrent pas dans le champ d'application du décret du 30 septembre 1999 (1) de bénéficier également de l'intervention du Fonds de garantie visé à l'article 12 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique. Sont concernées, à l'exclusion des exploitations agricoles, les entreprises qui ont une activité principale ayant trait à la production, à la transformation, au transport ou au commerce de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux.

II. OBSERVATIONS GENERALES

1. Les aides aux entreprises, tant horizontales que sectorielles, en ce compris le secteur agro-alimentaire (2), 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 attribue aux régions la politique économique.

(1) Décret de la Région wallonne du 30 septembre 1999 "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 en 1999", publié au Moniteur belge du 13 octobre (avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 29.544/2/V, donné le 2 septembre 1999).

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

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. L'on entend par ces termes, une aide qui étoffe une aide existante, par exemple par augmentation du taux ou de la base de calcul, ou s'ajoute à une aide existante en recourant à une autre technique ou à d'autres bases (1).

La Région wallonne est, dès lors, compétente pour faire bénéficier de l'intervention du Fonds de garantie des entreprises du secteur agro-alimentaire, voire même des entreprises du secteur agricole, pour autant, dans ce dernier cas, que la garantie complète celle octroyée par l'Etat fédéral (2) ou concerne des cas qui n'entrent pas dans son champ d'application.

(1) Voir avis L. 17.902/2 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 3 mars 1987 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 9 avril 1987 "relatif à la promotion de services et de nouveaux produits en matière agricole et agro-alimentaire".

(2) Tout en évitant la "surcompensation" dont l'absence constitue une condition importante à l'autorisation des aides par la Commission européenne.

Il résulte de l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 3 décembre 1999 (1), combiné avec les articles 2 et 3 du protocole conclu le 25 août 1999 entre l'Etat et l'Association belge des banques (2), que sont concernés par la garantie fédérale les crédits inférieurs ou égaux à cinq millions de francs octroyés à des entreprises dont l'activité principale se situe

"... dans un ou plusieurs des secteurs de la production de viande, lait et oeufs qui sont touchés par la situation de crise qui est née à la suite de la contamination potentielle d'aliments pour animaux par la dioxine pendant la première moitié de 1999." (3).

2. Le texte en projet exclut de son champ d'application les exploitations agricoles; il ne concerne, en principe, que le secteur agro-alimentaire.

-
- (1) Loi du 3 décembre 1999 "relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine", publiée au Moniteur belge du 11 décembre 1999.
- (2) Protocole relatif à l'octroi de crédits de soudure à des entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.
- (3) Ce champ d'application, qui résulte de l'article 2, paragraphe 1er, a, du protocole, semble se rapprocher de celui, plus précis, de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 3 décembre 1999, précitée, qui vise "toute entreprise dont l'activité principale consiste en l'élevage de volaille, porcs ou bovins ou en la production d'oeufs ou de lait".

.../...

Cependant, la distinction entre secteur agro-alimentaire et secteur agricole n'est pas toujours aisée à établir. Qu'en est-il, par exemple, d'une entreprise qui, de manière exclusive ou parallèlement à une activité purement agricole, effectue la première transformation de produits agricoles ? En vertu de l'article 3, 1°, de la loi du 3 décembre 1999 précitée, le Roi peut, aux conditions qu'Il fixe, assimiler à des entreprises agricoles des entreprises dont l'activité principale consiste en la production d'autres produits d'origine animale repris sur la liste figurant à l'Annexe I du Traité instituant la Communauté européenne. Dans l'avis L. 29.582/3 donné le 12 octobre 1999, la section de législation du Conseil d'Etat s'est exprimée comme suit au sujet de cette possibilité d'assimilation :

"Selon le commentaire de l'exposé des motifs relatif à l'article 3, les auteurs du projet visent notamment 'certains produits laitiers de première transformation'. D'après les explications du délégué du gouvernement, il s'agit de produits dont la première transformation intervient dans l'entreprise agricole même.

Par conséquent, il peut être raisonnablement considéré que les entreprises visées à l'article 3, 1°, du projet relèvent du secteur agricole selon l'acception qui doit lui être donnée sur le plan de la répartition des compétences."

Il convient, dès lors, que le texte en projet définisse de manière précise ce qu'est une exploitation agricole exclue de son champ d'application. Cette précision pourra être apportée, par exemple, en reprenant les définitions contenues dans les articles 2, 2° et 3 de la loi du 3 décembre précitée.

.../...

3. Tout comme le décret du 30 septembre 1999 précité, le texte en projet visé à octroyer une aide aux entreprises victimes de la crise de la dioxine.

Cette aide est cependant limitée à la seule intervention du Fonds de garantie visé à l'article 12 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique alors que le décret du 30 septembre 1999 accorde également une subvention-intérêt et une prime forfaitaire de 10.000 francs. Par ailleurs, les conditions fixées pour pouvoir bénéficier de la garantie du Fonds - tant en ce qui concerne l'entreprise que le crédit - sont différentes et plus sévères dans le décret en projet.

Eu égard à la nature de l'aide, il appartient à l'auteur du projet de justifier ces différences au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

4. La demande d'avis et l'exposé des motifs font référence au protocole conclu le 6 octobre 1999 entre les régions et l'Association belge des banques, auquel le texte en projet aurait pour objectif de donner un fondement légal. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que ce protocole n'est source de droit qu'entre les parties signataires. Il en résulte que ces stipulations ne pourront en rien limiter le droit à la garantie du Fonds que les entreprises touchées par la crise de la dioxine puiseront dans le décret. Autrement dit, les conditions relatives aux entreprises bénéficiaires ou aux crédits qui figurent dans

.../...

le protocole sans être reprises dans le texte en projet, ne pourront justifier un refus de la garantie. De même, aucune autre règle figurant dans le protocole ne pourra être imposée si elle n'est pas reprise dans le texte en projet ou dans ses arrêtés d'exécution.

5. Compte tenu des répercussions budgétaires auxquelles l'octroi de la garantie peut donner lieu, le décret devrait fixer un plafond à concurrence duquel le Gouvernement pourra octroyer la garantie régionale.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Examen du texte

Préambule

Le préambule de l'arrêté par lequel un projet de décret est présenté au Conseil régional wallon mentionne uniquement le ministre qui présente l'arrêté. Les références aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à l'urgence et à l'avis du Conseil d'Etat doivent, dès lors, être omis.

.../...

Dispositif

Article 1er

1. Les termes utilisés au 3° sont particulièrement imprécis. Qu'entend-on par "production de produits alimentaires" ? Ces termes pourraient englober, par exemple, la production d'oeufs, qui est une activité agricole n'entrant pas, en principe, dans le champ d'application du décret. De même, la notion de "transformation de produits alimentaires" pourrait s'appliquer à des produits repris dans l'Annexe I du Traité instituant la Communauté européenne et, dès lors, viser une entreprise assimilée à une entreprise agricole en vertu de l'article 3, 1°, de la loi du 3 décembre 1999 précitée.

2. Le 4° dispose que pour pouvoir bénéficier de l'intervention du Fonds, l'entreprise doit

"ne pas avoir été impliquée dans la production, la transformation ou la commercialisation d'aliments pour animaux contre lesquelles des poursuites pénales ou actions civiles ont été initiées du fait d'une éventuelle responsabilité dans la contamination de ces aliments par des dioxines ou des PCB."

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet ne permet pas de déterminer la portée de la condition qu'il contient et qui doit être remplie pour que l'entreprise concernée puisse bénéficier de l'intervention du Fonds de garantie. Que convient-il d'entendre par "ne pas avoir été impliquée" ? A partir de quand peut-on parler de responsa-

.../...

bilité "éventuelle" ? Des poursuites pénales peuvent-elles être "initiées" contre "la production, la transformation ou la commercialisation d'aliments" ?

Comment prouver que ces poursuites ont commencé ? Ne conviendrait-il pas de prévoir une déclaration sur l'honneur émanant de l'emprunteur ?

Par ailleurs, l'introduction d'une action civile n'implique aucune responsabilité de la partie défenderesse : celle-ci peut gagner son procès et même, sur action reconventionnelle, obtenir condamnation de la partie demanderesse, par exemple pour action téméraire et vexatoire (1).

3. En vertu du 5°, sont exclues du bénéfice de l'intervention du Fonds de garantie, les entreprises qui ont des arriérés de paiement importants en ce qui concerne les impôts, les charges sociales, les rémunérations, ou les dettes à l'égard d'un organisme de crédit. Il n'apparaît pas clairement du texte en projet si cette condition est appréciée, tout comme les "conditions de la faillite", au 27 mai 1999. Si tel n'est pas le cas, les entreprises concernées auront inévitablement des arriérés de paiement puisqu'elles rencontrent, suite à la crise de la dioxine, des difficultés de fonds de roulement auquel le crédit garanti par la Région a précisément pour but de mettre fin.

(1) Voir, dans le même sens, l'observation faite dans l'avis L. 29.723/1, donné le 16 décembre 1999 sur un avant-projet de décret "houdende een garantieregeling voor ondernemingen die geleden hebben onder de dioxine-contaminatie in 1999".

Par ailleurs, la notion d'"arriérés de paiement importants" doit être précisée.

4. En vertu du 6°, l'entreprise doit apporter la preuve de la détérioration de sa situation financière. Cette notion doit être précisée. Convient-il, en outre, de l'apprécier au niveau de l'entreprise ou du siège d'exploitation ?

5. Le 7° exclut du champ d'application du décret les entreprises qui ont bénéficié d'une autre aide portant sur un crédit en reconstitution de fonds de roulement consenti par un organisme de crédit suite à la crise de la dioxine. L'exposé des motifs et le dispositif du projet doivent préciser, comme l'a fait le représentant du ministre, que cette disposition vise les entreprises qui ont bénéficié, en tout ou en partie, de l'aide prévue dans le décret du 30 septembre 1999. Il n'est, en effet, pas impossible qu'une entreprise entre dans le champ d'application du décret du 30 septembre 1999 et du texte en projet. Dans ce cas, l'entreprise devra choisir et ne pourra cumuler les aides.

Par ailleurs, plusieurs questions se posent :

- 1° l'interdiction de cumul ne devrait-elle pas s'appliquer en prenant en considération le siège d'exploitation et non l'entreprise ?

.../...

- 2° Le texte en projet ne règle pas la question de l'interdiction éventuelle du cumul avec les aides octroyées par l'Etat fédéral ou une autre région. En effet, tel qu'il est actuellement défini, le champ d'application du texte en projet pourrait englober des entreprises visées, de manière actuelle ou potentielle, par la loi du 3 décembre 1999, précitée, ou par le projet de décret précité de la Région flamande (1) ?
- 3° Qu'en est-il des entreprises qui ont bénéficié d'indemnités de source privée (assurances, dommages-intérêts) ?

Article 2

1. En vertu du 3°, la perte du chiffre d'affaires pour la période du 1er juin jusqu'au 30 septembre 1999 est calculée par rapport au chiffre d'affaires de la même période de l'année 1998. Le Conseil d'Etat se demande, dès lors, comment sera calculée la perte du chiffre d'affaires pour les entreprises qui n'existaient pas encore à la date du 1er juin 1998.

2. Il appartient au décret lui-même de fixer toutes les conditions auxquelles doivent répondre les crédits pour pouvoir bénéficier de la garantie du Fonds. Quant aux modalités du crédit, elles concernent uniquement les relations entre les entreprises victimes de la crise de la

(1) Sur la question du champ d'application du texte en projet, il est renvoyé aux observations générales, points 1 et 2.

dioxine et leurs organismes bancaires et, partant, sortent du cadre du décret qui n'a pas pour objet de réglementer le crédit mais uniquement l'octroi de la garantie de la Région. L'article 2 doit, dès lors, être fondamentalement revu (1).

Article 3

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"La garantie couvre 50 % du crédit consenti par l'organisme de crédit."

Article 4

1. Il y a lieu d'énumérer de manière complète les missions qui sont confiées, dans le cadre du décret en projet, à la commission instituée par le décret du 30 septembre 1999 précité. Le mot "notamment" doit, dès lors, être supprimé et la liste complétée.

2. Le décret en projet ne peut déléguer les pouvoirs que la loi du 4 août 1978 de réorientation économique attribue au Fonds de garantie. Même si une délégation était possible, elle ne pourrait provenir, par définition,

(1) Il en va ainsi des santés réelles et personnelles que l'emprunteur devra constituer en faveur de l'établissement de crédit (voir protocole du 6 octobre 1999, article 3).

que du Fonds lui-même. Il appartient à l'auteur du projet de choisir l'une des deux solutions suivantes :

- 1° supprimer la disposition en projet;
- 2° par dérogation à la loi du 4 août 1978 précitée, prévoir que la décision d'octroyer la garantie appartient à la commission instituée par le décret du 30 septembre 1999 et non aux organes du Fonds de garantie.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS