

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.739/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 10 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "concernant l'agrément de Centres de Référence et d'Expérimentation en agriculture", a donné le 7 avril 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Le projet d'arrêté a un double objet :

1. il habilite le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions à "agréer des exploitations et groupements agricoles comme centres de référence et d'expérimentation, afin d'encourager, dans les conditions de la pratique, et de diffuser les résultats d'une ou plusieurs des activités" énumérées dans le texte en projet;
2. il prévoit que "l'agrément donne droit à l'octroi d'une subvention annuelle forfaitaire de 8.000 €, liquidée par tranches trimestrielles de 2.000 €" et que "cette subvention peut être majorée, compte tenu d'investissements nécessaires à la réalisation des activités visées par l'agrément, et préalablement approuvés par l'Administration".

Par ailleurs, selon l'article 9 du projet, "l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 24 mai 1983 portant agrément de Centres régionaux de Référence et d'Expérimentation, modifié par les arrêtés du 25 juillet 1991, 14 novembre 1991, 30 mars 1995 et 17 janvier 2002 est abrogé".

Il convient de rappeler les principes régissant la matière de l'octroi de subventions, lesquels principes sont actuellement consacrés par la seconde phrase de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁽¹⁾. Selon cette disposition, "en l'absence d'une loi ⁽²⁾ organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ⁽³⁾".

En l'espèce, il n'existe pas de législation organique prévoyant, de manière spécifique, l'octroi de la subvention qu'envisage le projet d'arrêté.

En outre, tel qu'il est rédigé, le projet d'arrêté tend à établir un cadre juridique permanent, qui, dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire.

Si l'auteur du texte devait persister dans l'intention de lui donner un fondement uniquement budgétaire, il lui reviendrait en outre d'indiquer, conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, quelle est la disposition spéciale du budget général des dépenses qui constitue le fondement légal du régime de subvention en projet. Dans cette hypothèse, ce régime ne vaudrait que pour la durée de cet exercice budgétaire.

Dans l'état actuel, le texte en projet semble dépourvu de fondement légal.

La section de législation estime encore devoir formuler les observations suivantes.

⁽¹⁾ Cette disposition est applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁽²⁾ Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Région wallonne.

⁽³⁾ Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région wallonne.

Formalités préalables

1. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures envisagées par le projet et le Gouvernement wallon a du reste décidé, lors de sa séance du 18 décembre 2003, de le soumettre à cette concertation.

Le seul document figurant au dossier joint à la demande d'avis est un "extrait du rapport de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence Interministérielle de Politique Agricole du lundi 12 janvier 2004".

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a cependant précisé que le procès-verbal de ce Groupe de travail permanent a bien fait l'objet d'une procédure écrite d'approbation par la Conférence Interministérielle de Politique Agricole.

À défaut d'être transmise avec la demande d'avis, la preuve de l'accomplissement de la formalité préalable aurait dû être adressée sans délai au Conseil d'État.

2. L'article 88 (ex-article 93), § 3, première phrase, du Traité instituant la Communauté européenne dispose :

"La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides."

Cette disposition a été rendue applicable aux aides d'État en matière agricole par l'article 4 du règlement (CEE) n° 26/62 du Conseil du 1^{er} juillet 1962, conformément à l'article 36 (ex-article 42) du Traité.

.../...

Une seconde obligation de communication résulte de l'article 3.1. du règlement (CEE) n° 1728/74 du Conseil du 27 juin 1974 concernant la coordination de la recherche agricole, lequel dispose :

"Les États membres fournissent à la Commission les informations scientifiques, économiques et financières concernant les actions de recherche agricole entreprises ou envisagées sous leur autorité.

Ils s'efforcent de fournir à la Commission les mêmes informations concernant les actions de recherche agricole entreprises ou envisagées par des organismes qui ne relèvent pas de leur autorité."

Les pièces jointes à la demande d'avis ne permettent pas de déterminer si ces procédures d'information de la Commission européenne ont été réalisées.

Observations particulières

Article 1^{er}

Aux termes de l'article 1^{er}, 3°, du projet, l'exploitant agricole est défini comme étant soit une personne physique ou morale, soit une association de fait. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la référence ainsi faite à des groupements dépourvus de la personnalité juridique.

Les conditions imposées, par cette disposition, aux personnes morales pour être reconnues comme exploitant agricole, constituent, en outre, un traitement discriminatoire par rapport aux associations de fait qui n'y sont pas soumises.

Article 4

Lorsqu'un arrêté précise les conditions dans lesquelles l'organisme agréé ou l'allocataire d'une subvention doit exercer son activité pour rester agréé ou garder le bénéfice de la subvention, les dispositions qui imposent ces conditions ne peuvent être

.../...

rédigées comme imposant seulement à l'organisme ou à l'allocataire qu'il s'engage à respecter ces conditions mais comme les lui imposant, de sorte que l'administration exerce son contrôle non sur l'existence de "l'engagement" mais sur le respect effectif des conditions.

Le 4° est inutile et doit être omis puisque l'allocataire y est déjà obligé par l'article 56 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voy. not. l'avis 36.544/4, donné le 8 mars 2004, sur un avant-projet décret "relatif aux subventions pour la promotion touristique".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS