SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.507/4

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, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 17 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture", a donné le 12 juin 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Formalités préalables

1. Selon l'article 6, § 3*bis*, 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 notamment décidé, lors de sa séance du 23 février 2006, de charger "le Ministre de l'Agriculture [...] de présenter ce projet à la Conférence interministérielle de politique agricole pour ensuite, en cas d'accord de la Conférence, solliciter l'avis du Conseil d'État".

La section de législation n'a toutefois pu vérifier, à défaut de tout document concernant la procédure de concertation parmi les pièces jointes à la demande d'avis, que cet accord, auquel le Gouvernement a subordonné sa consultation, a bien été obtenu (1).

2. Lors de sa séance du 23 février 2006, le Gouvernement wallon a également décidé de charger "le Ministre de l'Agriculture [...] de notifier à la Commission européenne, Direction générale de l'Agriculture, les projets de modifications à l'arrêté du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture".

---

(1) Il en résulte également qu'eu égard aux termes de la notification au Gouvernement wallon de la décision du 23 février 2006 (A40), singulièrement le point 2, premier tiret, la section de législation du Conseil d'État émet des doutes quant à la validité de sa saisine.

Selon le délégué du ministre, cette obligation de notification résulte du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, dont l'article 52 dispose comme suit :

> "Dans le cadre du champ d'application de l'article 36 du traité, l'aide d'État visant à accorder un financement complémentaire aux mesures de développement rural admises au bénéfice du soutien communautaire doit être notifiée par les États membres et approuvée par la Commission, selon les dispositions du présent règlement, en tant que partie de la programmation visée à l'article 40. La première phrase de l'article 88, paragraphe 3, du traité ne s'applique pas à l'aide ainsi notifiée." (2)

Également faute de tout document relatif à l'exécution de cette obligation parmi les pièces jointes à la demande d'avis, la section de législation n'a pu non plus s'assurer que le projet a bien été approuvé par la Commission et peut en conséquence sortir ses effets.

Fondement légal

Le préambule du projet vise le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon et il ressort de la note soumise au Gouvernement wallon avec l'avant-projet qu'il a adopté en première lecture le 23 février 2006 que ce dernier se fonde plus particulièrement sur l'article 42 de ce décret.

La section 2 du chapitre VIII dudit décret est rédigée comme suit :

> "Section 2. - Dispositions propres au Fonds d'impulsion du développement économique rural
>
> Art. 41. Pour la création et le développement d'activités économiques dans les zones franches rurales visées à l'article 38, le Gouvernement peut majorer les subventions existantes conformément aux dispositions de la présente section en

(2) La plupart des dispositions y compris l'article 52 du règlement (CE) n° 1257/1999 sont abrogées avec effet au 1er janvier 2007. Le règlement abrogé continue toutefois à s'appliquer aux actions que la Commission approuve en vertu dudit règlement avant cette date.

utilisant les moyens budgétaires du Fonds d'impulsion du développement économique rural.

Art. 42. § 1er. Dans le respect des limites budgétaires du Fonds d'impulsion du développement économique rural et dans le respect des dispositions européennes, le montant des subventions existantes peut être majoré de 25 % du coût de l'investissement, sans toutefois que le taux ainsi majoré ne puisse excéder 90 % de ce coût.

Le coût de l'investissement est celui figurant dans la demande de subvention initiale.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le montant des subventions octroyées aux ateliers de travail partagé, tels que définis à l'article 1er, 10°, du décret du 11 mars 2004 portant sur les infrastructures d'accueil des activités économiques, pourra être majoré de 40 % du coût de l'investissement sans toutefois que le montant des subventions ainsi majoré puisse excéder 90 % de ce coût.

La majoration du montant des subventions est accordée sans tenir compte des éventuels plafonds inscrits dans la législation ou la réglementation en vertu desquelles la subvention initiale est accordée.

§ 2. Les investissements éligibles concernent les projets suivants :

1° les ateliers de travail partagé, tels que définis à l'article 1er, 10°, du décret du 11 mars 2004 portant sur les infrastructures d'accueil des activités économiques;

2° les investissements immobiliers relatifs aux sociétés coopératives d'utilisation de matériel agricole visées par l'article 1er, 9°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture;

3° les projets de diversification agro-alimentaire favorisant la production, la transformation et la commercialisation, initiés par un exploitant agricole au sens de l'article 1er, 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture, ainsi que ceux développés dans le cadre du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural et du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises et du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises;

4° les incubateurs, les centres de services auxiliaires, les halls relais et les centres d'entreprises, tels que définis à l'article 1er du décret du 11 mars 2004 portant sur les infrastructures d'accueil des activités économiques;

5° les projets de développement en énergies renouvelables, tels que visés dans le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 2002 relatif à l'octroi de subventions pour l'amélioration de l'efficience énergétique et la promotion d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie du secteur privé, dans le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie.

§ 3. Pour être éligibles à une majoration de la subvention, telle que prévue au § 1er, les investissements doivent pouvoir bénéficier d'une subvention en vertu des dispositions suivantes et de leurs arrêtés d'exécution :

1° le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural;

2° le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité;

3° le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz;

4° le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie;

5° le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques;

6° le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises et le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises;

7° l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture, pour autant que celles-ci ne soient octroyées qu'à des projets répondant aux champs d'intervention du «Fider» décrits à l'article 42, § 2;

8° l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 2002 relatif à l'octroi de subventions pour l'amélioration de l'efficience énergétique et la promotion d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie du secteur privé.

§ 4. Le Gouvernement est habilité à établir la clé de répartition des moyens budgétaires repris au «Fider» en fonction du type d'opérateurs selon qu'ils sont publics ou privés, et du type de projets, tels que listés au § 2, et du type de législations, telles que listées au § 3.

§ 5. Les investissements relatifs au § 2, 1°, non éligibles dans le cadre des dispositions reprises au § 3, feront l'objet d'un subventionnement à hauteur de maximum 90 %, plafonné, par bénéficiaire, à 100.000 euros sur une période de trois ans, selon une procédure d'appel à projets dont le Gouvernement fixe les conditions et modalités d'octroi."

Concernant l'article 42 du projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 précité, le Gouvernement a précisé dans le commentaire des articles ce qui suit :

"Le paragraphe 1er [de l'article 42] décrit la hauteur de l'intervention accordée dans le cadre du Fider. Il y est précisé que l'intervention est limitée par le budget Fider affecté à cette fin et ne pourra être accordée que pour autant qu'elle soit compatible avec la réglementation européenne.

L'intervention [du] Fider consiste donc en une majoration plafonnée du taux de l'incitant accordé. La base de calcul est le taux de l'incitant qui peut être accordé en vertu des dispositions visées à l'article 42, § 3.

Le montant nominal de l'intervention est calculé par référence au montant nominal de l'investissement projeté tel que repris dans la demande d'incitant, au moment où le dossier relatif à la demande de l'intervention Fider est adressé au Gouvernement. Il ne sera pas tenu compte d'une éventuelle augmentation du montant nominal de l'investissement projeté qui pourrait intervenir après l'introduction de la demande d'intervention, quand bien même une telle augmentation pourrait ou devrait être prise en compte en vertu des dispositions visées à l'article 42, § 3.

[...]

Le paragraphe 2 évoque les projets pouvant faire l'objet de ces mesures complémentaires.

Le paragraphe3 cite les dispositions pertinentes sur lesquelles se fondent les demandes principales et complémentaires. Il est également précisé que le bénéfice des nouvelles mesures est conditionné par l'obtention de l'incitant principal établi par lesdites dispositions.

Le paragraphe 4 habilite le Gouvernement à fixer ses priorités en vue de redynamiser l'économie wallonne et de privilégier l'un ou l'autre type d'opérateurs.

[...]." (3)

Devant la Commission de l'Environnement, des Ressources naturelles, du Tourisme, de la Ruralité et de la Politique agricole du Parlement wallon, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme a déclaré, au sujet des articles 41 et 42 :

"L'article 41 décrit les mesures complémentaires de soutien à la création et au développement d'activités économiques dans ces zones rurales. Il y est rappelé que tout bénéficiaire des mesures doit d'abord obtenir l'incitant principal sur base des dispositions citées au paragraphe 3 de l'article 42. Ce supplément est destiné à permettre la réalisation de projets économiques qui ne pourraient l'être sans lui, les seuls incitants principaux se révélant insuffisants. La procédure nécessaire au financement de ces types de projets par la Région wallonne, que ce soient les conditions d'octroi, la procédure, l'administration compétente, etc. sera maintenue dans le respect de l'enveloppe prévue pour cette disposition dans le cadre du Fider (Fonds d'impulsion du développement économique rural).

L'article 42 contient le coeur du dispositif du Fider. En effet, le paragraphe 1er décrit la hauteur de l'intervention accordée dans le cadre du Fider, à savoir une majoration de 25 % du coût de l'investissement sans toutefois que le

(3) Doc. Parl. Wall., 2005-2006, n° 296-1, p.17.

taux ainsi majoré ne puisse excéder 90 % de ce coût. Le coût de l'investissement est celui figurant dans la demande de subvention initiale. Il ne sera pas tenu compte d'une éventuelle augmentation du montant nominal de l'investissement projeté qui pourrait intervenir après l'introduction de la demande d'intervention.

[...]

L'intervention [du] Fider consiste donc en une majoration plafonnée du taux de l'incitant accordé. La base de calcul est le taux de l'incitant qui peut être accordé en vertu des dispositions visées à l'article 42, § 3. Il y est précisé que l'intervention est limitée par le budget Fider affecté à cette fin et ne pourra être accordée que pour autant qu'elle soit compatible avec la réglementation européenne.

L'article 42, § 2, évoque les projets qui peuvent faire l'objet des mesures complémentaires :

[...]

2° les investissements immobiliers relatifs aux sociétés coopératives d'utilisation de matériel agricole visées par l'article 1er, 9°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture;

[...]

L'article 42, § 3, cite les dispositions légales et réglementaires sur lesquelles peuvent se fonder les éléments principal et complémentaire. Il est également précisé que le bénéfice des nouvelles mesures est conditionné par l'obtention de l'incitant principal établi par lesdites dispositions.

L'article 42, § 4, habilite le Gouvernement à fixer des priorités en vue de redynamiser l'économie wallonne et de privilégier l'un ou l'autre type d'opérateur. Ainsi, le Gouvernement est habilité à établir la clé de répartition des moyens budgétaires repris au Fider en fonction du type d'opérateurs, du type de projets et du type de législations.

[...]." (4)

Il résulte des travaux parlementaires que le Gouvernement a dressé une liste exhaustive des investissements éligibles à la majoration des subventions existantes, liste dont l'article 42, § 2, dresse l'inventaire précis avec la référence aux textes légaux ou réglementaires qui les définissent. Ces mêmes investissements doivent bénéficier d'une subvention au titre des décrets et arrêtés dont l'article 42, § 3, dresse la liste exhaustive. L'ensemble de ce dispositif a été soumis au Parlement wallon qui l'a adopté.

---

(4) Rapport de Mme E. TILLIEUX, au nom de la Commission de l'Environnement, des Ressources naturelles, du Tourisme, de la Ruralité et de la Politique agricole (Doc. Parl. wall., 2005-2006, n° 296-15, annexe 4, pp. 3-4).

Le projet tend à introduire dans l'arrêté du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture le nouveau concept de "«Groupement d'utilisateurs d'un atelier de transformation partagé» (GUATP)", qu'il définit comme suit : "groupement reconnu, constitué sous la forme d'une société coopérative, d'une CUMA, d'une association agricole ayant opté pour la personnalité juridique ou d'une Société Agricole, ayant pour but une utilisation en commun plus rationnelle d'un immeuble et/ou d'équipements destinés à la transformation de leur production", ainsi que des dispositions destinées à permettre l'octroi à ces "GUATP" des aides particulières prévues par l'article 42 du décret-programme du 23 février 2006, précité.

Dans la note au Gouvernement, l'objectif du projet d'arrêté est exposé comme ceci :

> "Cependant, l'appellation «atelier de travail partagé» telle qu'introduite par le Décret-programme dans le Décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, est à présent réservée au dit Décret, ainsi qu'aux infrastructures éligibles au titre du paragraphe 5 de l'article 42 du Décret-Programme. En raison d'incompatibilité juridique, il est nécessaire de définir, en ce qui concerne les investissements subventionnés via l'Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture, une nouvelle notion «d'Atelier de transformation partagé» qui se définit comme l'immeuble au sein duquel les utilisateurs [du Groupement] disposent d'outils de production et d'équipements communs auxiliaires, destinés à partager la transformation de leur production.
>
> De ce fait, outre la définition du «Groupement d'utilisateurs d'un atelier de transformation partagé» (GUATP) introduit à l'article 1 de l'AGW 17 juillet 1997, il est proposé de modifié le chapitre X - consacré aux Aides régionales aux CUMA - en y insérant des dispositions spécifiques aux GUATP.
>
> [...]
>
> Un Groupe de travail intercabinet s'est réuni le 7 février 2006 et a approuvé cette note, sous réserve de la compatibilité de cet avant-projet avec l'AGW du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures économiques.
>
> Cette compatibilité n'étant pas assurée, le projet a été modifié par l'introduction de la notion de Groupement d'utilisateurs d'un atelier de transformation partagé et un nouvel AGW a été proposé pour approbation au groupe de travail."

Or, en vertu de l'article 42, § 2, 2°, du décret-programme du 23 février 2006 précité, sont éligibles à la majoration des subventions conformément au paragraphe 1er, alinéa 1er, du même article, "les investissements immobiliers relatifs aux sociétés

coopératives d'utilisation de matériel agricole visées par l'article 1er, 9°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture" à la condition qu'ils puissent bénéficier d'une subvention conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 concernant les aides à l'agriculture "pour autant que celles-ci ne soient octroyées qu'à des projets répondant aux champs d'intervention du "Fider " décrits à l'article 42, § 2, [du décret-programme du 23 février 2006 précité]" (5).

La création d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, à savoir les "GUATP", ne correspond donc pas à une hypothèse soumise au législateur décrétal (6) (7).

Tel qu'il est conçu, en tant qu'il crée cette nouvelle catégorie, le projet est dépourvu de fondement légal.

---

(5) Cfr article 42, § 3, 7°, du décret-programme précité.

(6) Autre est la question de modifier ou adapter, sur la base de leur fondement légal propre, des aides existantes ou d'en créer de nouvelles mais celles-ci ne pourraient bénéficier de la majoration prévue à l'article 42, § 1er, précité, que moyennant une intervention du législateur décrétal pour l'autoriser expressément.

(7) En tant que le projet concerne les autres aides octroyées sur la base de l'arrêté du Gouvernement du 17 juillet 1997 précité, il y a lieu d'observer que les dispositions de l'article 42 constituent un ensemble de règles qui ne nécessitent pas l'adaptation de la réglementation existante.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN