

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.715/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi et du Commerce extérieur de la Région wallonne, le 21 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises", a donné le 28 novembre 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par le fait que la Commission européenne informait, au mois de mars 2006, la Région wallonne de ses propositions de mesures utiles aux termes desquelles il convenait que la Région wallonne limite au 31 décembre 2006 tous les régimes d'aides régionales existants et les adapte aux nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013;

Que cette mise en conformité devait se réaliser conformément au règlement de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale;

Que ce règlement a été adopté le 24 octobre 2006 et qu'il a été publié au Journal Officiel de l'Union européenne le 1^{er} novembre 2006;

Que la Commission exige, préalablement à la mise en conformité des régimes d'aides existants dans les régions pouvant bénéficier d'aides sur base de l'article 87, § 3, points a) et c), son approbation de la carte des aides régionales pour la Belgique;

Que, la carte des aides à finalité régionale pour la Région wallonne a été adoptée par le Gouvernement wallon le 7 septembre 2006, la carte pour la Belgique a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne mais n'a dès lors pas encore été approuvée par celle-ci;

Qu'il est impérieux pour la Région wallonne et les entreprises concernées, pour des questions de sécurité juridique et de planification des investissements prévus, de pouvoir adopter un dispositif permettant après le 31 décembre 2006 de continuer à faire bénéficier les entreprises concernées d'incitants financiers;

Qu'il serait en effet dommageable pour les entreprises concernées de les empêcher d'obtenir des aides à l'investissement sur la base du régime concerné à partir du 1^{er} janvier 2007 et ce en raison de retards dans l'adoption et l'entrée en vigueur du présent arrêté qui sont par ailleurs tout à fait indépendants de la volonté du Gouvernement wallon;

Qu'il est en effet fondamental d'assurer la continuité dans l'octroi des aides à l'investissement à finalité régionale dans la mesure où la nouvelle carte 2007-2013 s'inscrit dans la prolongation de la carte 2000-2006, la sélection des communes éligibles ayant été opérée au départ des zones actuellement couvertes et que la politique d'aides à finalité régionale est un des axes prioritaires du contrat d'avenir pour la Wallonie et du plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, de telle sorte que la cohérence entre ces différentes politiques doit être prise en considération;

.../...

Que la Commission européenne elle-même considère dans ses nouvelles lignes directrices communautaires concernant les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013 qu'assurer la continuité des aides déjà octroyées est essentiel à un développement régional à long terme;

Que le règlement de la Commission européenne souligne que les aides d'État à finalité régionale visent à soutenir le développement des régions les plus désavantagées en encourageant l'investissement et la création d'emplois dans un contexte durable;

Qu'il importe dès lors que la réglementation wallonne puisse entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2007;

Qu'en effet, une suspension du régime d'aide à finalité régionale à partir du 1^{er} janvier 2007 serait préjudiciable à la réalisation des objectifs de ces politiques et que toutes les mesures visant à éviter cette suspension doivent être mises en oeuvre."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

Présentation

Objets de la consultation de la section de législation

La Région wallonne consulte la section de législation sur quatre projets d'arrêtés.

.../...

Les trois premiers projets tendent à modifier :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises (ci-après l'"arrêté sur les aides aux grandes entreprises") ⁽¹⁾ (demande d'avis 41.715/2)

et

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites et moyennes entreprises (ci-après l'"arrêté sur les aides aux PME") ⁽²⁾ (demandes d'avis 41.716/2 et 41.717/2).

Le quatrième projet tend à déterminer les "zones de développement" dans lesquelles la Région peut accorder des aides à finalité régionale visées à l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), du Traité CE (demande d'avis 41.718/2).

Cadre juridique

Cadre juridique européen

L'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), du Traité CE dispose :

"3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi;

[...]

- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun."

⁽¹⁾ Moniteur belge du 24 juin 2004.

⁽²⁾ Moniteur belge du 24 juin 2004.

La Cour de justice a jugé à cet égard que

"l'emploi des termes «anormalement» et «grave» dans la dérogation contenue dans la lettre a) montre que celle-ci ne concerne que des régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté. En revanche, la dérogation contenue dans la lettre c) a une portée plus large en ce qu'elle permet le développement de certaines régions, sans être limitée par les conditions économiques prévues à la lettre a), pourvu que les aides qui y sont destinées «n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». Cette disposition donne à la Commission le pouvoir d'autoriser des aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un État membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale" ⁽³⁾.

Par ailleurs,

"dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont elle jouit dans l'application de l'article [87], paragraphe 3, [CE], la Commission est fondée à retenir les critères qu'elle juge les plus appropriés pour évaluer si une aide peut être jugée compatible avec le marché commun, pour autant que ces critères soient pertinents au regard des articles 3, sous g), et [87] du traité. A cet égard, elle peut préciser les critères qu'elle compte appliquer dans des lignes directrices conformes au traité" ⁽⁴⁾.

La Commission a, dans ce cadre, publié, le 4 mars 2006, de nouvelles "lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013" (ci-après, les "lignes directrices de 2006") ⁽⁵⁾.

Sur la base de l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), du Traité CE, la Commission établit, de plus, pour chaque État membre, une "carte d'aides régionales". Cette carte divise le territoire de cet État en diverses zones au vu de leur degré de développement et fixe les plafonds d'intensité des aides qui y sont admises en fonction de

⁽³⁾ Arrêts de la Cour du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission, 248/84, Rec. p. 4013, point 19, du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, C-113/00, Rec., p. I-7601, point 65 et du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, C-114/00, Rec., p. I-7657 point 79. Voir aussi, en ce sens : arrêt de la Cour du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec., p. I-2289, point 77.

⁽⁴⁾ Voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Vlaamse Gewest/Commission, T-214/95, Rec., p. II-717, point 13.

⁽⁵⁾ JO C 54, p. 13.

celui-ci. La Cour de justice a considéré que ces cartes d'aides font partie intégrante des lignes directrices concernant les aides régionales ⁽⁶⁾.

L'article 89 du Traité CE prévoit, par ailleurs, que le Conseil peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 du Traité CE et fixer notamment les catégories d'aides qui sont dispensées de la procédure de notification préalable instituée par l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE.

En application de cet article, le Conseil a adopté un 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'État horizontales, ci-après "règlement n° 994/98" ⁽⁷⁾.

L'article 1^{er} de ce règlement dispose :

"1. La Commission peut, par voie de règlements arrêtés en conformité avec la procédure définie à l'article 8 du présent règlement et avec l'article 92 du traité, déclarer que les catégories d'aides suivantes sont compatibles avec le marché commun et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité :

a) les aides en faveur :

i) des petites et moyennes entreprises;

[...]

b) les aides respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque État membre pour l'octroi des aides à finalité régionale."

L'article 3 de ce règlement prévoit :

"1. Lorsqu'elle arrête des règlements en application de l'article 1^{er}, la Commission impose des règles précises aux États membres pour assurer la transparence et le contrôle des aides exemptées de l'obligation de notification en conformité avec lesdits règlements. Ces règles consistent en particulier dans les obligations définies aux paragraphes 2, 3 et 4.

⁽⁶⁾ Arrêt de la Cour du 18 juin 2002, Allemagne/Commission, C-242/0, Rec. p. I-4013, point 35.

⁽⁷⁾ JO L 142, p. 1.

2. Dès la mise en oeuvre de régimes d'aides ou d'aides individuelles accordées en dehors d'un régime, exemptés en application desdits règlements, les États membres transmettent à la Commission, en vue de leur publication au Journal officiel des Communautés européennes, un résumé des informations relatives à ces régimes d'aides ou cas d'aides individuelles ne relevant pas d'un régime d'aide exempté.

3. Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application des exemptions par catégorie. Si la Commission dispose d'éléments qui soulèvent des doutes sur la bonne application d'un règlement d'exemption, les États membres lui communiquent toute information qu'elle estime nécessaire pour apprécier la conformité d'une aide avec ledit règlement.

4. Les États membres communiquent au moins une fois par an à la Commission un rapport sur l'application des exemptions par catégorie, conformément aux exigences spécifiques de la Commission, de préférence sous forme électronique.

La Commission rend ces rapports accessibles à tous les États membres. Une fois par an, ces rapports font l'objet d'un examen et d'une évaluation par le comité consultatif visé à l'article 7."

La Commission a arrêté un règlement (CE) n° 70/2001, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, ci-après "règlement n° 70/2001" ⁽⁸⁾ en exécution du règlement n° 994/98. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement,

"Les régimes d'aides qui remplissent toutes les conditions du présent règlement sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, [CE] et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, [CE]."

L'article 10, paragraphe 1, deuxième alinéa, du même règlement dispose toutefois que celui-ci est seulement applicable jusqu'au 31 décembre 2006.

Enfin, selon l'article 9, paragraphes 1 et 2, dudit règlement,

"1. Lors de la mise en oeuvre d'un régime d'aides ou de l'octroi d'une aide individuelle en dehors de tout régime, lorsque ce régime d'aides ou cette aide individuelle sont exemptés par le présent règlement, les États membres communiquent à la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables, en vue de

⁽⁸⁾ JO L 10, p. 33.

sa publication au Journal officiel des Communautés européennes, une synthèse des informations concernant ce régime d'aides ou cette aide individuelle, sous la forme prévue à l'annexe II.

2. Les États membres tiennent des dossiers détaillés sur les régimes d'aides exemptés par le présent règlement, les aides individuelles accordées au titre de ces régimes ainsi que les aides individuelles exemptées en vertu du présent règlement qui sont accordées en dehors de tout régime d'aides existant. Ces dossiers contiennent toutes les informations nécessaires pour établir si les conditions d'exemption définies dans le présent règlement sont remplies, y compris des informations relatives au statut de PME de l'entreprise. Les États membres conservent ces dossiers, en ce qui concerne les aides individuelles, pendant une période de dix ans à compter de la date à laquelle l'aide a été octroyée et, pour ce qui est des régimes d'aides, pendant une période de dix ans à compter de la date d'octroi de la dernière aide individuelle au titre du régime en question. Sur demande écrite de la Commission, les États membres concernés lui communiquent, dans un délai de vingt jours ouvrables ou tout autre délai plus long fixé dans cette demande, toutes les informations que la Commission considère comme nécessaires pour lui permettre de déterminer si les conditions du présent règlement ont été respectées."

En exécution de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), i), et b) du règlement n° 994/98, la Commission a adopté un règlement (CE) n° 1628/2006, du 24 octobre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale, ci-après "règlement n° 1628/2006" ⁽⁹⁾.

L'article 2, paragraphe 1, sous i), de ce dernier dispose :

"1. Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

- i) «régimes d'aides régionales à l'investissement transparents»: les régimes d'aides régionales à l'investissement qui permettent de calculer précisément ex ante l'équivalent-subvention brut en pourcentage des dépenses admissibles sans devoir procéder à une appréciation des risques (par exemple régimes utilisant des subventions, des bonifications d'intérêts ou des mesures fiscales plafonnées)."

Il ressort de l'article 2, paragraphe 2, du même règlement, qu'en principe, les régimes d'aides prévoyant des garanties publiques ou les prêts publics contenant un

⁽⁹⁾ JO L 302, p. 29.

élément de garantie publique ne doivent pas être considérés comme transparents ⁽¹⁰⁾. Cela, sauf si la Commission a accepté la méthode utilisée pour calculer l'intensité de l'aide représentée par cette garantie, préalablement à la mise en œuvre du régime.

L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1628/2006 dispose encore :

"Les régimes d'aides régionales à l'investissement transparents qui remplissent l'ensemble des conditions prévues par le présent règlement sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, [CE] et sont exemptés de l'obligation de notification préalable prévue à l'article 88, paragraphe 3, [CE]" ⁽¹¹⁾.

Selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement susmentionné,

"Le présent règlement n'exempte les aides accordées au titre de régimes d'aides régionales à l'investissement que si, avant le début des travaux, le bénéficiaire a présenté une demande à cet effet aux autorités nationales ou régionales et, pour ce qui concerne les demandes présentées après le 1^{er} janvier 2007, si l'autorité responsable de l'administration du régime a confirmé par écrit que le projet remplissait, sous réserve du résultat final d'une vérification approfondie, les conditions d'admissibilité fixées par le régime. Le régime d'aides doit aussi mentionner expressément ces deux conditions."

En vertu de l'article 7 du même règlement,

"Les aides suivantes ne sont pas exemptées de notification en vertu du présent règlement et restent soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité :

a) les régimes d'aides régionales à l'investissement non transparents;

[...]

d) les régimes d'aides régionales prévoyant des aides autres que les aides à l'investissement ou aux services de conseil en faveur des petites entreprises nouvelles."

⁽¹⁰⁾ Voir aussi le préambule du règlement, point 5.

⁽¹¹⁾ Ce règlement vaut pour toute entreprise, petite, moyenne ou grande. Il ne concerne toutefois que les aides à l'investissement.

L'article 8 du même règlement prévoit :

"1. Lors de la mise en œuvre d'un régime d'aides ou de l'octroi d'une aide ad hoc exemptés par le présent règlement, les États membres adressent à la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables, en vue de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, un résumé des renseignements relatifs à ces aides sous la forme prévue à l'annexe I. Ce résumé est fourni sous forme électronique.

[...]

3. Les États membres conservent des dossiers détaillés sur les régimes d'aides exemptés par le présent règlement et les aides individuelles accordées en application de ces régimes. Ces dossiers contiennent tous les renseignements nécessaires pour établir si les conditions d'exemption énoncées dans le présent règlement sont remplies, notamment des renseignements sur le statut de toute entreprise dont le droit de recevoir des aides est fondé sur sa qualité de PME. Les États membres conservent un dossier relatif à un régime d'aides pendant dix ans à compter de la date à laquelle la dernière aide individuelle a été accordée au titre de ce régime. Sur demande écrite de la Commission, les États membres lui communiquent, dans un délai de vingt jours ouvrables ou tout autre délai plus long fixé dans la demande, tous les renseignements que la Commission juge nécessaires pour déterminer si les conditions du présent règlement ont été respectées.

4. Les États membres présentent à la Commission un rapport sur l'application du présent règlement pour chaque année civile ou partie d'année civile au cours de laquelle il est applicable, sous la forme prévue au chapitre III du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission.

5. Les États membres publient le texte intégral des régimes d'aides relevant du champ d'application du présent règlement et communiquent à la Commission l'adresse internet de cette publication. Ces renseignements figurent aussi dans le rapport annuel présenté conformément au paragraphe 4. Les projets pour lesquels des dépenses ont été effectuées avant la date de publication du régime d'aides ne peuvent bénéficier d'aides régionales."

Cadre juridique belge

La Région wallonne a adopté, le 11 mars 2004, un décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises (ci-après, le "décret sur les aides aux grandes entreprises") ⁽¹²⁾ et un décret relatif aux incitants régionaux en faveur des petites

⁽¹²⁾ Moniteur belge du 8 avril 2004.

et moyennes entreprises (ci-après, le "décret sur les aides aux PME")⁽¹³⁾. L'article 3, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du décret sur les aides aux grandes entreprises prévoit que :

"Peut bénéficier des incitants prévus par le présent décret la grande entreprise qui a un siège d'exploitation situé dans une zone de développement en Région wallonne et qui y réalise un programme d'investissements [...]."

Une zone de développement est une des zones définies par le Gouvernement dans le respect de l'article 87, [paragraphe] 3, [sous] c), du Traité CE et sur la base de la carte des aides à finalité régionale pour la Belgique approuvée par la Commission européenne.

L'article 3, § 1^{er}, du décret sur les aides aux PME dispose, pour sa part, que :

"Peut bénéficier des incitants prévus par le présent décret la petite ou moyenne entreprise qui a un siège d'exploitation situé dans la Région wallonne et qui y réalise un programme d'investissements [...]."

Le Gouvernement wallon a adopté l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises et l'arrêté sur les aides aux PME, susmentionnés, en exécution de ces décrets.

Formalités préalables

Une remarque s'impose en ce qui concerne le respect de l'obligation de notification prescrite par l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE.

Il ressort de la note au Gouvernement wallon et de l'article 2 de l'arrêté en projet que la Région wallonne entend recourir au mécanisme d'exemption afin de se dispenser de cette obligation.

Sans préjudice des remarques qui suivront, il convient de rappeler que l'article 3 du règlement n° 1628/2006 subordonne l'exemption de notification des régimes d'aides à la condition que les aides qui seront accordées au titre de ces régimes remplissent toutes les conditions dudit règlement.

⁽¹³⁾ Ibidem.

De plus, les régimes d'aides à l'investissement non transparents demeurent soumis à la formalité de la notification préalable en vertu de l'article 7, sous a), du règlement n° 1628/2006. Selon l'article 2, paragraphe 1, sous i), dudit règlement, un régime est transparent s'il permet de calculer précisément, ex ante, l'équivalent-subvention brut en pourcentage des dépenses admissibles sans devoir procéder à une appréciation des risques. De plus, l'article 2, paragraphe 2, considère, en principe, les régimes d'aides prévoyant des garanties publiques ou les prêts publics contenant un élément de garantie publique comme non transparents.

Selon l'article 1^{er}*bis* en projet, les incitants prévus, notamment, par l'arrêté du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises sont conformes au règlement n° 1628/2006.

L'attention des auteurs du projet est cependant attirée sur les deux points suivants :

- l'article 7 de l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises énumère de manière non limitative les critères permettant de déterminer le montant des aides. Une appréciation des risques n'est donc pas exclue. Au contraire, l'article 7, § 2, 2°, c), de l'arrêté prévoit expressément la prise en considération d'un risque technologique;
- les articles 23 et suivants dudit arrêté habilite le Ministre chargé de l'économie et des PME à octroyer une garantie. Il appartient à la Région d'examiner si ces dispositions respectent la condition de transparence des régimes d'aides aux conditions fixées par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1628/2006, précité.

Au demeurant, dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation est, de manière générale, dans l'impossibilité de vérifier si le décret et l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises ne nécessitent pas d'autres adaptations que celles envisagées dans le projet examiné.

Dans un tel contexte, le Conseil d'État rappelle qu'en cas de non-conformité du régime d'aide modifié dans le sens projeté au règlement n° 1628/2006, les modifications en question, en ce compris le maintien du régime au-delà du 31 décembre

.../...

2006 ⁽¹⁴⁾, devraient être notifiées à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE et à l'article 2 du règlement (CE) 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] CE - ci-après "règlement n° 659/1999" ⁽¹⁵⁾.

La section de législation attire, dès lors, l'attention du Gouvernement wallon sur le fait qu'un régime d'aide non notifié est illégal. Or, selon la jurisprudence, l'obligation pour l'État de récupérer une aide illégale auprès des bénéficiaires est la conséquence logique de la constatation de son illégalité ⁽¹⁶⁾. Dans l'hypothèse où le décret et l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises ne constitueraient pas un régime compatible avec le règlement n° 1628/2006, la Commission pourrait ordonner la récupération des aides individuelles accordées avant toute notification du régime ⁽¹⁷⁾. Une récupération est même envisageable en ce qui concerne les aides individuelles accordées avant une décision conditionnelle ⁽¹⁸⁾ de la Commission sur le régime d'aide en cause ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ Toute prolongation d'une aide au-delà de la période pour laquelle elle a été approuvée, constitue une modification et doit recueillir l'assentiment préalable de la Commission (arrêt de la Cour du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, 70/72, Rec. p. 813, point 3).

⁽¹⁵⁾ JO L 83, p. 1, constitue une aide nouvelle, toute modification d'une aide existante (article 1^{er}, sous c), du règlement n° 659/1999.

⁽¹⁶⁾ Arrêts de la Cour du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. p. I-3671, point 64, du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, C-169/95, Rec. p. I-135, point 47, et du 29 avril 2004, Grèce/Commission, C-278/00, Rec. p. I-3997, point 103; arrêts du Tribunal du 4 avril 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, T-288/97, Rec. p. I-1169, point 105, et du 8 juillet 2004, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Commission, T-198/01, Rec. p. II-2717, point 133.

⁽¹⁷⁾ Article 14, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999.

⁽¹⁸⁾ Une décision conditionnelle est une décision positive assortie de conditions permettant à la Commission de reconnaître la compatibilité d'une aide avec le marché commun (article 7, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999).

⁽¹⁹⁾ Il convient en effet de distinguer l'incompatibilité avec le marché commun de l'illégalité d'une aide qui résulte de sa non-notification (article 1^{er}, sous f), du règlement n° 659/1999).

Examen du projet

Dispositif

Article 2

L'article 2 tend à insérer un article 1bis dans l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises. Cet article prévoirait que :

"Les incitants octroyés en vertu du décret et conformément aux dispositions du présent arrêté sont conformes au règlement CE n° 1628/2006 [...]."

L'article 88, paragraphe 3, du Traité CE confère une compétence exclusive à la Commission pour apprécier la compatibilité d'une aide avec le marché commun ⁽²⁰⁾. L'article 3 du règlement n° 1628/2006 exempté seulement les régimes d'aides qui remplissent les conditions qu'il énumère de l'obligation de notification préalable prévue par cette disposition. De plus, l'article 3 du règlement n° 994/98 définit des règles garantissant le contrôle de la Commission sur les régimes d'aides exemptés de notification. Dans le prolongement de cet article, l'article 8 du règlement n° 1628/2006 prévoit des mécanismes d'information de la Commission, "afin de garantir une surveillance efficace et de simplifier les procédures administratives sans affaiblir le contrôle qu'elle exerce" ⁽²¹⁾. Le règlement n° 1628/2006 n'habilite donc pas les autorités nationales à certifier la compatibilité des régimes d'aides avec les dispositions qu'il comporte.

Il s'ensuit que l'article 1^{er} *bis* en projet méconnaît la compétence exclusive de la Commission en matière d'aides d'État, en ce qu'il affirme la compatibilité de l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises avec le règlement susmentionné. Cette affirmation méconnaît aussi l'article 3 du règlement n° 994/98 ainsi que les articles 3 et 8 du règlement n° 1628/2006. De surcroît, il découle de la compétence exclusive de la Commission qu'un opérateur économique ne saurait placer une confiance légitime dans

⁽²⁰⁾ Arrêt de la Cour du 15 décembre 2005, Unicredito Italiano SpA, C-148/04, Rec. p. I-11137, point 107.

⁽²¹⁾ Préambule, point 2.

une prise de position n'émanant pas de cette institution ⁽²²⁾. Tel qu'il est envisagé, l'article 1^{er} *bis* est donc également source d'insécurité juridique.

L'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1628/2006 nécessite seulement que le régime d'aide précise qu'il est adopté au vu de celui-ci.

Article 3

L'article 5 de l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises énumère les conditions auxquelles doivent satisfaire les opérateurs qui sollicitent une aide.

L'article 3 du projet envisage de remplacer l'article 5, 3°, de l'arrêté par une disposition aux termes de laquelle l'entreprise demanderesse :

"ne [doit] pas, selon les modalités définies par le Ministre, être une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté".

Selon le point 9 des lignes directrices de 2006

"des aides ne peuvent être accordées aux entreprises en difficulté, au sens des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽²³⁾, que conformément à ces dernières lignes directrices" ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Voir, en ce sens, l'arrêt *Unicredito Italiano SpA*, précité.

⁽²³⁾ Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les "lignes directrices sur les aides à la restructuration", JO 2004, C 244, p. 2).

⁽²⁴⁾ La Commission ajoute que : "En particulier, les aides accordées aux entreprises de taille moyenne ou aux grandes entreprises pendant la phase de restructuration doivent toujours être notifiées individuellement à la Commission, même si elles sont accordées dans le cadre d'un régime autorisé" (lignes directrices de 2006, douzième note de bas de page).

Le point 9 des lignes directrices sur les aides à la restructuration définissent, de manière générale, l'entreprise en difficulté comme étant celle qui

"est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme" ⁽²⁵⁾.

Dans ce contexte, renvoyer à une définition figurant dans les lignes directrices sur les aides à la restructuration, moyennant des modalités à fixer par le ministre compétent, ne suffit pas à conformer le régime d'aides des grandes entreprises aux lignes directrices de 2006.

La Région doit conférer à ses régimes d'aides une valeur normative et en assurer la transparence dans l'ordre interne. Il lui appartient donc de traduire les lignes directrices susmentionnées dans un texte contraignant.

Les lignes directrices contiennent, il est vrai, seulement des règles indicatives fixant l'orientation que la Commission entend suivre dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qu'elle tire de l'article 87, paragraphe 3, du Traité CE ⁽²⁶⁾. Toutefois, les principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique l'obligent à se conformer aux lignes directrices qu'elle a publiées, sauf à expliciter spécifiquement les motifs qui justifient, le cas échéant, de s'en écarter sur un point précis ⁽²⁷⁾.

Or, l'article 5, 3°, en projet permet au Ministre de l'Économie et des PME de fixer les modalités de la définition d'entreprises en difficulté. Il peut dès lors être interprété comme habilitant celui-ci à s'écarter de la définition des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices sur les aides à la restructuration. Dans une telle hypothèse,

⁽²⁵⁾ Les points 10 à 12 des mêmes lignes directrices précisent la portée de cette définition.

⁽²⁶⁾ Arrêt Italie/Commission, supra p. 2, point 52.

⁽²⁷⁾ Voir, en ce qui concerne les amendes dans le domaine de la concurrence, arrêts du Tribunal du 19 mars 2003, CMA CGM e.a./Commission, T-213/00, Rec. p. I-913, point 271.

l'article 5, 3°, en projet, permettrait d'accorder une aide à l'investissement ⁽²⁸⁾ à des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices susmentionnées. La portée générale d'une telle habilitation n'est compatible ni avec le point 9 des lignes directrices de 2006 ni avec l'économie générale des lignes directrices, rappelée ci-dessus.

Par ailleurs, l'arrêté en projet est appelé à être adopté sur la base du règlement n° 1628/2006. Or, celui-ci dispense seulement de notification les régimes d'aide à l'investissement transparents et non les régimes susceptibles de permettre l'octroi d'aides qui pourraient être qualifiées de sauvetage d'une entreprise, du fait d'une discordance entre la définition régionale et la définition communautaire des entreprises en difficulté.

Une manière adéquate de procéder consisterait à préciser, dans l'article 5, 3°, en projet, de l'arrêté, que la demanderesse ne doit pas être une entreprise en difficulté au sens d'une annexe à l'arrêté et de reproduire dans celle-ci les termes des points 9 à 12 des lignes directrices sur les aides à la restructuration.

Article 4

L'article 4 du projet complète l'article 8, alinéa 1er, de l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises.

Cet article règle la procédure d'octroi des aides.

Il ressort de l'article 8, alinéa 1er, et des explications du délégué du gouvernement wallon qu'actuellement, la demande d'intervention ne doit pas être accompagnée d'un dossier. En vertu de l'article 8, alinéa 2, celui-ci peut en effet être déposé dans un délai de six mois.

La disposition en projet prévoirait que :

"L'accusé de réception confirme que le programme d'investissements, sous réserve de vérifications plus détaillées, remplit les conditions édictées par ou en vertu du décret avant le début des travaux, à savoir, soit le début des travaux de

⁽²⁸⁾ Voir l'article 6 de l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises.

construction, soit le premier engagement ferme de commander des équipements, à l'exclusion des études de faisabilité préliminaires."

Or, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1628/2006, les aides individuelles accordées sur la base des régimes d'aides à l'investissement ne sont exemptées de notification que si deux conditions sont remplies ⁽²⁹⁾ :

- premièrement, le bénéficiaire doit avoir présenté une demande d'aide avant le début des travaux ⁽³⁰⁾;
- deuxièmement, l'autorité doit avoir confirmé par écrit que le projet remplissait, sous réserve d'une vérification approfondie, les conditions d'admissibilité fixées par le régime ⁽³¹⁾.

De plus, l'article susmentionné précise que "le régime d'aides doit [...] mentionner expressément ces deux conditions".

Enfin, l'administration ne saurait procéder à une appréciation préliminaire, mais néanmoins effective, sans disposer d'un dossier.

⁽²⁹⁾ L'attention est attirée sur la formulation différente qui caractérise la rédaction de l'article 5 du règlement n° 1628/2006 et de l'article 7 du règlement n° 70/2001.

⁽³⁰⁾ Le texte français de l'article 5, paragraphe 1 du règlement n° 1628/2006, est ambigu. La formulation selon laquelle le bénéficiaire doit avoir "présenté une demande à cet effet" pourrait donner à penser que l'opérateur doit expressément demander l'octroi d'une aide individuelle sans notification préalable. Cette interprétation n'est toutefois pas en accord avec l'intitulé de l'article, qui porte sur la "nécessité de l'aide". De plus, les versions néerlandaise ("de begunstigde bij de nationale of regionale autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend"), anglaise ("the beneficiary has submitted an application to the national or regional authorities for aid") et espagnole ("le beneficiario ha presentado una solicitud de ayuda"), par exemple, confirment que l'objet de la demande porte bien directement sur l'octroi de l'aide.

⁽³¹⁾ Cette disposition était nécessaire pour exempter de notification préalable les aides individuelles accordées en vertu de régimes eux-mêmes exemptés de cette notification. Selon une jurisprudence constante, en effet, les aides individuelles bénéficient seulement de cette exemption quand elles sont octroyées sur la base d'un régime notifié.

Au vu des deux conditions ci-dessus, l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises doit donc préciser :

- premièrement, que l'entreprise qui sollicite une aide doit la demander avant le début des travaux. Cette exigence figure déjà à l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté susmentionné;
- deuxièmement, que la demande doit être accompagnée d'un dossier permettant à l'administration de procéder à un premier examen. Cette précision n'apparaît nulle part.

Par conséquent, la disposition envisagée est insuffisante.

Article 6

Selon l'article 6 du projet,

"Le présent arrêté entre en vigueur le jour de la notification au Royaume de Belgique de l'approbation par la Commission européenne de la carte des aides régionales pour la Belgique pour la période 2007-2013 [...]."

L'arrêté en projet est indissociable de la carte des aides régionales et ne saurait produire d'effet sans celle-ci. Or, cette carte fait l'objet d'un projet d'arrêté notifié à la Commission le 15 novembre 2006 et sur lequel celle-ci doit encore se prononcer.

La disposition susmentionnée est compatible avec l'article 88, paragraphe 3, CE, en vertu duquel l'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant la décision finale de la Commission sur le projet.

Elle ne permettra toutefois pas aux destinataires du régime d'acquérir une connaissance précise de la date à laquelle cette décision sera notifiée à la Région. Il conviendrait, dès lors, de prévoir que la Région publie au Moniteur belge un avis mentionnant cette date.

L'article 6 du projet précise, par ailleurs, que l'arrêté entrera, en toute hypothèse, en vigueur, "au plus tard le 1^{er} septembre 2007".

.../...

Cette précision n'est pas conforme à l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE et au règlement n° 659/1999. En vertu de l'article 4, paragraphe 5, de ce règlement, la Commission dispose de deux mois à compter de la réception d'une notification complète pour prendre une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Aux termes de l'article 7, paragraphe 6, du même règlement, "la Commission s'efforce, dans toute la mesure du possible, d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure".

Il est donc possible que la procédure d'approbation de la carte des aides régionales, dont dépend l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, ne soit pas terminée le 1^{er} septembre 2007. Cette précision doit, en conséquence, être omise.

Observation finale

Selon le délégué du gouvernement, l'arrêté sur les aides aux grandes entreprises ne demande pas d'autres modifications que celles figurant dans le projet pour être compatible avec les lignes directrices de 2006.

La section de législation n'a pu vérifier l'exactitude cette affirmation dans le bref délai imparti.

Elle attire néanmoins l'attention du gouvernement wallon sur le fait que la Commission estime, dans ces lignes directrices, que leur

"mise en oeuvre [...] modifiera substantiellement les règles applicables aux aides à finalité régionale dans l'ensemble de la Communauté" ⁽³²⁾.

⁽³²⁾ Lignes directrices de 2006, point 107.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS