

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.717/2

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 petites ou moyennes 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 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 doit 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 petites ou moyennes entreprises 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 n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 précité 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 dater 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°, 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

Il est renvoyé *mutatis mutandis* aux observations formulées sur ce point dans l'avis 41.715/2, 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, donné ce jour.

.../...

Cadre juridique

Il est renvoyé *mutatis mutandis* aux observations formulées sur ce point dans l'avis 41.715/2, précité.

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 (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" ⁽¹⁾, 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.

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), 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.

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 petites et moyennes entreprises sont conformes au règlement n° 1628/2006.

⁽¹⁾ JO L, 302, p. 29.

L'attention des auteurs du projet est cependant attirée sur le fait que les articles 7 à 10 de l'arrêté sur les aides aux PME énumèrent les critères permettant de déterminer le montant des aides. Ces critères confèrent un large pouvoir d'appréciation à l'autorité. Une appréciation des risques n'est donc pas exclue.

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 PME 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 ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾.

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 ⁽⁴⁾. Dans l'hypothèse où le décret et l'arrêté sur les aides aux PME ne constitueraient pas un régime compatible avec le règlement n° 1628/2006, la Commission pourrait ordonner la récupération des aides

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ 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.

individuelles accordées avant toute notification du régime. En droit, cette éventualité ne saurait même pas être exclue en cas de compatibilité du régime en question avec le marché commun ⁽⁵⁾.

Examen du projet

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet tend à compléter l'article 1^{er} de l'arrêté sur les aides aux PME afin de définir la notion de zone de développement.

Il renvoie à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du décret sur les aides aux grandes entreprises en vertu duquel :

"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 [...]".

Cette disposition semble s'inscrire dans le prolongement des lignes directrices de 2006 qui, "à la lumière du principe du caractère exceptionnel des aides à finalité régionale", entendent limiter leur champ d'application ⁽⁶⁾.

L'arrêté sur les aides aux PME n'a toutefois pas le décret sur les aides aux grandes entreprises pour fondement légal. Plus précisément, le décret sur les aides aux PME ne comporte aucune disposition prévoyant que les aides peuvent seulement être octroyées aux entreprises situées dans une zone de développement. Le Gouvernement wallon ne saurait dès lors introduire une telle restriction sans un fondement décrétoal et, a fortiori, par une simple définition.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Lignes directrices 2006, points 12 à 14.

Article 2

1. L'article 2 en projet dispose que :

"L'article 1^{er}*bis*, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du ..., du même arrêté est complété par l'alinéa suivant [...]".

Cet article 1^{er}*bis* est envisagé afin d'insérer une référence au règlement n° 1628/2006 dans l'arrêté sur les aides aux PME. Or, cet article 1^{er}*bis* n'existe pas encore, son adoption est envisagée par un autre projet d'arrêté "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 petites ou moyennes entreprises afin d'y insérer la référence au règlement 70/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001". Au sujet de ce projet, la section de législation a donné ce jour, l'avis 41.716/2.

La section de législation ⁽⁷⁾ a déjà observé ce qui suit au sujet de cette manière de procéder :

"Les articles des deux arrêtés du Gouvernement wallon que le projet entend modifier font déjà l'objet de modifications dans le projet d'arrêté du Gouvernement wallon sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis 40.057/2. L'article 5 du projet examiné se donne même pour objet de compléter (article 5, 1°, du projet) ou de remplacer (article 5, 2°, du projet) des dispositions qui n'existent pas encore puisqu'elles figurent seulement à l'état de projet dans l'arrêté du Gouvernement wallon faisant l'objet de l'avis 40.057/2. Il en résulte notamment que l'article 7, § 4*bis*, nouveau, de 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 ou moyennes entreprises est scindé de manière artificielle dans deux projets distincts, l'un visant à introduire dans la réglementation relative à l'expansion économique la notion de «pôle de compétitivité» et l'autre visant à introduire dans la même réglementation la notion de «zone franche».

En l'espèce, il est sans utilité de multiplier les textes réglementaires portant sur un même objet (à savoir l'adaptation des réglementations modifiées par les deux projets à certaines réalités nouvelles) : le Gouvernement ferait oeuvre de simplification administrative si le projet examiné était fusionné avec le projet d'arrêté sur lequel le Conseil d'Etat a donné ce jour l'avis 40.057/2.

⁽⁷⁾ Avis 40.058/2, donné le 12 avril 2006, sur un projet d'arrêté II du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant application du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises 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 ou moyennes entreprises.

Si la suggestion de fusionner les deux textes n'était pas retenue, il va de soi que les modifications figurant dans le projet examiné ne pourront être adoptées et entrer en vigueur avant que le projet 40.057/2 ne soit lui-même adopté et entré en vigueur."

La même observation vaut pour l'arrêté en projet.

En tout état de cause, le maintien de deux arrêtés modificatifs distincts ne suffirait pas à empêcher que l'arrêté sur les aides aux PME relèverait, une fois modifié, du champ d'application des deux règlements susmentionnés, ce qui pose des problèmes de fond en ce qui concerne, notamment, l'article 2 du projet.

2. L'article 2 tend à rendre applicable le règlement d'exemption n° 1628/2006 aux régimes d'aides institués par l'arrêté sur les aides aux PME. Or, selon l'article 4 de ce règlement, celui-ci vise seulement les aides à l'investissement initial. L'exemption de notification qu'il comporte ne peut donc couvrir les autres formes d'aides organisées par l'arrêté.

Au demeurant, il résulte de l'arrêté en projet et du projet d'arrêté 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 petites ou moyennes entreprises afin d'y insérer la référence au règlement n° 70/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001, que le Gouvernement wallon entend maintenir un seul régime d'aide en faveur des PME et le faire bénéficier indistinctement des exemptions instituées par le règlement susmentionné et par le règlement n° 1628/2006 ⁽⁸⁾.

Les arrêtés en projet auraient en particulier pour conséquence de dispenser de notification, au titre du règlement n° 1628/2006 et en violation de l'article 7, sous d), de celui-ci, "les aides autres que les aides à l'investissement ou aux services de conseil en faveur des petites entreprises nouvelles"» contenues dans l'arrêté sur les aides aux PME ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Ce projet fait l'objet de l'avis 41.716/2, donné ce jour. Il y a lieu de se référer également aux observations particulières qui sont formulées dans cet avis.

⁽⁹⁾ Sur les services de conseils et autres services et activités, voir l'article 5 du règlement 70/2001, précité.

De surcroît, il ressort du point 10 du préambule du règlement n° 1628/2006 que les aides aux petites et moyennes entreprises pour les services de conseil prévues aux articles 34 et suivants de l'arrêté sur les aides aux PME ne sauraient relever du champ d'application de ce règlement.

3. Il est renvoyé, à titre subsidiaire, aux observations formulées sous l'article 2 dans l'avis 41.715/2, précité.

Article 3

Il est renvoyé, *mutatis mutandis*, aux observations formulées sous l'article 3 dans l'avis 41.715/2, précité.

Article 4

Il est renvoyé, *mutatis mutandis*, aux observations formulées sous l'article 4 dans l'avis 41.715/2, précité.

Article 5

Il est renvoyé, *mutatis mutandis*, aux observations formulées sous l'article 6 dans l'avis 41.715/2, précité.

Observation finale

Il est renvoyé à l'observation finale formulée dans l'avis 41.715/2, précité.

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