

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.305/4/AG
DES 23 MARS ET 5 AVRIL 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre et assemblée générale, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 24 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise à disposition », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 23 mars 2011 (quatrième chambre) et des 29 mars et 5 avril 2011 (assemblée générale), a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

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.

Formalités préalables

A.- Concertation avec d'autres entités

1. Le préambule de l'arrêté en projet ne mentionne pas la concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux.

2. Dans l'avis 49.282/AG/3, donné ce jour, sur un projet d'arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 7 mai 2008 relatif à la vaccination contre la fièvre catarrhale du mouton, l'assemblée générale de la section de législation s'est exprimée comme suit :

«5.1. En vertu de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu pour 'les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole'.

Comme l'indique le texte de cette disposition et comme le confirment les travaux parlementaires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, cette formalité s'applique aux relations entre l'autorité fédérale et les régions et inversement, mais pas aux relations entre les régions entre elles¹. Ce point de vue a été confirmé par la section de législation du Conseil d'État, siégeant en chambres réunies². Le fait que les compétences des régions en matière de politique agricole ont été élargies à la suite de la réforme de l'État réalisée en 2001 n'y change rien, dès lors que dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, rien n'indique

¹ Note infrapaginale 2 de l'avis cité : développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. Parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 28.

² Note infrapaginale 3 de l'avis cité : avis 22.567/VR du 6 octobre 1993 sur une proposition de décret « accordant une aide supplétive, aux éleveurs de porcs victimes des mesures d'abattage prises dans le cadre de la lutte contre la peste porcine ».

que le législateur spécial aurait eu l'intention de revenir sur la conception qu'il avait en 1993 de la portée de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980³.

Dès lors que les mesures en projet peuvent avoir une influence sur la politique agricole menée par les régions, elles sont indéniablement soumises à cette obligation de concertation.».

3. En l'espèce, la concertation prévue par l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, n'était pas requise dès lors que le projet n'a pas d'incidence sur des matières relevant, en ce qui concerne la politique agricole, des compétences fédérales⁴.

B.- Autres formalités.

1. La date du second avis de l'Inspecteur des Finances, le 8 février 2011, doit également être mentionnée à la fin du troisième alinéa du préambule.

2. L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 janvier 1987 instituant un Conseil supérieur wallon de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de l'Alimentation n'en impose pas la consultation. Il n'a du reste pu répondre à la demande d'avis concernant le projet. Le cinquième alinéa du préambule sera par conséquent omis.

³ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : le fait que l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 concerne exclusivement la concertation entre l'autorité fédérale, d'une part, et les gouvernements régionaux, d'autre part, se trouve par ailleurs également confirmé par la structure de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que les obligations de concertation entre les gouvernements régionaux entre eux sont énumérées à l'article 6, § 2, et les obligations de concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux à l'article 6, §§ 2bis, 3 et 3bis, de cette loi.

⁴ Le Conseil d'État n'a pas examiné la question de l'accomplissement de la concertation prévue par l'article 2, alinéa 2, 3° tiret de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche, celui-ci n'ayant pas fait l'objet d'un assentiment (voir l'avis 45.556/VR, donné le 15 décembre 2008 sur un avant-projet de décret « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij », *Doc. parl.*, VI. Parl., 2009, n° 108/1, pp. 11à 16).

3. La consultation du Conseil économique et social de la Région wallonne⁵ est également facultative. La mention de son avis du 4 avril 2010 doit dès lors être précédée du mot « Considérant », au lieu de « Vu », et figurer après l'indication des formalités obligatoires⁶, de sorte que les alinéas 6 et 7 du préambule doivent être intervertis.

4. Interrogé sur la question de la notification du projet à la commission européenne au titre d'une éventuelle aide d'État, le délégué du ministre a répondu :

« D'emblée, nous inclinons à penser que les mesures de subventions visées par l'arrêté en projet ne doivent pas faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne en vertu de l'article 108, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans la mesure où elles ne sont pas constitutives d'aides au sens de l'article 107 du Traité.

Les mesures de subvention prévues portent en effet sur le stockage, la commercialisation et la transformation de produits agricoles, et non sur la production agricole primaire.

Dans cette acception, c'est le règlement 1998/2006 de la commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis* qui y est applicable, et non le règlement 1857/2006.

L'article 2, paragraphe 1^{er}, du règlement 1998/2006 précise que 'Sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 87, paragraphe 1^{er}, du traité et comme non soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité, les aides qui satisfont aux conditions énoncées aux paragraphes 2 à 5 du présent [article]'.

Il a été veillé à ce que les subventions figurant dans l'arrêté en projet remplissent intégralement les conditions fixées par le règlement 1998/2006 et puissent, partant, être assimilées à des aides de *minimis*.

Le projet d'arrêté fixe ainsi des plafonds afin que le montant cumulé des subventions ne puisse excéder 200.000 euros par périodes de trois ans et par entreprise. Les subventions ne peuvent en outre bénéficier aux entreprises en difficulté ».

Ces explications sont admissibles.

⁵ En application de l'article 4 du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

Fondement juridique

L'article 38 du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon ne constitue pas un fondement juridique du projet : il n'y a donc pas lieu de le viser dans le préambule.

En revanche, l'article 113 du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics n'autorise pas l'octroi de la garantie de la Région, pourtant prévu à l'article 5 du projet ; l'octroi de cette garantie pourrait cependant trouver son fondement dans l'article 18, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, qu'il conviendrait dès lors de viser à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Cette garantie ne pourrait toutefois s'attacher qu'aux opérations visées par cet article 18, § 1^{er}, mises en œuvre par des opérateurs mentionnés par cette même disposition et concernant des halls relais au sens de l'article 1^{er}, 7^o, de ce décret du 11 mars 2004 : les articles 1^{er}, 2^o ⁷, et 5 du projet seront adaptés en conséquence.

Observations particulières

Préambule

Il est renvoyé aux observations formulées sous les formalités préalables et sous le fondement juridique.

Dispositif

Article 1^{er}, 1^o

Suivant l'article 113, alinéa 1^{er}, du décret-programme du 22 juillet 2010, « le Gouvernement peut accorder des subventions d'investissement aux opérateurs visés à l'article 18, § 1^{er}, du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques ou aux associations sans but lucratif dont l'objet social principal est la promotion ou la valorisation des produits issus de l'agriculture wallonne ».

⁷ « Au sens du présent décret, on entend par : [...] 7^o le hall relais : l'immeuble situé ou non dans le périmètre de reconnaissance mis à disposition temporairement d'une ou plusieurs entreprises en phase de lancement ».

Seuls ces bénéficiaires peuvent dès lors être qualifiés de « promoteur » pour l'application de l'arrêté en projet, de sorte que son article 1^{er}, 1°, doit définir ce terme par référence à cette disposition décrétable.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, au regard du droit de l'Union européenne, la section de législation n'aperçoit pas ce qui permettrait d'exiger que la garantie de la Région ne puisse être sollicitée que pour un prêt contracté auprès d'un organisme de crédit « agréé à cette fin ».

Article 13

Il y a lieu de compléter l'alinéa 1^{er} par les mots « et dans le respect des conditions visées à l'article 17 ».

Article 14

L'article 14 paraphrase l'article 54 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁸.

Cette disposition doit être omise.

Article 19

Le ministre chargé de l'exécution de l'arrêté doit être désigné de façon abstraite par les mots « Le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions » ⁹.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME,	présidents de chambre,
	Y. KREINS,	
	P. LIÉNARDY,	
	J. BAERT,	conseillers d'État,
	J. SMETS,	
Madame	J. JAUMOTTE,	
	M. BAGUET,	
Messieurs	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	L. DETROUX,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier,
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. J.-L. PAQUET et Mme R. THIELEMANS, premiers auditeurs, M. P. t' KINDT et Mme N. VAN LEUVEN, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A. BECKERS

R. ANDERSEN