



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.761/2/V
du 10 août 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole'

Le 8 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*), jusqu'au 24 août 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2016.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet a pour objet d'organiser une aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole conformément au règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « le règlement »).

L'article 19, paragraphe 2, de ce règlement dispose comme suit :

« 2. Seuls les groupements ou les organisations de producteurs qui ont été officiellement reconnus par l'autorité compétente de l'État membre concerné, sur la base de la présentation d'un plan d'entreprise peuvent bénéficier de l'aide ».

Il découle de cette disposition que pour pouvoir bénéficier du système d'exemption de l'interdiction des aides organisé par le règlement, le régime mis en place doit répondre notamment aux exigences suivantes :

– un système de reconnaissance spécifique, propre à l'octroi de l'aide au démarrage envisagée, doit être organisé tant pour les groupements que pour les organisations de producteurs, et ce, indépendamment de la reconnaissance dont ces groupements ou organisations bénéficient déjà, le cas échéant, à un autre titre ;

– la reconnaissance exigée par l'article 19, paragraphe 2, du règlement, ne peut être accordée que postérieurement à la présentation du plan d'entreprise établi par le groupement ou l'organisation de producteurs et après acceptation de ce plan. L'arrêté en projet reste en défaut de satisfaire à ces exigences ¹ :

– en ce qu'il se borne, aux articles 3 à 11, à organiser un système de reconnaissance des groupements de producteurs, sans organiser de tel système pour les organisations de producteurs, et en ce qu'il prévoit, à l'article 12, § 1^{er}, 2°, que l'aide au démarrage est octroyée à certains groupements et organisations de producteurs sans exiger que ceux-ci aient fait l'objet de la reconnaissance spécifique requise par l'article 19, paragraphe 2, du règlement ;

¹ Voir également l'article 19, paragraphe 7, du règlement, sur la chronologie du régime d'aide.

– et en ce qu'il prévoit, à l'article 14, § 2, 5°, que le plan d'entreprise, qui en vertu de l'article 19, paragraphe 2, du règlement, doit être antérieur à la reconnaissance spécifique exigée par ce règlement, n'est introduit que postérieurement à la reconnaissance, dans le cadre de la demande d'aide.

Le projet sera revu de manière à se conformer, sur ces deux aspects essentiels, aux exigences de l'article 19, paragraphe 2, du règlement, à défaut de quoi le régime d'aide au démarrage prévu par le projet ne remplirait pas les conditions pour être exempté des obligations européennes en matière d'aides d'État.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

En ce qu'il est rédigé « Arrêté du Gouvernement wallon octroyant une aide [...] », l'intitulé du projet donne à penser que l'arrêté a pour objet d'octroyer une aide déterminée. Afin d'éviter cette confusion, l'intitulé du projet sera formulé, par exemple, comme suit :

« Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de l'aide au démarrage [...] »².

PRÉAMBULE

Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci³.

Or, l'alinéa 2 vise, à titre de fondement juridique, notamment les articles D.5, D.7, D.9 et D.195, § 5, du Code wallon de l'Agriculture⁴.

Cependant, ces dispositions du code n'habilitent pas le Gouvernement wallon à adopter une quelconque règle⁵. Il n'y a donc pas lieu de les mentionner à l'alinéa 2.

² Voir en ce sens l'avis 57.821/2/V donné le 7 septembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2015 'relatif à l'octroi des aides aux zones soumises à des contraintes naturelles'.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

⁴ Ci-après : « le code ».

⁵ Voir déjà en ce sens, en ce qui concerne les articles D.8, D.9, D.15, D.16, D.19, D.171 et D.177 du Code wallon de l'Agriculture, l'avis 59.501/4 donné le 29 juin 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux systèmes de qualité européens et aux mentions de qualité facultatives régionales'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 5° définit « le ministre » par référence à la définition de l'article 3, 22°, du code.

Le 5° est inutile et sera donc omis ⁶.

Article 4

L'article 4 détermine le contenu du dossier de demande de reconnaissance.

Le 1° impose le dépôt des « statuts du groupement ».

Ce faisant, l'auteur du texte ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative.

Comme la section de législation l'a rappelé notamment dans l'avis 58.231/4 donné le 21 octobre 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 28 janvier 2016 'relatif à la formation professionnelle en matière d'agriculture'⁷⁻⁸,

« En vertu des articles III.16, § 1^{er}, 1°, et III.17 du Code de droit économique, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises⁹ et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique¹⁰. En vertu de l'article III.31 du même code, des données visées à l'article III.29, § 1^{er}, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises sont accessibles par un site internet libre d'accès, lequel permet l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements¹¹.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁷ Observation sous l'article 15.

⁸ Voir l'avis 59.501/4 précité.

⁹ *Note de bas de page 7 de l'avis 58.231/4 : Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Voir également l'article III.18, § 1^{er}, du même code.

¹⁰ *Note de bas de page 8 de l'avis 58.231/4 : Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Voir dans le même sens l'avis 56.023/4 donné le 7 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2013 'portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments', l'observation sous l'article 61, l'avis 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 974/1, pp. 6-8), l'avis 54.802/4 donné le 29 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 'relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques' et l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'relatif aux arts plastiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42-53).

¹¹ *Note de bas de page 9 de l'avis 58.231/4 : Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Le numéro d'entreprise permet via la Banque-Carrefour des Entreprises la consultation des données enregistrées sur le site du SPF Justice. Voir, sur cet aspect, l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du

Par ailleurs, en vertu de l'article 26novies, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', il est tenu au greffe du tribunal de commerce un dossier pour chaque association sans but lucratif belge ayant son siège dans l'arrondissement, dossier qui contient notamment les statuts de l'association, leurs modifications ainsi que le texte coordonné des statuts suite à leur modification ¹².

Dans un souci de simplification administrative, la disposition sera revue à la lumière de cette observation ».

De même, dans son avis 46.379/4 donné le 13 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juillet 2010 'relatif aux conditions et modalités d'agrément des laboratoires ou organismes en matière de bruit', la section de législation a formulé l'observation suivante :

« En ce qui concerne les sociétés commerciales, en vertu des articles 67 et 75 du Code des sociétés ¹³, un dossier est tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort territorial duquel la société a son siège social et que celui-ci est public, c'est-à-dire qu'il est accessible à toute personne ou toute administration qui en fait la demande ¹⁴.

[...]

Dans un but de simplification administrative, il n'y a pas lieu de demander la production de documents dont la publicité et l'accès sont organisés par la loi [...] ».

Il y a lieu de réitérer les mêmes observations et pour le même motif.

La disposition sera revue pour n'y prévoir que la mention du numéro d'entreprise ¹⁵.

5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action, de la Famille et de la Santé' (Doc. parl., Ass. comm. fr., 2007-2008, n° 141/1, pp. 101-110).

¹² Note de bas de page 10 de l'avis 58.231/4 : Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir plus précisément l'article 26novies, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, 6° et 7°, de la loi du 27 juin 1921.

¹³ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir l'article 84 du même code en ce qui concerne les succursales.

¹⁴ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'avis 37.224/4 [donné le 9 juin 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux experts au sens du décret relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter'] et l'avis 41.879/4 donné le 9 janvier 2007 sur un projet [devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2007] 'fixant les conditions et modalités de l'octroi de subventions, via le Fonds d'impulsion du développement économique rural, d'ateliers de travail partagé au bénéfice d'opérateurs privés sur le territoire des zones franches rurales'.

¹⁵ Voir dans le même sens l'avis 56.023/4 donné le 7 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments', l'avis 57.621/4 donné le 23 juin 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 'relatif au régime d'agrément des fédérations de pêche' et l'avis 57.199/4 donné le 30 mars 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 2015 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives' ; l'avis 59.191/4 donné le 27 avril 2016 sur un

L'article 7 sera revu en conséquence.

Article 5

L'article 5 prévoit que le ministre reconnait le groupement « sur proposition de l'administration ».

Or il n'est pas admissible en principe que l'adoption d'un acte par une autorité politique soit subordonnée à l'existence d'une proposition de son administration. En effet, d'une part, pareil dispositif ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration et du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité et, d'autre part, il en résulte que non seulement l'autorité ne pourrait agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle, qu'elle ne pourrait s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition, ce qui n'est pas admissible ¹⁶.

Les mots « , sur proposition de l'administration, » seront donc omis.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « la procédure visée à l'article 14 ».

Article 14

Au paragraphe 2, 5°, a), (7), il est prévu que le dossier de demande d'aide contient « l'acte de reconnaissance du groupement ou de l'organisation ». Interrogée quant à la signification de cet acte, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit de la décision du Ministre décidant d'octroyer la reconnaissance au groupement ou à l'organisation de producteurs ».

projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne du 24 mai 2016 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la formation initiale et continue, et à l'évaluation des connaissances nécessaires pour l'obtention et le renouvellement d'une phytolice'.

¹⁶ Voir l'avis 58.367/4 donné le 18 novembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2015 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels et l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers'; l'avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, 458/1, pp. 16-21.

Au vu de l'intention du Ministre, les mots « l'acte de reconnaissance » seront remplacés par les mots « la décision ministérielle de reconnaissance visée à l'article 5 ».

Article 15

1. L'alinéa 1^{er} prévoit que la déclaration de créance doit être transmise « à la demande de l'administration et au plus tard pour le 15 février de l'année suivant celle où les frais ont été encourus ».

Interrogée quant aux conséquences de l'absence de demande de l'administration, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Au plus tard pour le 15 février de l'année suivant celle où les frais ont été encourus, le groupement ou l'organisation de producteurs reconnu transmet une déclaration de créance qui porte sur les frais, visés à l'article 13, § 2, encourus au cours de l'année civile écoulée et l'accompagne des pièces justificatives requises.

L'administration est invitée à rappeler au bénéficiaire ce délai du 15 février ».

La déléguée du Ministre ajoute, interrogée à ce sujet, que la demande de l'administration ne comporte juridiquement aucune plus-value.

Dans ces conditions, les mots « à la demande de l'administration et » seront omis.

2. Interrogée quant aux conséquences d'une introduction tardive de la déclaration de créance, la déléguée du Ministre a indiqué que « Les déclarations introduites tardivement ne seront pas prises en compte ».

L'article 15 sera donc complété afin de prévoir la sanction en cas de déclaration tardive.

Article 16

1. L'alinéa 2 prévoit l'actualisation de la valeur des coûts admissibles pour le bénéfice de l'aide.

Interrogée quant aux modalités de cette actualisation, la déléguée du Ministre a indiqué qu'il s'agit de « L'indice des prix à la consommation ».

Le projet sera complété afin de prévoir le mode de calcul précis, en ce compris l'indice de référence et l'indice de base, de l'actualisation¹⁷.

¹⁷ Sur la précision requise en matière d'indexation, voir notamment l'avis 51.966/4 donné le 15 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'portant codification de la législation en

2. Le paiement de l'aide est annuel, conformément à l'article 16, alinéa 1^{er}, même si l'aide porte une période de cinq années, conformément à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Or, l'article 16, alinéa 4, prévoit la réduction de l'aide proportionnellement au nombre d'années pour lesquelles une condition de l'article 12 n'est pas remplie.

Interrogée quant à la raison d'une réduction proportionnelle en fonction du nombre d'années, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Les montants des années durant laquelle la condition était remplie ne seront pas récupérés. On parle de récupération proportionnelle pour exprimer l'idée que l'ensemble de l'aide n'est pas récupérée d'office ».

Au vu de ces explications, l'alinéa 4 sera revu, afin de prévoir que l'aide est interrompue pour les années non encore échues et n'est pas récupérée pour le passé.

3. À l'alinéa 3, les mots « après avoir vérifié » seront remplacés par les mots « après vérification de ».

Article 20

L'article 20 prévoit que les infractions à l'arrêté en projet sont recherchées, constatées et punies conformément au titre XIII du code.

Interrogée quant à la base légale de cette disposition et aux infractions spécifiques du code auxquelles il y a lieu de se référer, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit d'un renvoi général aux dispositions pénales du Code pour rappeler l'existence des infractions pénales spécifiques en matière agricole. L'infraction pénale qui sera la plus utilisée dans le cadre de ce projet est l'article D.396, 3^o du Code qui dispose que '(c)ommet une infraction de deuxième catégorie au sens de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, celui qui contrefait ou falsifie une demande unique, ou tout autre document ou objet fourni à l'organisme payeur visant à obtenir une aide financière'. En effet, la fin de la phrase montre clairement que tout régime d'aide et tout document est visé par cette disposition.

Pour la reconnaissance des groupements, l'article D.397, § 1^{er}, 6^o trouverait également à s'appliquer (est reconnue par le code comme infraction de 3^{ième} catégorie celui qui : '6^o ne dispose pas d'une autorisation ou d'un agrément requis en vertu du présent Code ou n'en respecte pas les conditions' ».

Cependant, il est inutile de rappeler l'application du code dans un arrêté qui l'exécute.

La disposition sera donc omise.

L'intitulé du chapitre 5 sera revu en conséquence.

Article 21

Cette disposition sera revue en fonction de l'observation générale.

Article 22

L'article 22 du projet fixe son entrée en vigueur « le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

Interrogée quant aux raisons impérieuses de déroger au délai minimum de dix jours pour prendre connaissance de l'acte ¹⁸, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« La règle normale peut être appliquée ».

Au vu de cette réponse, l'article 21 sera omis.

OBSERVATION FINALE

Le projet renvoie à plusieurs reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. ... » ¹⁹. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et d'écrire « article ... » ²⁰.

¹⁸ Voir l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Voir également à cet égard *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 151.

¹⁹ Voir par exemple les articles 7, alinéa 2, et 10, 3^o, du projet.

²⁰ Voir, dans le même sens, l'avis 59.501/4 précité ; l'avis 57.818/2/V donné le 19 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques' ; l'avis 56.292/4 donné le 16 juin 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole' (Observation finale de légistique n° 1), l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 'relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales' (observation finale) et l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 940bis/1, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3).

Par ailleurs, le texte contient encore des fautes de langue et autres ²¹ ;il y a lieu de le relire attentivement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²¹ Par exemple, à l'article 14, § 2, « pouvoir » au lieu de « pourvoir ».