



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.185/4
du 26 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une subvention aux abattoirs publics en vue du renouvellement de leurs infrastructures'

Le 30 septembre 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une subvention aux abattoirs publics en vue du renouvellement de leurs infrastructures'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 octobre 2016.

*

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 PRÉALABLE

La note au Gouvernement en deuxième lecture accompagnant l'arrêté en projet précise ce qui suit :

« Pour rappel, actuellement, la Wallonie compte 33 abattoirs. Il est nécessaire de maintenir une correcte répartition des outils de transformation à travers l'ensemble du territoire de la Wallonie. En effet, une réduction et donc une concentration de ces outils conduiraient à une majoration des coûts de transport pour un nombre important de producteurs et d'opérateurs économiques.

Afin de permettre le maintien de ce réseau, des investissements réguliers doivent pouvoir être réalisés par les différents opérateurs concernés dans le but de pouvoir proposer un niveau de service efficace et homogène.

En ce qui concerne les abattoirs publics en particulier, des moyens complémentaires devraient être mobilisés pour soutenir les pouvoirs locaux dans leurs projets d'investissement afin de maintenir à jour les outils dont ils ont la gestion.

Actuellement, la réglementation encadrant l'octroi de subventions à l'investissement aux abattoirs publics et l'enveloppe budgétaire limitée en la matière ne permettent de soutenir que quelques grands projets lourds à mettre en place (en 6 ans, 7 projets ont été soutenus pour un montant moyen de subside de 845 k€). Il est nécessaire de permettre une prise en charge plus régulière de plus petits projets d'investissement au niveau de ces abattoirs.

C'est ainsi qu'en sa séance du 28 janvier 2016, dans le cadre des mesures d'accompagnement à la taxe kilométrique, le Gouvernement a décidé qu'afin de pouvoir mettre en place ce soutien complémentaire aux abattoirs, une enveloppe complémentaire de 345 k€ par an serait nécessaire : les CE dès 2016 et les CL à partir de 2017.

Ainsi le présent avant-projet d'arrêté prévoit de mettre en œuvre l'aide aux abattoirs telle que prévue dans le cadre des mesures d'accompagnement ».

À l'heure actuelle, un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 mars 1986 'relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés pour la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics'¹ règle, en son article 1^{er}, l'octroi de subventions « aux provinces, communes et associations de communes pour la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics, y compris les installations

¹ Ci-après : l'arrêté du 6 mars 1986.

techniques d'abattage et frigorifiques ainsi que pour des aires et équipements de rassemblement et de commercialisation des animaux ».

Interrogée sur la coexistence de ce texte et du projet soumis à la section de législation, leur articulation et plus spécialement sur la distinction entre le « renouvellement pour le bon fonctionnement d'un abattoir public » (article 2, alinéa 1^{er}, du projet) et « l'agrandissement ou la transformation d'un abattoir public » (article 1^{er} de l'arrêté du 6 mars 1986), la déléguée du Ministre a répondu :

« L'arrêté du 6 mars 1986 a pour champ d'application la construction d'un nouvel abattoir ou la transformation de celui-ci.

Le projet d'arrêté a pour objet le maintien des infrastructures.

La distinction entre le renouvellement et l'agrandissement est fatalement, l'existence au départ du matériel permettant l'activité de l'abattoir.

Dés lors, que le matériel visé n'est pas le même et que le champ d'application des deux textes ne sont pas les mêmes, il n'y a pas lieu de prévoir de modification de l'arrêté du 6 mars 1986 par rapport a ce projet d'arrêté ».

À comprendre la réponse ainsi fournie, l'objet de la subvention prévue par le projet à l'examen se distingue de celui que se donne la subvention organisée par l'arrêté du 6 mars 1986 en ce que le premier visera essentiellement le renouvellement du matériel, de l'outil de travail déjà en place dans les abattoirs tandis que le second concerne plutôt les infrastructures de l'abattoir.

Il n'en demeure pas moins que l'arrêté du 6 mars 1986 et l'arrêté en projet devraient être fusionnés en manière telle que ce soit un seul et même texte qui règle les différentes hypothèses de subventions en les définissant chacune clairement. Ainsi l'hypothèse d'« agrandissement ou de transformation d'un abattoir public » actuellement mentionnée dans l'arrêté du 6 mars 1986 sera précisément distinguée de celle de « renouvellement pour le bon fonctionnement d'un abattoir public » concernée par le projet à l'examen, ce qui permettra d'éviter toute confusion entre les deux types de subvention.

Seule cette démarche est de nature à créer la sécurité juridique en amenant une cohérence indispensable au système de subvention. Elle sera par ailleurs pour l'auteur l'occasion de veiller à ce que :

– d'une part, l'objet du nouveau projet d'arrêté s'inscrive bien dans le cadre de ses compétences et plus spécifiquement de l'article D.220 du Code wallon de l'Agriculture aux termes duquel « [l]e Gouvernement peut accorder des subventions aux provinces, communes et associations de communes pour le fonctionnement, la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics, y compris les installations techniques d'abattage et frigorifiques, les aires et équipements de rassemblement et de commercialisation des animaux et les salles de découpe » ;

– d'autre part, la différence qu'il établirait entre les bénéficiaires du régime de subventions issu de l'arrêté du 6 mars 1986 pour lequel aucun système d'agrément n'est prévu, et ceux à qui il entend, en vertu du projet à l'examen, accorder, pour certaines de leurs missions, un agrément constituant le mandat par lequel la gestion d'un service d'intérêt économique général (S.I.E.G.) leur est confiée, mandat qui conditionne, lui-même, l'octroi de subventions, repose sur des critères objectifs de nature à justifier cette différence.

C'est sous la réserve de cette observation préalable que sont formulées les observations particulières suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

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

« Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi des subventions [...] »².

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} doit être omis dès lors qu'il ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

2. 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 mentionne, à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, notamment les articles D.5, D.7, D.9 et D.10 du Code wallon de l'Agriculture⁴. Cependant, ces articles du code n'habilitent pas le Gouvernement à adopter une quelconque règle⁵.

La mention de ces dispositions sera donc omise.

² Voir en ce sens l'avis 57.821/2/V donné le 7 septembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une aide aux zones soumises à des contraintes naturelles' devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2015 'relatif à l'octroi des aides aux zones soumises à des contraintes naturelles' et l'avis 59.761/4 donné le 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'.

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 Les trois premières dispositions habilitent le Gouvernement à adopter uniquement des décisions individuelles.

Par contre, l'alinéa 2 mentionnera les articles D.11, D.13 et D14 du code.

2. Le préambule sera complété par la mention de la délibération collégiale « Après délibération »⁶.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 1°, le renvoi à l'article D.221 du Code sera corrigé afin de renvoyer à l'article D.220.

Il en ira de même pour l'article 2, alinéa 1^{er} du projet.

2. Le 4° définit « le ministre » de manière similaire à la définition de l'article 3, 22°, du code.

Dès lors, cette définition sera omise.

3. Au 6°, le mot « attaché » sera remplacé par le mot « annexé ».

Article 2

1. Il est renvoyé à l'observation préalable.
2. L'alinéa 3 prévoit que l'agrément d'un abattoir public constitue le « mandat » confiant la gestion du S.I.E.G. Interrogée quant à la signification d'un tel « mandatement », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Les SIEG sont :

Des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État.

Le mandat en droit européen est l'acte qui confie la gestion d'un SIEG à l'entreprise concernée et qui précise la nature de la mission ainsi que l'étendue et les conditions générales de fonctionnement du SIEG.

L'agrément est vise (sic) donc le mandat [...] ».

Au vu de ces explications, le mot « mandatement » sera remplacé par le mot « mandat ».

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

2. À l'alinéa 4, le numéro de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 sera précisé et l'intitulé exact de cette décision sera reproduit comme suit :

« décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ».

Article 3

Appelée à préciser les dispositions qui prévoient les « conditions pour les établissements repris dans l'annexe II de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit du point 1 de l'annexe 2 concernant la viande et les produits de la viande. Puisque pour les abattoirs, les activités visées dans cette annexe nécessitent un agrément.

Le terme condition n'est peut-être pas le plus adéquat.

Le projet pourrait être revu en ce sens : '1° sont agréés comme abattoir public suivant les activités soumises à agrément pour les établissements repris dans l'annexe II, 1 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire ;' ».

Au vu de ces explications, le point 1° sera mieux rédigé comme suit :

« 1° sont agréés, sur la base de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, comme abattoir public au sens de l'annexe II, 1, de cet arrêté' ».

Articles 5 à 7

L'article 5 est relatif au calcul du montant de la subvention alors que les articles 6 et 7 sont relatifs à une étape procéduralement antérieure, à savoir respectivement l'introduction de la demande de subvention et la décision relative à la demande. L'ordre de ces dispositions sera inversé dans le projet.

Article 5

À l'alinéa 2, il est prévu que l'octroi de la subvention est subordonné à la preuve que la subvention, d'une part, « compense des obligations de service public » et,

d'autre part, « ne conduit pas à une surcompensation des coûts inhérents aux obligations de service public ».

Interrogée quant à la plus-value de la seconde condition par rapport à la première, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« La 1^{ière} vise les missions prévues dans le mandat, donc la notion de service public, l'aide est octroyée pour permettre d'avoir sur le territoire de la Région wallonne les services d'intérêt économique générale et ne va pas au-delà de ces obligations de service public.

La 2^{ième} condition vise à confirmer que la Région wallonne entend respecter les obligations en matière de SIEG, à savoir que l'aide ne peut être octroyée qu'en compensation de la réalisation d'un service public et que dès lors, afin de rencontrer cette obligation les Etat membres doivent mettre en place des procédure de contrôle quant à l'absence de surcompensation dans l'aide octroyée ».

Au vu de ces explications, les mots «et ne conduit pas à une surcompensation » seront remplacés par les mots « sans dépasser le montant ».

Article 6

1. À l'alinéa 1^{er}, le mot « permettant » sera inséré entre les mots « par tout moyen » et les mots « de conférer ».
2. Seul l'article D.15 du code édicte la forme des envois qui sont considérés avoir date certaine. Dans ces circonstances, la référence à l'article D.16 du code sera omise à l'alinéa 1^{er}.

Article 7

1. L'article 7 prévoit que le Ministre notifie sa décision relative à la demande de subvention « 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 admissible⁷.

⁷ 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

La disposition en question constitue plutôt la matière d'une circulaire ou d'une note de service que le Ministre peut adresser à son administration concernant les procédures de fond et de forme à respecter pour l'instruction des dossiers⁸.

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

Article 8

Interrogée quant à l'absence de disposition relative au paiement de la subvention, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Effectivement, l'on peut ajouter un alinéa à l'article 8, pour confirmer que l'administration traite le dossier et réalise les versements dans un délai de 2 mois à dater de la réception des documents en prévoyant des délais d'ordre ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 10

L'article 10 habilite le ministre à déterminer, en cas de non-respect des obligations du demandeur de subvention, les modalités :

- de suspension du versement de la subvention ;
- de diminution de la subvention « proportionnellement aux non respects constatés » ;
- de retrait de la subvention ;
- de remboursement de la subvention.

Les décisions que le Ministre serait appelé à prendre à l'égard des bénéficiaires des subventions doivent être prises conformément à l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonne' lequel assure la mise en œuvre de la loi du

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' et l'avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2013 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', *doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 458/001, pp. 16-21.

⁸ Voir en ce sens par exemple l'avis 40.246/4 donné le 2 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives'.

16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Si l'auteur du projet, se fondant sur le paragraphe 2 de l'article D.11 du code, a l'intention de déroger à ce dispositif, il doit organiser le système du remboursement de la subvention dans ses éléments essentiels dans l'arrêté en projet.

Article 11

Le 2° prévoit le remboursement de la subvention en cas de fourniture, « sciemment ou non », de renseignements inexacts ou incomplets, « quel qu'ait été l'effet des renseignements sur le montant de la subvention ».

Interrogée quant à la justification d'une telle sanction par rapport, notamment, au principe de proportionnalité, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit d'une application de l'Arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations.

La proportionnalité des sanctions est visées (sic) à l'article 10.

Ici il s'agit de fausses déclarations ou de déclarations inexactes ayant conduit à un paiement erroné de l'aide.

Si le terme 'sciemment ou non' pose des difficultés dans les implications de cet article alors, les mots 'ou non' peuvent être omis ».

Conformément à cette proposition, les mots « ou non » seront omis.

2. Par ailleurs, le 2°, en ce qu'il prévoit que le remboursement est exigé « sans préjudice des poursuites pénales applicables aux personnes ayant fourni les renseignements », constitue uniquement un rappel de la possibilité de poursuites pénales qui existent indépendamment du projet.

Ces mots sont donc inutiles et seront omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY