CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.365/4

du 23 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'une aide aux exploitations agricoles visant à faire face à la baisse des prix des produits agricoles ou à des évènements exceptionnels et à une aide à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles'

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

Le 28 octobre 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 'relatif à l'octroi d'une aide aux exploitations agricoles visant à faire face à la baisse des prix des produits agricoles ou à des évènements exceptionnels et à une aide à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 23 novembre 2016.

*

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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'article 5, alinéa 4, du projet habilite le Ministre à fixer notamment les conditions d'octroi des subventions.

À l'article 7, alinéa 2, il est prévu que le Ministre fixe les périodes couvertes par l'aide, les conditions d'octroi et le montant. De même, à l'article 9, alinéa 4, du projet, le Ministre est habilité à fixer la durée et les conditions d'application de la garantie publique. Selon la déléguée du Ministre, ces habilitations octroient au Ministre un pouvoir réglementaire :

> « À caractère règlementaire pour préciser les éléments prévus dans les règlementations européennes.
>
> Ainsi, si l'on regarde les deux règlements de crises de 2016, ils sont pratiquement directement applicables dans leur ensemble mais laisse subsister une petite marge de manœuvre pour les État membres.
>
> Le Ministre est ainsi habiliter à confirmer les éléments permettant de confirmer l'octroi de ces aides.
>
> En ce qui concerne l'application du règlement '*de minimis*' celui-ci ne permet pas de monter plus haut que 15.000 euros sur 3 ans avec certaines conditions de l'octroi de l'aide prévue dans la règlementation européenne ».

De même, l'article 8, § 3, du projet prévoit que le Ministre fixe notamment « la durée et les conditions d'application » des aides. Interrogée quant à ce que recouvrent ces « conditions d'application », la déléguée du Ministre a renvoyé à l'arrêté ministériel du 11 novembre 2009 'relatif aux aides régionales aux producteurs laitiers pour la transformation et la commercialisation de produits laitiers'. Il s'agit donc notamment du montant de la subvention, des conditions d'octroi.

L'article 9, alinéa 4, habilite également le Ministre à fixer « la durée et les conditions d'application » de la garantie publique.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

Ces habilitations sont dès lors excessives à défaut d'être suffisamment encadrées [1-2]. Elles seront donc revues et le projet sera complété en conséquence [3].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. 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 celui-ci [4].

Or, l'alinéa 2 du préambule vise, à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, notamment l'article D.245, alinéa 1er, 2°, du Code wallon de l'Agriculture [5]. Cependant, cet article du code n'habilite pas le Gouvernement à adopter une quelconque règle.

L'auteur du projet visera plutôt l'article D.245, alinéa 2, du code.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de viser l'article D.248 du code, qui habilite le Gouvernement à adopter la procédure d'octroi et de retrait d'agrément des organismes de crédit, dès lors que le projet n'a pas un tel objet.

Par contre, l'alinéa 2 mentionnera les articles D.11, D.13, D.14 et D.243 du code.

2. L'alinéa 8 mentionne le rapport « du 6 octobre 2016 » relatif à la dimension du genre.

Or le rapport transmis au Conseil d'État est daté du 18 mars 2016.

---

[1] Voir en ce sens l'avis 59.184/4 et 59.185/4 donné le 25 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juin 2016 'relatif à la formation en apiculture' et un projet devenu l'arrêté ministériel de la Région wallonne du 16 juin 2016 'portant application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juin 2016 relatif à la formation en apiculture'. Dans cet avis, la section de législation estime que « l'article 3, alinéa 2, qui délègue au Ministre le pouvoir de fixer les conditions auxquelles un centre de formation doit répondre » et « l'article 16, § 1er, alinéa 1er, qui habilite le Ministre à déterminer les conditions d'agrément des formateurs » posent problème au regard des principes relatifs aux habilitations.

[2] En effet, les règlements délégués (UE) 2016/1612 et 2016/1613 de la Commission du 8 septembre 2016 laissent une marge de manœuvre importante aux États membres pour concevoir les « mesures les plus appropriées, en particulier en termes de stabilisation du marché et de durabilité économique » afin de soutenir les marchés agricoles (voir ainsi le considérant 14 du règlement délégué (UE) 2016/1613 de la Commission du 8 septembre 2016).

[3] En ce que l'habilitation projetée porte sur la procédure d'octroi de l'aide, elle ne parait par contre pas critiquable du point de vue des principes applicables.

[4] Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

[5] Ci-après : le code.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

L'auteur du projet vérifiera la date de ce rapport et, le cas échéant, corrigera la mention au préambule.

3. Le préambule sera complété par la mention de la délibération collégiale « Après délibération » [6].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Dans la phrase introductive, les mots « et de ses arrêtés d'exécution » seront omis car ils sont inutiles au vu du principe de la hiérarchie des normes.

2. Le 2° définit la garantie par référence à « l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 ».

Cette référence sera complétée par l'intitulé complet de cet arrêté.

Article 3

Au 3°, il sera précisé que le règlement 1307/2013 est un règlement « (UE) ».

Article 4

L'alinéa 2 définit l'entreprise en difficulté par référence aux lignes directrices 2014/C 249/01.

Dans un acte à portée normative, il y a lieu de ne pas se référer à un acte sans portée normative [7].

Or une communication de la Commission n'est pas contraignante à l'égard des États membres [8].

L'auteur du projet veillera à définir l'entreprise en difficulté soit dans le projet lui-même, soit par référence à un acte à portée normative qui définit cette notion, tel que, par exemple, l'article 2, 14°, du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014

[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 et F 8.

[7] *Ibid.*, recommandation n° 79, a).

[8] Voir ainsi, à propos de la communication de la Commission concernant les accords d'importance mineure qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, [CE] *(de minimis) :* C.J.U.E., 14 juin 2011, (Pfleiderer), C-360/09, Rec. p. I-5161, point 21 ; C.J.U.E., 13 décembre 2012, (Expedia Inc.), C-226/11, point 29.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

'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'.

La même observation vaut en ce qui concerne l'article 6, alinéa 1er, qui renvoie, qui plus est sans plus de précision [9], à une « communication de la Commission relative au type d'entreprises concernées ».

Article 5

La section de législation a analysé cette disposition comme s'inscrivant dans le cadre des règlements délégués (UE) 2016/1612 et 2016/1613 [10] et de tout autre règlement analogue que la Commission adopterait à l'avenir.

Dans ce contexte, la section de législation observe que l'alinéa 3 consacre une auto-habilitation au Gouvernement. Une telle auto-habilitation est inutile et doit être omise.

Article 6

1. L'article 6 sera complété afin de désigner l'autorité habilitée à octroyer une garantie, comme c'est le cas dans l'article 7 en ce qui concerne l'octroi d'une subvention.

2. À l'alinéa 4, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il y a lieu de remplacer le mot « celles-ci » par le mot « ceux-ci » et d'adapter le reste de la phrase. En effet, l'habilitation en question semble viser à la fois les montants et les durées prévus par une réglementation européenne particulière.

3. À l'alinéa 5, les mots « dans le respect de la législation européenne » sont inutiles. Ils seront donc omis.

[9] À cet égard, la déléguée du Ministre a indiqué qu'« En région wallonne, les garanties qui peuvent, s'il échet, accompagner les aides à l'installation et à l'investissement sont basées sur la Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État, sous forme de garanties (2008/C 155/02).
C'est sur base de cette communication que la Région wallonne à solliciter pour le régime d'aide en garantie une exemption de notification à l'Europe (sur base du règlement 702/2014).
Cette exemption de notification a été accordée à la Région wallonne.
Les références européennes sont : « Aide État-Belgique (Région wallonne) SA.43113(2015/XA) Garantie publique ».

[10] Voir le règlement délégué (UE) 2016/1612 de la Commission du 8 septembre 2016 'prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière' et le règlement délégué (UE) 2016/1613 de la Commission du 8 septembre 2016 'prévoyant l'octroi d'une aide d'adaptation exceptionnelle aux producteurs de lait et aux exploitants d'autres secteurs de l'élevage'.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

Article 7

L'article 5, alinéa 1er, prévoit qu'un agriculteur peut bénéficier d'aides, à la suite d'une baisse exceptionnelle ou imprévisible des prix des produits agricoles ou à des évènements exceptionnels reconnus comme tels par le Gouvernement et que cette aide peut notamment consister en une subvention.

L'article 7, alinéa 1er, prévoit la possibilité pour le Ministre d'octroyer une subvention aux agriculteurs lorsque le Gouvernement reconnait une baisse exceptionnelle ou imprévisible des prix des produits agricoles ou des évènements exceptionnels.

Interrogée quant à l'apport de l'article 7, alinéa 1er, par rapport à l'article 5, alinéa 1er, si ce n'est l'habilitation du Ministre à octroyer les subventions, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

> « L'article 5 concerne la reconnaissance des phénomènes exceptionnels.
>
> L'article 7 précise la manière dont le Ministre peut mettre en œuvre ces aides et cadre l'habilitation par rapport aux différentes règlementations européennes.
>
> L'organisme payeur sur les mêmes bases que la garantie octroyée dans le cadre des aides à l'installation et des aides agricoles pourra octroyer cette garantie comme les aides de crise (voir article 2 du projet).
>
> Il est à noter ce si ces aides de crises sont octroyées sur base d'un règlement européen de crise, c'est *de facto*, l'organisme payeur qui est chargé du suivi de ces aides (comme pour les aides traditionnelles en matière de Politique Agricole Commune) ».

L'alinéa 1er sera mieux rédigé comme suit :

« Le Ministre octroie la subvention visée à l'article 5, alinéa 1er » [11].

Article 8

Le paragraphe 3, seconde phrase, dispose que le Ministre, lorsqu'il fixe la forme, la durée, les conditions d'application des aides et les catégories de bénéficiaires, « tient le Gouvernement informé de l'arrêté adopté dans ce cadre ».

Une telle disposition est dépourvue de caractère normatif en ce qu'elle constitue uniquement une règle d'organisation interne au Gouvernement. Cette phrase sera donc omise.

La même observation vaut pour l'article 9, alinéa 4, troisième phrase, du projet.

[11] En outre, l'article 2, tel qu'il est rédigé dans le projet, ne peut être interprété comme habilitant l'organisme payeur à décider de l'octroi d'une aide, dès lors que le texte ne vise que le suivi des aides.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

Article 9

L'alinéa 3 prévoit que la garantie « contient une aide *de minimis* ». Interrogée quant à la signification de cette disposition, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

> « L'aide '*de minimis*' visée dans cet article est différente de l'aide '*de minimis*' utilisée dans les articles précédents. En réalité, il faut se référé au champ d'application du règlement 1407/2013 qui prévoit pour les entreprise de transformation une aide de 200.000 euros sur trois exercices fiscaux ».

Il n'appartient cependant pas au Gouvernement de déclarer que l'aide qu'il octroie est une aide *de minimis*. Seul le respect de la réglementation européenne lui confère un tel caractère. L'alinéa 3 sera donc omis.

Article 10

1. L'article 10 prévoit la possibilité d'un recours. Il ne précise toutefois pas contre quel type de décisions le recours peut être introduit.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « L'article D.17, du Code Wallon de l'Agriculture précise que : 'Un recours est ouvert aux personnes concernées contre les décisions prises en vertu du Code et de ses arrêtés d'exécution'.
>
> Dès lors il s'agit de toute décision prise en vertu de l'arrêté qui sera adoptée et qui pourrait porter grief au bénéficiaire potentiel de l'aide ».

L'article 10 sera complété en ce sens.

2. L'article 10 ne prévoit pas de délai pour la décision du Gouvernement sur recours. Or l'article D.17, § 3, du code impose au Gouvernement de déterminer un délai pour la notification du recours et de la décision d'instance à son auteur, un délai pour prendre une décision sur recours et un délai pour transmettre la décision à l'autorité qui a pris la décision contestée.

Le projet sera complété afin d'arrêter les délais exigés par le code.

3. À l'alinéa 1er, les mots « conformément à l'article D.17 du Code » sont inutiles et seront omis.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. … » [12]. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et écrire « article … » [13].

2. Le projet contient des fautes d'orthographe, de grammaire ou de syntaxe ; il sera soigneusement relu [14].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[12] Voir par exemple les articles 6, alinéa 1er et 7, alinéa 1er, du projet.

[13] Voir, dans le même sens, 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° 940*bis*/1, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3).

[14] Voir par exemple, les articles 1er, 2°, 5, alinéa 1er, et 7, alinéa 1er du projet.

‡LW-CELQMBACB-GADGFRZ‡