



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.596/4
du 26 juin 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
des Chapitres I et II du Titre XII du Code wallon de
l'Agriculture relatifs aux subsides à la recherche agronomique,
à l'innovation et la recherche scientifique et technique à
finalité agricole'

Le 24 mai 2017, 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 'portant exécution des Chapitres I et II du Titre XII du Code wallon de l'Agriculture relatifs aux subsides à la recherche agronomique, à l'innovation et la recherche scientifique et technique à finalité agricole'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article D.426, § 2, 7°, du Code wallon de l'agriculture (ci-après « le Code ») confie au Gouvernement le soin de déterminer « l'entrée en vigueur [...] du titre 12, chapitres 1^{er}, 2, et 3, comprenant les articles D.362 à D.389 ».

Cependant, l'arrêté du gouvernement wallon du 9 mars 2017 'régulant le fonctionnement du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique institué par le Code wallon de l'Agriculture et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques' a fait entrer en vigueur, au 14 avril 2017, les articles D.362 à 364, D.370, D. 379 et D.380 du Code.

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les délégations de pouvoirs accordées au sein du Centre wallon de recherches agronomiques', qui fait l'objet de la demande d'avis 61.624/4 entend faire entrer en vigueur les articles D.366 à D.371, D.374, D.375, § 1^{er}, et D.377.

Dès lors, il n'est pas prévu que les articles D.365, D.372, D.373, D.375, §§ 2 et 3, D.376, D.378 et D.381 à 389 (chapitres 2 et 3) du Code entrent en vigueur. Interrogée à ce sujet, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Ne sont pas visés pour l'entrée en vigueur certains articles parce qu'ils sont repris dans le Décret Wbfin. Ainsi :

L'article D. 372 est repris dans le décret Wbfin aux articles 79, 80 et 87 ;

L'article D. 373 est repris dans le décret Wbfin à l'article 89 ;

L'article D. 375, § 2 est repris dans le décret Wbfin à l'article 97 ;

L'article D. 375, § 3 est repris dans le décret Wbfin aux articles 90, 91, 69/1, 94, 96 et 101 ;

L'article D. 376 est repris dans le décret Wbfin à l'article 95.

L'article D.365 fera l'objet d'un arrêté distinct de celui des subsides à la recherches et au développement car l'existence-même des UMR est promotionnée au-delà du subventionnement y visé.

L'article D.381 sert de base légale pour l'arrêté R&D. Il s'agit d'une omission malencontreuse, qui sera corrigée dans le texte. L'entrée en vigueur se fera au jour de la publication de l'AGW R&D au Moniteur belge.

Un article rédigé comme suit sera inséré au projet :

‘L'article D.381 du Code entre en vigueur le jour de la publication du présent arrêté’ ».

En ce qui concerne les dispositions « reprises » dans le décret du 15 décembre 2011 ‘portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes’, la déléguée du Ministre a expliqué que ces dispositions sont plus précises et parfois même contradictoire par rapport à celles correspondantes dans le Code. Elle indique encore qu'une abrogation ultérieure de ces dispositions du Code est prévue.

En outre, la déléguée du Ministre a indiqué que l'entrée en vigueur de l'article D.378 sera ajoutée au projet qui fait l'objet de la demande d'avis 61.624/4.

Une telle manière de procéder n'est pas admissible. En effet, en vertu de l'article D.426, § 2, du Code, il appartient au Gouvernement de faire entrer en vigueur certains chapitres du Code et non certaines dispositions de ces chapitres.

Le Gouvernement doit respecter les termes de cette habilitation. Il importe d'autant plus de procéder ainsi que l'article D.418, 10°, du Code énonce que le décret du 3 juillet 2003 ‘créant le centre wallon de Recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation des recherches agronomiques’ est abrogé « à partir de l'entrée en vigueur du titre 12, chapitres 1^{er}, 2, et 3, comprenant les articles D.362 à D.389 ».

Si certaines dispositions du Code sont jugées inadéquates par l'auteur du projet, il y a lieu non d'en suspendre l'exécution, ce qui constituerait une violation de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ mais de procéder à leur abrogation par la voie législative.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation ¹.

2. Il n'y a en aucun cas lieu de reproduire les dispositions d'un règlement européen qui, conformément à l'article 288 du traité du 25 mars 1957 ‘sur le fonctionnement de l'Union européenne’, « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». En effet, la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la

¹ Voir déjà en ce sens l'avis 60.744/4 donné le 23 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 2017 ‘régulant le fonctionnement du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique institué par le Code wallon de l'Agriculture et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60744.pdf>.

règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée²⁻³.

1° Or, l'article 2 reproduit imparfaitement la règle contenue à l'article 6, paragraphe 5, h), du 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', à laquelle la disposition du projet renvoie d'ailleurs.

2° Il en va de même pour l'article 3, qui reproduit imparfaitement la règle contenue à l'article 5, paragraphe 4, a), du même règlement, auquel il est également renvoyé dans le texte du projet.

En outre, il ne serait pas possible, pour l'auteur du projet, de créer une présomption de respect d'un règlement européen.

Dans ces circonstances, les articles 2 et 3 seront omis.

3° Par ailleurs, l'article 37 du projet reproduit l'article 31, paragraphe 3, du même règlement n°702/2014. La seule plus-value de la disposition en projet est de prévoir que la publication visée à cette disposition est réalisée sur le Portail de l'Agriculture wallonne.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

³ Voir également, en ce qui concerne spécialement la reproduction de textes de règlements européens, l'avis 36.140/4 donné le 17 décembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 'portant détermination de la grille de classement et des modalités d'application pour le classement des carcasses de gros bovins et des carcasses de porcs' : « toute incorporation ou intégration dans le droit national de chaque État, sous quelque forme que ce soit, est ainsi prohibée comme susceptible d'entraver l'application immédiate, simultanée et uniforme, des règlements dans l'ensemble de la Communauté, ainsi que d'occulter leur nature proprement communautaire. De manière générale, les autorités nationales ne peuvent dès lors adopter de mesures d'exécution des règlements que compatibles avec leurs dispositions obligatoires, complémentaires à celles-ci et nécessaires à leur application effective; il est au contraire exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, ces dispositions réglementaires dans leur droit interne (*note de bas de page 2 de l'avis cité* : René JOLIET, "Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques.", Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1983, pp. 140 à 145 – dont la reproduction est annexée au rapport ; Sean VAN RAEPENBUSCH, "Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes", De Boeck & Larcier s.a., 1996, pp. 315 à 317 ; Joe VERHOEVEN, "Droit de la Communauté européenne", Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, De Boeck & Larcier s.a., 1996, pp. 271-272; Jean BOULOUIS, "Droit institutionnel de l'Union européenne", Éditions Montchrestien, 1995, pp. 255-256, nos 436-437 – dont la reproduction est également annexée au rapport ; au sujet des mesures nationales pouvant compléter les règlements afin de les rendre effectivement applicables, voir aussi Catherine HAGUENAU, "L'application effective du droit communautaire en droit interne", Éditions Bruylant & Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 251 à 263). Ce n'est que dans les hypothèses particulières où le règlement laisse une marge d'appréciation aux États membres que les autorités internationales peuvent intervenir dans les limites tracées par ce règlement » et l'avis 38.605/3 donné le 7 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 juin 2007 'relatif à l'identification et à l'enregistrement des ovins, des caprins et des cervidés'.

Cette disposition sera donc mieux rédigée comme suit :

« Les informations visées à l'article 31, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 702/2014 sont publiées sur le Portail de l'Agriculture wallonne ».

4° De même, l'article 39 du projet reproduit, imparfaitement, 31, paragraphe 4, du même règlement.

L'auteur du projet veillera à réécrire cette disposition afin de ne pas reproduire les règles contenues dans le règlement européen et de ne reprendre dans le projet que les règles qui sont nécessaires à la mise en œuvre de celui-ci.

5° Dans la mesure où le Gouvernement entend se prévaloir du règlement d'exemption n° 702/2014, il convient que les subsides octroyés ne concernent pas d'autres coûts que ceux déclarés admissibles par l'article 31, paragraphe 6, de ce règlement.

Or, à nouveau, le projet reproduit, partiellement et imparfaitement, le prescrit de cette disposition.

Il appartient au Gouvernement de cibler précisément les subsides pour certains des coûts admissibles visés au règlement européen et il convient, à cet égard, qu'il indique expressément les exclusions, plutôt que de recopier partiellement ce qui est déjà autorisé par le règlement n° 702/2014.

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 qui lui sont attribuées ⁴.

Or, l'alinéa 2 vise notamment l'article D.363 du Code de l'agriculture, disposition qui habilite le Gouvernement à adopter un plan triennal de recherches agronomiques, ce qui n'est pas mis en œuvre par le projet.

De même, l'alinéa 2 vise l'article D.364 du Code, alors que cette disposition n'habilite pas le Gouvernement à adopter des règles, mais plutôt des décisions individuelles.

La mention de ces dispositions sera donc omise.

2. Le préambule doit viser les actes modifiés, abrogés ou retirés par l'arrêté ⁵.

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

Or l'alinéa 3 vise l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juillet 2014 'fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant des actes du Gouvernement'.

Cependant, cet arrêté n'est ni modifié ni abrogé, ni retiré, par le projet.

Dans ces circonstances, et comme l'a admis la déléguée du Ministre, cet alinéa doit être omis.

3. L'article 45 du projet abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2004 'fixant les conditions d'octroi des subsides à la recherche scientifique et technique à finalité agricole', qui n'est pas visé au préambule.

Un nouvel alinéa sera donc inséré afin de viser cet arrêté.

4. Le considérant est inutile et doit être omis.

DISPOSITIF

Article 5

1. À l'article 5, les mots « en vertu de l'article D.1^{er}, § 3, alinéa 14 [lire 14°], du Code, et » seront omis, dans la mesure où cette disposition ne constitue pas le fondement légal de la disposition en projet.

Il en va de même des mots « conformément à l'article D.1^{er} du Code », aux articles 6 et 25 du projet.

2. Il y a lieu de supprimer les mots « dans les limites des crédits disponibles », ceux-ci sont inutiles et il n'y a pas lieu de rappeler cette règle de droit budgétaire dans une norme réglementaire.

Article 13

L'article 13 prévoit que les décisions de refus de subvention doivent être motivées.

Toutefois, l'obligation de motivation formelle des décisions individuelles, qu'il s'agisse d'une décision d'octroi ou de refus, résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Cette mention est donc superflue et encourt le reproche de la dénaturation de la norme en ce que l'auteur du projet agit comme s'il était

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 29.

compétent pour arrêter et donc aussi modifier la norme supérieure qui impose la motivation de ces décisions.

Dès lors, cette obligation ne doit pas être répétée. Le mot « motivés », relatif à ces refus, sera donc omis ⁶.

La même observation vaut pour les articles 23, 28 et 35.

Article 14

L'article D.363 du Code dispose que le Gouvernement adopte un plan triennal de recherches agronomiques.

L'article 14, § 1^{er}, 1^o, du projet prévoit que l'évaluation des projets de recherches est établie sur la base, notamment, de « l'intérêt stratégique, à savoir l'adéquation du projet avec les thèmes prioritaires fixés en application de l'article 8, avec les priorités du plan triennal de recherche agronomique et avec les objectifs de la politique agricole régionale ».

Cependant, le plan triennal agricole ne constitue pas un document publié. L'auteur du projet veillera à publier ce document, au plus tard au moment du lancement des appels à projets.

Article 15

L'article 15 prévoit la possibilité de constituer temporairement une commission d'experts sans indiquer par qui cette décision est prise ni qui compose la commission. Interrogée quant à l'autorité chargée de la sélection de ces experts et à la procédure de sélection, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« L'autorité chargée de la sélection des experts sera le Département, tel qu'il est défini à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o du projet d'arrêté.

Les critères de sélection dépendront de l'expertise des agents du Département pour analyser les dossiers soumis. En cas de carence, le Département pourra faire appel à des personnes collationnant l'expertise nécessaire pour l'aider dans sa mission.

La procédure de sélection variera en fonction de la nature de l'expertise nécessaire et du nombre estimé d'experts sur les matières concernées : désignation d'experts dans un autre Département de la DGO3, d'un OIP, ou d'extérieur à l'administration en passant par exemple via une procédure de marché public.

⁶ Voir par exemple en ce sens l'avis 59.104/4 donné le 6 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2016 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel et à l'indemnisation des dommages à leurs biens'; l'avis 61.473 donné le 6 juin 2017 sur un projet d'arrêté 2016/1043 du Collège de la Commission communautaire française 'relatif au télétravail'.

Une souplesse est en tous les cas nécessaire pour correspondre au mieux à l'objet de la recherche ».

Cependant, une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non le « département », non doté de la personnalité juridique ⁷.

Le projet sera donc complété, à tout le moins afin de désigner le fonctionnaire ou l'organe qui sera habilité à réaliser la sélection des experts internes à l'administration

La même observation vaut pour l'article 29.

Article 18

L'article 18 prévoit la possibilité pour le département ou le ministre de « proposer » une limitation du subside à un pourcentage des dépenses réellement effectuées.

Interrogée quant à l'autorité à laquelle cette proposition est adressée, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'autorité qui décide est le Ministre, et l'autorité proposante peut être l'administration ».

Dès lors que telle est l'intention, la phrase introductive de l'article 18 sera rédigée comme suit :

« Dans les cas suivants, le ministre peut décider de limiter le subside à un pourcentage des dépenses réellement effectuées par l'unité de recherche subventionnée pour le projet de recherche : ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 26

À l'alinéa 2, les mots « l'alinéa 2 » seront remplacés par les mots « l'alinéa 1^{er} ».

⁷ Voir notamment avis 59.501/4 donné le 29 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 'relatif aux systèmes de qualité européens et aux mentions de qualité facultatives régionales'.

Article 42

L'alinéa 2 prévoit que si le bénéficiaire ne respecte pas « ses obligations », le paiement du subside peut être suspendu et les montants déjà versés peuvent être récupérés.

Interrogée quant aux « obligations » dont l'auteur du projet entend sanctionner la méconnaissance, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Les obligations des bénéficiaires de l'aide sont celles reprises dans le projet d'arrêté dans leur ensemble et dès lors des textes en résultant (appel à projet et arrêté d'octroi du subside). Il prévoit une sanction de nature administrative pour des infractions, non-respect des obligations, intentionnelles ou non, qui peuvent nuire au bon suivi des dossiers.

Par exemple, le fait de prévoir que les bénéficiaires doivent convoquer les comités de suivi, ou dans les délais, rédiger ou fournir un rapport d'activités, ou encore transmettre les résultats des travaux subsidiés.

Aux fins d'améliorer la compréhension du texte, l'alinéa 2 de cet article pourrait constituer un article à part entière, disjoint de l'alinéa 1^{er} ».

Comme suggéré par la déléguée, en l'absence de rapport logique entre les deux alinéas de la disposition en projet, mieux vaut prévoir deux articles distincts ⁸.

En outre, l'intention de l'auteur sera précisée quant à ce que visent les « obligations ».

Article 43

Les mots « , dans le respect de la législation européenne, » seront omis dès lors qu'ils sont inutiles vu le caractère obligatoire de cette législation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 48.