



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.792/2/V
du 1^{er} août 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'du ... (date)
fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux
halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise
à disposition'

Le 26 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 10 août 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'du ... (date) fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise à disposition'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1^{er} août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} août 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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 '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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il est inutile de détailler les missions de l'administration lorsque celle-ci exécute les missions que les dispositions décrétales ou réglementaires lui confient ¹.

Or de nombreuses dispositions du projet décrivent les missions de l'administration ².

Le projet sera donc revu à cet égard.

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 celle-ci ³.

Or l'alinéa 2 vise, notamment, les articles D.12 et D.219 du Code wallon de l'agriculture, alors que ces dispositions ne confèrent pas de pouvoir réglementaire au Gouvernement.

Le renvoi à ces dispositions doit donc être omis.

2. L'alinéa 7 sera corrigé en ce qui concerne la date du rapport 'dimension de genre', à savoir le 21 juin – et non le 24 mai – 2018.

¹ Avis n° 61.168/4 donné le 19 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'concernant l'usage de la dénomination « ferme pédagogique »' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61168.pdf>).

² Voir par exemple les dispositions qui prévoient la notification de documents ou de décisions par l'administration, comme les articles 5, § 4, première phrase, 5, § 5, alinéa 3 et 10, alinéa 2.

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

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} contient un premier 4°, placé juste après le 1°.

L'auteur du projet reverra la numérotation des définitions contenues dans l'article 1^{er}.

2. La définition de la SCTC (4°, première occurrence) prévoit qu'elle doit être constituée conformément à l'article 2, § 2, quatrième tiret, du Code des sociétés. Toutefois, cette disposition n'est pas relative à la constitution des sociétés coopératives.

Si telle est l'intention, il est suggéré de rédiger le texte comme suit :

« 2° La SCTC : la société coopérative de transformation et de commercialisation, société coopérative au sens du Code des sociétés et qui répond aux conditions suivantes : (la suite comme au projet) ».

3. L'article 1^{er}, 5° et 7°, emploie le vocable « pouvoir public ». Interrogée quant à la portée de cette expression dans le cadre du projet, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Par 'pouvoir public', il faut entendre soit une commune ou une association de communes ou une province comme indiqué dans la définition de 'promoteur'.

Une définition complémentaire peut être insérée dans le projet pour le préciser dans le projet si le Conseil d'État le juge nécessaire ».

Le projet sera complété en ce sens.

Article 2

1. L'article 2 prévoit que la subvention est octroyée « dans la limite des crédits budgétaires disponibles ».

Il n'y a cependant pas lieu de rappeler cette règle de droit budgétaire dans une norme réglementaire.

Ces mots sont donc inutiles et seront supprimés ⁴.

La même observation vaut pour les articles 3, alinéa 1^{er}, et 4.

2. À l'article 2, § 3, alinéa 2, 2°, les mots « au moment du dépôt du dossier unique de candidature » seront omis, dès lors que cette condition ressort déjà de l'alinéa 3, qui dispose en outre d'un champ d'application plus large.

3. À l'article 2, § 3, alinéa 4, la question se pose de savoir s'il ne convient pas de viser également le 5° de l'alinéa 2.

Article 5

1. L'article 5, § 4, prévoit que les projets sélectionnés et ayant sollicité l'aide à la consultance reçoivent cette aide sous forme d'une avance de 10.000 euros.

Toutefois, l'article 3, alinéa 1^{er}, prévoit que l'aide à la consultance est de maximum 10.000 euros.

Interrogée quant à l'articulation de ces deux dispositions, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Si un soumissionnaire sollicite l'aide à la consultance dans le dossier de candidature unique, il ne doit pas en préciser le montant. Si le dossier est recevable, cette aide sera :

– soit plafonnée à 3.000 € si le projet n'est pas sélectionné : le soumissionnaire peut ainsi se faire payer des frais de consultant pour maximum 3.000 € selon les pièces justificatives introduites ;

– soit plafonnée à 10.000 € si le projet est sélectionné : versement direct de 10.000 € sous forme d'une avance et ensuite durant 3 années, le soumissionnaire peut introduire des frais de consultant pour maximum 10.000 €. Si le plafond des 10.000 € n'est pas atteint après 3 ans, le soumissionnaire devra rembourser le solde de l'avance à la Région.

En tenant compte de la question posée, l'article 5, § 4 du projet pourrait être clarifié comme suit :

‘§ 4. Les soumissionnaires [d]es projets sélectionnés par le Gouvernement et ayant sollicité l'aide à la consultance dans leur dossier unique de candidature reçoivent

⁴ Voir en ce sens : l'avis n° 61.596/4 donné le 26 juin 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2017 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61596.pdf>) ; l'avis n° 63.593/4 donné le 25 juin 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les règles relatives à l'organisation d'événements destinés à promouvoir le secteur agricole, compatibles avec le 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63593.pdf#search=63593>).

l'intégralité de cette aide à la consultance sous forme d'une avance de 10.000 euros [dès] la notification par l'administration de la sélection du projet hall relais agricole. Dans les trois ans à dater de cette notification, l'avance de 10.000 euros est justifiée auprès de l'administration [par des déclarations de créance accompagnées] des preuves de paiement d'honoraire aux consultants et de frais annexes en lien direct avec la préparation ou la mise en œuvre du projet hall relais agricole' ».

Le projet sera modifié en ce sens.

L'article 3 sera en outre également modifié afin de préciser expressément que le montant de l'aide à la consultance est nécessairement de 10.000 euros, sans préjudice de la nécessité de justification dans les trois ans, comme le prévoit l'article 5, § 4.

La même observation vaut, en ce qui concerne l'aide au fonctionnement prévue par les articles 4 et 5, § 6, du projet.

Par ailleurs, la précision apportée par la déléguée du Ministre selon laquelle « [si] le plafond des 10.000€ n'est pas atteint après 3 ans, le soumissionnaire devra rembourser le solde de l'avance à la Région » sera expressément traduite dans l'arrêté en projet.

2. À la suite des explications fournies par la déléguée du Ministre quant à la signification de l'expression « aux entreprises émanant d'un compte au nom du promoteur », il est suggéré de rédiger l'article 5, § 5, alinéa 1^{er}, comme suit :

« Le montant de la subvention à l'investissement est liquidé vers un compte bancaire au nom du promoteur, en vertu de l'article 6 et de la règle *de minimis*, sous forme : (la suite comme au projet) ».

Article 7

1. L'article 7, alinéa 1^{er}, habilite l'administration à arrêter le modèle de dossier de candidature.

Or, si le Gouvernement peut déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre, en revanche, aucun pouvoir réglementaire ne peut en principe être confié à l'administration⁵.

En outre, 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

⁵ Avis n° 58.845/4 donné le 14 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 2016 'relatif à la fonction de concierge dans les bâtiments occupés par le Service public fédéral Finances' ; voir, dans le même sens, l'avis n° 61.215/4 donné le 24 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté rectificatif du Gouvernement wallon du 31 mai 2017 'exécutant le Titre X/1 relatif à la réparation des dommages causés par des calamités agricoles du Code wallon de l'Agriculture' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61215.pdf>).

a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non l'« administration » non dotée de la personnalité juridique ⁶.

L'habilitation pourrait cependant être admissible si elle était faite au ministre ou à son délégué.

L'article 7, alinéa 1^{er}, en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Cette observation vaut pour la suite du projet ⁷.

2. À l'article 7, alinéa 2, 9° et 11°, la question se pose de savoir si, à côté de l'hypothèse du promoteur, il ne faut pas viser également le soumissionnaire qui ne serait pas le promoteur du projet.

3. L'article 7, alinéa 2, 10°, prévoit que le projet doit impliquer au minimum deux agriculteurs « au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole ».

Interrogée quant aux dispositions précises de cet arrêté qui définissent l'agriculteur selon l'article 7, alinéa 2, 10° du projet, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Historiquement, la notion d'agriculteur n'était reprise que dans l'ancien arrêté relatif aux aides à l'installation et à l'investissement. Cet arrêté ayant été abrogé par l'arrêté du 10 septembre 2015.

Or, le Code wallon de l'Agriculture définit l'agriculteur en son article D.3.

Dès lors que la définition reprise dans le Code est suffisante pour l'application du texte, il n'y a pas lieu de se référer une autre définition ».

Au vu de cette réponse, les mots « au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole » seront omis.

Article 9

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « l'article Art. 8, 8, § 3, » seront remplacés comme suit : « l'article 8, § 3, ».

⁶ Voir notamment l'avis n° 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'.

⁷ Voir ainsi l'article 8 qui habilite l'administration à statuer sur la recevabilité des dossiers de candidature, ou, encore, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, qui autorise l'administration à procéder au recouvrement des sommes dues.

Articles 10 et 11

L'article 11, § 4, alinéa 2, indique que la promesse ferme est notifiée sous forme d'un arrêté d'octroi de la subvention à l'investissement attribué par le ministre.

Toutefois, l'article 10, alinéa 1^{er}, prévoit que le Gouvernement désigne les projets bénéficiaires de la subvention à l'investissement.

Interrogée quant à l'articulation de ces deux dispositions, spécialement quant à savoir quelle est la décision qui octroie la subvention et quelle est l'autorité habilitée à cet effet, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Selon l'article 10, alinéa 1^{er} du projet, le Gouvernement désigne l'ensemble des projets sélectionnés suite à l'appel à projets (=résultat de l'appel) ce qui aura pour conséquence d'engager ces montants globaux au budget. Une fois un projet sélectionné, il est encore soumis aux conditions de l'article 11 du projet avant de bénéficier de la subvention à l'investissement. Il dispose ainsi de 36 mois pour introduire un dossier complet de demande d'une promesse de principe.

Cette promesse de principe octroyée par le ministre, le [demandeur de] projet a 120 jours pour introduire un dossier complet de demande d'une promesse ferme ; celle-ci prend la forme d'un arrêté d'octroi de la subvention à l'investissement attribué par le ministre = possibilité de liquider la subvention sous forme d'une avance + versement du solde.

Par conséquent, c'est finalement le ministre de l'agriculture qui octroie la subvention à l'investissement au promoteur.

L'article 10 pourrait le préciser de manière plus claire : [Article] 10. Sur base du classement visé à l'article 9, § 2, le Gouvernement désigne les projets de hall relais agricole sélectionnés pour poursuivre la procédure visant à [bénéficier] de la subvention à l'investissement ».

L'article 10 sera précisé en ce sens.

Article 11

À l'article 11, § 5, la possibilité pour le délégué du ministre d'approuver le règlement d'ordre intérieur d'un hall relais agricole (alinéa 1^{er}) ou sa modification (alinéa 2) sera omise. En effet, dans la mesure où ce règlement est annexé à l'arrêté ministériel, cette annexion vaut approbation par le ministre et seul le ministre pourrait donc en approuver une modification.

Article 13

L'article 13, 1^o, spécifie que l'agent de l'administration a accès « aux documents visés à l'article [Art.] 15, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o ». Or, l'article 15, dans son ensemble, définit le contenu minimum d'un seul document, à savoir le règlement d'ordre intérieur.

Interrogée quant à savoir pourquoi l'agent aurait accès uniquement à certaines informations de ce règlement, qui a en outre été approuvé par le Ministre conformément à l'article 11, § 5, la déléguée du Ministre a répondu qu'il y a lieu de viser l'article 15 dans son ensemble.

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 14

L'article 14 prévoit qu'en cas de désaffectation du hall relais agricole endéans une période de quinze ans, le promoteur doit rembourser la subvention.

Interrogée quant à savoir si le remboursement est nécessairement intégral ou s'il est dégressif en fonction de la période d'affectation, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Le remboursement est réalisé sur base d'un principe de proportionnalité entre les montants remboursés de la subvention et le nombre d'année d'incapacité de mise en service du hall relais agricole.

La précision sera apportée à l'article 14 du projet ».

Le projet sera complété en ce sens.

Article 16

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que le recours est ouvert auprès de la même autorité que celle qui a pris la décision dont recours.

La question se pose de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

2. Compte tenu de ce que prévoit l'article D.17, § 3, du Code, il convient de déterminer, dans l'arrêté, un délai pour prendre une décision sur le recours.

Article 18

L'article 18 du projet prévoit son entrée en vigueur le lendemain 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 ⁸, la déléguée du Ministre a répondu que cette disposition pouvait être omise.

Le projet sera modifié en ce sens.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE

⁸ Voir l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. 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.