

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.533/4
DU 15 OCTOBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 10 août 2007, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi de subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres", a donné l'avis suivant :

Examen du projet

Observations particulières

Préambule

1. Le projet indique qu'il trouve son fondement juridique dans l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Cet article dispose que :

"Pour des raisons de conservation de la nature et sur avis motivé du Conseil supérieur de la conservation de la nature ou de la chambre compétente de ce conseil, le Roi ⁽¹⁾ peut prendre des mesures, assorties de subventions, aux conditions qu'il fixe en vue de favoriser dans l'espace rural, notamment :

[...]

- le maintien et la plantation de haies et de boqueteaux;

[...]".

Les subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives trouvent donc un fondement dans le septième tiret de l'article 37 précité. L'emploi de l'adverbe "notamment" indiquant que la liste énumérée sous l'article 37 n'est pas limitative, les subventions pour la plantation et l'entretien de vergers ou d'alignement d'arbres peuvent également trouver un fondement juridique dans la même disposition.

L'article 10, § 2, du projet prévoit une augmentation des montants forfaitaires servant de base au calcul des subventions dans les sites érigés en sites Natura 2000.

Dès lors, le projet d'arrêté a également pour fondement juridique l'article 31, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi du 12 juillet 1973 précitée qui dispose que :

"Le Gouvernement favorise la mise en oeuvre du régime de gestion active par :

2/ la majoration des taux de son intervention dans les dépenses couvertes par les subsides qu'il octroie en vertu de l'article 37, lorsque les territoires concernés sont situés dans un site Natura 2000 ou dans un périmètre d'incitation."

⁽¹⁾ Lire : le Gouvernement.

Le préambule du projet sera complété en ce sens.

2. Les visas ne sont appelés à mentionner que les normes supérieures à l'arrêté en projet qui constituent son fondement juridique ainsi que les textes modifiés ou abrogés par l'arrêté auquel ils se rapportent. Dès lors, les références à la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et à la Convention européenne des paysages seront omises des visas. Le cas échéant, elles pourront être reprises sous les considérants.

3. À l'alinéa 4, le visa de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 1995 relatif à l'octroi d'une subvention pour la plantation de haies sera complété comme suit :

"modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2002".

4. À l'alinéa 10, la date de l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature peut être omise. En effet, il n'y a lieu de mentionner la date que lorsqu'un texte le prévoit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

5. Quant à l'alinéa 11, il y a lieu de le rédiger comme suit :

"Vu l'avis 43.533/4 du Conseil d'État;".

Dispositif

Observations générales

1. De manière générale, il convient de remarquer que le texte en projet devrait opérer une distinction entre les conditions à respecter pour que les subventions puissent être accordées et les obligations à respecter par le bénéficiaire des subventions, une fois celles-ci octroyées.

.../...

Ainsi, par exemple, l'article 3 contient à la fois des conditions générales à respecter pour l'octroi des subventions mais également des obligations générales à respecter par le bénéficiaire d'une subvention pour la plantation ou l'entretien de haies vives, de vergers ou d'alignement d'arbres. Elle contient également des obligations spécifiques s'imposant au bénéficiaire d'une subvention pour l'entretien de haies vives (article 3, 2/ et 3/) ou au bénéficiaire d'une subvention pour l'entretien d'alignement d'arbres (article 3, 3/) ou au bénéficiaire d'une subvention pour l'entretien de vergers (article 3, 4/).

2. La lettre "m" sera remplacée par le mot "mètres" aux articles 4, 5, 6 et 7.

3. Il est plus logique de commencer l'arrêté en projet par les définitions des termes qui y seront utilisés.

L'article 2 doit précéder l'article 1^{er}.

Article 1^{er}
(devenant l'article 2)

1. Il y a lieu de rédiger le début de l'alinéa 1^{er} comme suit :

"Art. 2. Dans les limites des crédits budgétaires, une subvention est attribuée [la suite comme au projet]."

2. L'alinéa 1^{er}, tel que rédigé, laisse penser qu'une subvention unique est accordée pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres, ce qui n'est pas le cas. En effet, l'arrêté en projet a pour but d'octroyer des subventions pour la plantation ou pour l'entretien ou pour les deux à la fois en fonction de la demande qui sera formulée. Cet alinéa devrait dès lors refléter cette possibilité.

.../...

3. L'alinéa 4 sera mieux rédigé comme suit :

"Ne peuvent donner lieu à l'octroi des subventions visées par le présent arrêté, les haies vives, les vergers et les alignements d'arbres à planter ou à entretenir sur des terrains situés [la suite comme au projet]".

4. La mitoyenneté étant une forme particulière d'indivision, il serait plus adéquat de déplacer la règle qui figure à l'alinéa 5 sous l'article 11 qui traite déjà de cette matière.

Il convient de modifier, dans cet alinéa 5, l'orthographe du mot co-propriétaire en copropriétaire et de remplacer les termes "sur base de l'accord" par les mots "avec l'accord".

Article 2
(devenant l'article 1^{er})

1. Au 5/, les termes entre parenthèses ne semblent pas contenir une règle de droit. Il seront dès lors omis.

2. Au vu des définitions figurant sous les 8/ et 9/, il paraît utile d'ajouter la définition suivante :

"8/ Division de la Nature et des Forêts : la Division de la Nature et des Forêts de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement du Ministère de la Région wallonne".

Le 8/ (devenant le 9/) sera alors défini comme suit :

"9/ Inspecteur général : l'Inspecteur général de la Division de la Nature et des Forêts".

.../...

Le 9/ (devenant le 10/) sera, quant à lui, défini comme suit :

"10/ Directeur : Directeur de la direction de la Division Nature et Forêt territorialement compétente".

La référence à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux fonctionnaires de l'Administration forestière n'est pas nécessaire. En effet, le seul sens pouvant être attribué à cette direction est celui conféré par cette disposition.

Article 3

1. Les termes "le bénéficiaire s'engage", qui reviennent à plusieurs reprises seront omis. Il n'y a pas lieu d'exiger de la personne qui demande une subvention qu'elle s'engage à respecter certaines obligations. Pour éviter toute confusion en ce qui concerne la source de ces obligations, il appartient au Gouvernement de déterminer directement dans l'arrêté toutes les obligations que les particuliers sont tenus de respecter.

2. Les différentes conditions seront numérotées de la manière suivante "1/, 2/, ..." au lieu de "1., 2., ...". La même observation vaut pour les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9.

3. L'article 3, 3/ interdit l'usage de traitement phytopharmaceutique notamment sur les haies vives. À cet égard, il convient de faire un parallèle entre cette mesure et celle figurant sous l'annexe 1 "Méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement, dites agri-environnementales, et conditions spécifiques qui y sont liées pour l'obtention de subventions" de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 octobre 2004 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales. Le point 5 de la sous-méthode 1.a. mentionne en effet que le producteur "doit s'abstenir de tout épandage de fertilisant et de tout traitement phytopharmaceutique, tant à proximité qu'au pied et sur la haie ou la bande boisée. Seuls sont autorisés les traitements localisés contre les orties, chardons et rumex".

.../...

Interrogé sur les raisons pour lesquelles les haies vives entrant dans le champ d'application du présent projet sont traitées différemment de celles entrant dans le champ d'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 octobre 2004, le délégué du ministre a expliqué :

"Le législateur est reparti du texte du précédent arrêté qui prévoyait l'interdiction d'herbicides. Cette notion a été précisée. Le risque posé par les fertilisants nous est paru moins important. Cette disposition pourrait toutefois être ajoutée."

Dans un souci de cohérence, il conviendrait en effet d'aligner le présent projet sur le système introduit par l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 octobre 2004 en matière de traitement phytopharmaceutique.

4. La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles la cinquième condition ne s'applique qu'au bénéficiaire de subventions pour la plantation et non au bénéficiaire de subventions pour l'entretien. Rien ne semble en effet s'opposer à ce que le bénéficiaire d'une subvention pour l'entretien effectue également celui-ci pendant trente ans.

Notons encore que le délai devrait être fixé à trente ans et non à "au moins trente ans". Cette dernière expression laisse en effet penser que le délai pourrait être arbitrairement fixé à plus de trente ans, ce qu'il convient d'éviter.

5. La sixième condition vise les hypothèses de transfert entre vifs ou à cause de mort de la propriété ou d'un droit réel emportant l'usage de la parcelle ayant fait l'objet d'une subvention. Elle ne vise cependant pas l'hypothèse de la cessation du droit réel emportant l'usage d'une durée inférieure à trente ans dont le bénéficiaire de la subvention pourrait être titulaire. Dans cette hypothèse, on suppose que le propriétaire du terrain devrait non seulement donner son accord lors de la demande de la subvention par le titulaire du droit réel mais qu'il devrait également stipuler au profit de la Région wallonne, pour la période dépassant la durée de constitution du droit réel, le respect des obligations nées en raison de l'octroi de la subvention.

Par ailleurs, la sixième condition qui apparaît comme une condition d'octroi de la subvention devrait être mentionnée au point VIII du modèle de formulaire de demande repris en annexe 5 et relatif aux engagements que doit souscrire le demandeur dans la subvention.

Article 4

1. Dans la sixième condition, les termes "un mètre et demi" seront remplacés par "1,5 mètre".

2. La huitième condition prévoit que "le nombre minimum d'essences composant la haie est fixé à 3". Or, l'alinéa 2, mentionne que par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 8/, la haie pourra être composée d'une seule espèce. Les termes "essences et espèces" semblent dès lors synonymes. Cependant, l'article 16, qui traite de la liquidation des subventions exige des factures d'achats des plants mentionnant les quantités par espèce, essence ou variété.

Si les termes "essences" et "espèces" sont synonymes, il conviendrait que l'auteur du projet opte pour l'utilisation de l'un ou de l'autre terme. Par contre, si ces deux termes recouvrent des réalités différentes, il conviendrait alors de donner une définition de ceux-ci, et ce d'autant plus que les annexes ne font mention que du terme "espèces" et non du terme "essences".

Article 5

La liste des espèces et variétés fruitières locales certifiées par le Département de Lutte biologique et des Ressources phytogénétiques du Centre wallon de recherches agronomiques de Gembloux devrait également faire l'objet d'une liste reprise en annexe afin de permettre aux personnes intéressées de connaître les espèces pouvant ouvrir le droit à la subvention, ou le Ministre devrait être habilité à fixer cette liste.

Article 6

Les termes "calibre baliveau", "calibre tige" et "calibre bouture" devraient faire l'objet d'une définition sous l'article 2, devenant l'article 1^{er}.

Article 9

1. La définition reprise sous la troisième condition devrait figurer sous l'article 2, devenant l'article 1^{er}, ou être insérée au 1/ de l'article 9.

2. Dans la cinquième condition, il convient de supprimer le mot "à dans les termes "de à 10 arbres".

Article 10

1. Les termes "réalisé par un particulier" devraient être omis. Rien n'indique en effet que l'arrêté en projet ne s'appliquerait qu'à des personnes physiques, ce que sous-entend l'usage du terme "particulier". Une personne morale de droit privé pourrait également être la bénéficiaire des subventions visées par l'arrêté en projet. Il est donc suggéré d'utiliser les mots "le demandeur de la subvention".

2. Les mots "l'intervention financière de la Région wallonne" devraient être remplacés par les mots "la subvention".

3. Si telle est l'intention de l'auteur du projet, le paragraphe 1^{er} qui dispose que la subvention est calculée en fonction des montants forfaitaires repris dans l'annexe 4 pourrait prévoir que ces montants sont indexés annuellement.

4. Le paragraphe 2 mentionne que les montants forfaitaires repris en annexe 4 sont majorés de 20 % dans les sites Natura 2000. L'article 31, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi du 12 juillet 1973 dispose toutefois que :

"Le Gouvernement favorise la mise en oeuvre du régime de gestion active par :

2/ la majoration des taux de son intervention dans les dépenses couvertes par les subsides qu'il octroie en vertu de l'article 37, lorsque les territoires concernés sont situés dans un site Natura 2000 ou dans un périmètre d'incitation."

La question se pose dès lors de savoir si les montants forfaitaires repris en annexe 4 ne devraient pas également être majorés de 20 % dans les périmètres d'incitation.

Article 12

Dès lors que cet envoi est de nature à faire courir un délai, il serait utile de préciser que la demande de subvention doit être adressée au Directeur par pli recommandé.

Article 13

1. Les mots "et à recourir sur le terrain au mode de contrôle approprié" seront remplacés par "et à procéder aux contrôles appropriés".

2. L'auteur du projet devrait également préciser les conséquences qui s'attacheront au refus du bénéficiaire, opposé avant même l'acceptation de la demande de subvention ⁽²⁾ qui s'applique à l'allocataire.

⁽²⁾ Comparer avec les articles 56 et 57 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

Article 14

1. Le "s" du mot "délai" doit être omis.

2. L'alinéa 1^{er} prévoit que le Ministre dispose de trente jours pour statuer sur la demande. L'auteur du projet devrait préciser le délai dans lequel la notification de la décision prise par le Ministre devra également avoir lieu.

3. L'alinéa 2 établit en réalité une condition générale pour l'octroi d'une subvention pour l'entretien de haies vives, de vergers ou d'alignements d'arbres. À ce titre, elle devrait figurer sous l'article 3 et englober de manière générale tous les actes ou travaux nécessitant un permis d'urbanisme.

Elle pourrait dès lors être rédigée de la manière suivante :

"Lorsque la plantation ou l'entretien entraîne des actes ou des travaux soumis à un permis d'urbanisme, la subvention ne sera octroyée que sur présentation de ce permis."

Article 16

1. Le paragraphe 1^{er} appelle les observations suivantes :

- a) Les mots "en une tranche" devraient être remplacés par "en une fois".
- b) Le délai dans lequel la liquidation doit avoir lieu devrait également être précisé.
- c) La partie de phrase "et, après vérification, par le Directeur ou son délégué de l'exécution des travaux avant la fin de la saison de végétation qui suit la plantation" fait en partie double emploi avec le début de l'alinéa 2.

Dès lors, il convient de supprimer cette partie de phrase et de compléter l'alinéa 2 de la manière suivante :

"Cette liquidation est opérée après vérification, par le Directeur ou son délégué, entre le 1^{er} juin et le 30 septembre de la saison de végétation suivant la plantation, que :

- 1/ les travaux de plantation ont été exécutés;
- 2/ le taux de reprise atteint au moins 80 %;
- 3/ la plantation est en bon état de végétation et suffisamment dégagée pour présenter de sérieuses garanties d'avenir."

2. L'article 16, § 2, alinéa 2, du projet prévoit que la seconde tranche de la subvention est liquidée "après la dernière phase de travaux" alors que, selon l'article 15, alinéa 1^{er}, "l'entretien des vergers [...] doit être terminé au plus tard trois ans après la décision d'octroi de la subvention".

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que le dispositif budgétaire est adapté à cette procédure de liquidation de la subvention en ayant égard notamment à l'article 7, § 2, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, lesquelles sont applicables à la Région wallonne. Le paiement du solde s'effectuerait en effet, la troisième année, à charge d'une année budgétaire postérieure à celle au cours de laquelle est née l'obligation de la Région par la décision d'octroi ⁽³⁾.

3. L'alinéa 3 du paragraphe 2 est rédigé de manière ambiguë puisqu'il utilise les termes "octroi de la subvention" dans une disposition qui traite de la liquidation des subventions. Si l'intention de l'auteur de l'arrêté est d'introduire une nouvelle condition

⁽³⁾ Comparer les articles 34 et 35 des lois sur la comptabilité de l'État.

relative à l'octroi des subventions, il conviendrait d'insérer cette condition dans l'article 3, ainsi que l'avait déjà suggéré l'inspecteur des finances dans son avis du 8 mars 2007, et de supprimer la quatrième condition de l'article 7 et la cinquième condition de l'article 8.

Par contre si l'intention de l'auteur de l'arrêté est de prévoir une condition de la liquidation de la subvention, il convient de remplacer le terme "octroi" par "liquidation".

Article 18

L'auteur du projet doit préciser ce qu'il entend par "opérations de même nature". Si ce terme vise les subventions agri-environnementales, l'article peut être omis. L'article 1^{er}, devenant l'article 2, exclut en effet déjà les haies vives, vergers et alignement d'arbres situés sur une parcelle agricole pouvant bénéficier de subventions agri-environnementales du champ d'application du présent arrêté.

Annexe 4

Dans la deuxième colonne, premier rang, il convient de remplacer la référence à l'annexe 1 par une référence à l'annexe 3.

Annexe 5

Il est renvoyé à l'observation 5 sous l'article 3.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme C. MERTES, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE