



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.788/4
du 20 février 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant un régime de subvention en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau'

Le 22 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant un régime de subvention en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 février 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

PORTÉE ET CONTEXTE DU PROJET

Le projet d'arrêté a pour objet l'octroi de subvention aux éleveurs « afin de couvrir les frais liés à l'installation de clôtures destinées à empêcher l'accès du bétail aux cours d'eau et d'abreuvoirs » (article 3, § 1^{er}, du projet). Il détermine notamment les bénéficiaires (article 2 du projet), les prairies pâturées concernées par la subvention (article 4 du projet), les types d'abreuvoirs éligibles (article 5 du projet), la période d'éligibilité à la subvention (article 6 du projet), la nature, les conditions d'octroi, le calcul du montant de l'aide (article 7 du projet).

Le projet va de pair avec un projet d'arrêt du Gouvernement 'organisant l'obligation de clôturer les terres pâturées situées en bordure des cours d'eau non navigables' sur lequel la section de législation a donné le 18 février 2013 l'avis 52.781/4.

Spécifiquement, le projet examiné définit en son article 1^{er}, 4° et 5°, respectivement les notions de « zones prioritaires » et de « zones à enjeux particuliers » en renvoyant à des notions elles-mêmes définies par l'article 1^{er}, 2° à 5°, d'un « arrêté du Gouvernement wallon organisant l'obligation de clôturer les terres pâturées situées en bordure des cours d'eau non navigables non classées dans les zones prioritaires et à enjeux particuliers et modifiant l'arrêté royal du 5 août 1970 portant règlement général de police des cours d'eau non navigables et le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau », texte actuellement inexistant et qu'il convient d'identifier au projet 52.781/4.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet tend à mettre en œuvre la mesure 216 – « Aide pour les investissements non productifs » – du programme wallon de développement rural 2007-2013.

Cette mesure 216 est prévue en application de l'article 41 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 'concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)' :

« Article 41

Investissements non productifs

L'aide prévue à l'article 36, point a) vi), est accordée pour :

- a) les investissements liés à la réalisation des engagements pris au titre de la mesure prévue à l'article 36, point a) iv), ou d'autres objectifs agroenvironnementaux ;
- b) les investissements dans l'exploitation, dès lors qu'ils renforcent l'utilité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres zones à haute valeur naturelle à définir dans le programme ».

L'article 36, point a), auquel il est ainsi fait référence, est rédigé de la sorte :

« Article 36

Mesures

L'aide prévue au titre de la présente section concerne :

- a) les mesures axées sur l'utilisation durable des terres agricoles grâce à:
 - i) des paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser les handicaps naturels,
 - ii) des paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne,
 - iii) des paiements Natura 2000 et des paiements liés à la directive 2000/60/CE,
 - iv) des paiements agroenvironnementaux,
 - v) des paiements en faveur du bien-être animal,
 - vi) une aide pour les investissements non productifs ; ».

Suivant l'article 29 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)', il convient d'entendre par « investissements non productifs », au sens de l'article 41 du règlement (CE) n° 1698/2005, « des investissements qui n'entraînent pas d'augmentation significative de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation agricole ».

L'alinéa 1^{er} du préambule du projet vise la loi du 15 février 1961 'portant création d'un Fonds d'investissement agricole'. Invité à indiquer plus précisément sur quelles dispositions de celle-ci se fonde l'arrêté en projet, le délégué a répondu :

« L'arrêté en projet se fonde sur les articles 1 et 2 de cette loi et sur l'article 13 tel qu'inséré par la loi du 29 juin 1971, article 2.

Ce projet d'arrêté organisant un régime de subvention pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau est pris dans la foulée d'un autre projet d'arrêté organisant l'obligation de clôturer les terres pâturées situées en bordure des cours d'eau. Dans la note au Gouvernement accompagnant ce projet d'arrêté 'obligation', un des enjeux identifiés est bien 'l'hygiène du cheptel' via notamment la lutte contre les

pollutions bactériennes et la présence de coliformes. Il s'agit donc d'une mesure concourant, comme mentionné à l'article 1^{er} de la loi, à 'augmenter la productivité'.

Conformément à l'article 2, il s'agit bien 'd'acquérir ou établir des constructions, installations, outils et matériel'.

Enfin, conformément à l'article 13, le Gouvernement wallon est habilité à apporter à cette loi, par arrêté, les modifications nécessaires à l'exécution des obligations européennes et actes pris en vertu du traité, en l'occurrence la directive cadre sur l'Eau (directive 2000/60/CE) et sa transposition en droit wallon, notamment via

- l'article D6-1 tel qu'introduit dans la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement contenant le code de l'eau par le décret du 13 octobre 2011,

- la partie réglementaire de ce même livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau et particulièrement le projet d'arrêté 'obligation' susmentionné qui doit être adopté avant ce projet d'arrêté 'subvention'.

Il s'agit donc bien d'étendre à 'l'exécution des obligations européennes' la portée initiale de l'article 1^{er} qui visait essentiellement l'augmentation de la productivité, en participant financièrement à des investissements qui deviendront sous peu obligatoires : on contribuera ainsi, conformément à l'article 1^{er}, à 'assurer et à accroître la rentabilité et à diminuer les prix de revient' ».

Il ressort en effet de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 février 1961 qu'elle n'autorise l'octroi de subventions qu'« en vue de faciliter toutes opérations de nature à augmenter la productivité des exploitations agricoles et horticoles, à assurer et à accroître leur rentabilité et à diminuer les prix de revient ».

Or les aides en projet sont, au contraire, destinées au financement d'« investissements non productifs », « qui n'entraînent pas d'augmentation significative de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation agricole », parce qu'ils n'ont d'autre objectif, comme le précise le programme wallon de développement rural, que « de compenser partiellement les coûts d'équipement des pâtures afin de protéger efficacement et améliorer la qualité des eaux de surface ».

L'article 13 de la loi du 15 février 1961 prévoit certes que « [l]e Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, apporter à la présente loi les modifications qui sont nécessaires à l'exécution des obligations qui résultent du traité instituant la Communauté économique européenne et des actes internationaux pris en vertu de ce traité », mais il ne permet pas d'étendre aux investissements non productifs dont le projet tend à assurer les trois quarts du financement l'application de cette loi exclusivement destinée à « faciliter toutes opérations de nature à augmenter la productivité des exploitations agricoles [...], à assurer et à accroître leur rentabilité et à diminuer les prix de revient ».

Une extension si essentielle de la loi qu'elle en reviendrait à abolir toute restriction de son champ d'application ne peut en effet être considérée comme une modification « nécessaire à l'exécution des obligations » résultant du droit européen.

La loi du 15 février 1961 'portant création d'un Fonds d'investissement agricole' ne procure donc pas de fondement juridique suffisant au projet.

2. La section de législation est actuellement saisie également d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture'¹, dont l'article 71 prévoit l'abrogation de cette loi.

L'article 14, § 2, de ce même avant-projet dispose que « [l]e Gouvernement détermine les conditions d'octroi d'une aide pour les investissements non productifs lorsqu'ils sont nécessaires pour respecter des objectifs environnementaux ».

Selon le commentaire de cet article 14 dans l'exposé des motifs joint à l'avant projet, « [c]e paragraphe 2 détermine les conditions d'octroi d'aides pour des investissements non productifs tels que définis à l'article 41 du règlement 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) », de sorte qu'une fois devenu disposition décrétales, il constituera le fondement juridique de l'arrêté en projet.

3. Dans l'état actuel des textes en vigueur, le projet est donc dépourvu de fondement juridique.

OBSERVATION FINALE

Compte tenu des conclusions auxquelles la section de législation du Conseil d'État est parvenue tant dans l'avis 52.781/4 que dans le présent avis, il appartient au Gouvernement wallon de veiller à ce que les interventions décrétales qui apparaissent ainsi nécessaires pour la mise en œuvre de l'objectif poursuivi tant par l'obligation de clôturer les terres pâturées situées en bordure de cours d'eau que par l'octroi de subventions en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau, présentent au final un dispositif efficace et harmonieux.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹ Avant-projet de décret inscrit au rôle sous le numéro 52.833/4.