



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.839/4
du 10 février 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi
d'aides à l'agriculture biologique et abrogeant l'arrêté du
Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des
aides à l'agriculture biologique'

Le 18 décembre 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 prorogé jusqu'au 13 février 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'aides à l'agriculture biologique et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des aides à l'agriculture biologique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2014.

*

^(*) Par courriel du 23 décembre 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Interrogé sur la question de savoir si le projet avait été soumis pour avis à la cellule d'avis en développement durable instituée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« L'avis de la cellule en développement durable a été sollicité le 16 décembre 2013 [ainsi qu'] en atteste le courrier repris en annexe. Conformément à l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté du 3 octobre 2013 qui traite de l'absence d'avis, le projet d'arrêté a été débattu en Gouvernement et a poursuivi son processus d'adoption ».

Il résulte toutefois des pièces jointes à la demande d'avis que le projet d'arrêté a été examiné par le Gouvernement, en première lecture, en sa séance du 5 décembre 2013, alors que l'article 7, alinéa 4, de l'arrêté du 3 octobre 2013 prévoit que les demandes d'avis à la cellule doivent être introduites avant la première lecture, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité ¹.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Il y a lieu de citer correctement l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement qu'il est envisagé d'abroger. Les mots « des aides » seront dès lors remplacés par les mots « d'aides ».

Cette observation vaut également pour les formules figurant sous chacune des deux annexes.

¹ Voir, dans le même sens, l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'aides agroenvironnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des aides agro-environnementales', la deuxième observation relative aux formalités préalables.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de reproduire correctement l'intitulé du règlement (CE) n° 1974/2006 visé, en omettant les mots « du 20 septembre 2005 » figurant entre les mots « du Conseil » et le mot « concernant ».

2. L'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 'concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2008', visé à l'alinéa 6, ne procure pas de fondement juridique au projet et n'est, ni modifié, ni abrogé, par celui-ci.

L'alinéa 6 sera par conséquent omis ².

3. Le préambule sera complété par la mention, avec indication de la date, de l'avis de la cellule autonome d'avis en développement durable. Il est renvoyé à l'observation ci-dessus relative aux formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} ne comporte pas de 2°.

La numérotation de l'article 1^{er} sera revue de manière à remédier à cette discontinuité.

2. L'article 1^{er}, 9°, définit l'« organisme de contrôle ».

Dans la suite de l'arrêté en projet, il est cependant fait état tantôt d'un « organisme certificateur agréé » ou d'un « organisme agréé » ³, tantôt d'un « organisme de contrôle agréé » ⁴.

La section de législation se demande s'il s'agit des mêmes organismes. Si tel est le cas, il y a lieu d'utiliser la même terminologie.

3. Aux 12° et 13°, il convient de reproduire exactement l'intitulé des règlements cités, en remplaçant chaque fois les mots « , en abrégé 'Feader' » par les mots « (Feader) ».

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 29.

³ Voir l'article 7, § 1^{er}, alinéa 4, 3°, du projet.

⁴ Voir l'article 11, alinéa 1^{er}, 2°, du projet.

4. Au 17°, il y a lieu d'abréger l'expression « unité de gros bétail » par le sigle « UGB » à l'instar des règlements européens.

La même observation vaut pour l'ensemble du projet.

5. Il est suggéré de compléter l'article 1^{er} par un point nouveau dans lequel sera défini l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 'concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2008', de manière à ne pas devoir répéter l'intitulé de cet arrêté chaque fois qu'il est fait référence à celui-ci dans la suite du projet.

Article 2

Il n'est pas usuel de faire figurer une telle disposition dans les textes exécutant une réglementation européenne.

L'article 2 sera omis.

La numérotation des dispositions subséquentes sera adaptée en conséquence.

Articles 5 et 6

1. L'auteur du projet est invité à vérifier s'il ne convient pas d'ajouter, à la fin de l'article 5, alinéa 2, les mots « pendant une période maximale de deux ans ».

Une telle précision paraît nécessaire pour éviter toute discrimination entre les conversions intervenant en cours d'engagement (article 5) et celles intervenant dès le début de l'engagement (article 6).

2. Invité à préciser à quelle prime l'agriculteur a droit après l'expiration de la période de deux ans visée à l'article 6, le fonctionnaire délégué a fourni l'explication suivante :

« Cet article prévoit une aide spécifique pour la conversion pour une durée de deux ans. À la fin de cette période, cette aide spécifique n'est plus octroyée.

Cette période de deux années correspond au début de l'engagement de 5 ans. Le producteur doit donc faire une demande de paiement pour chacune des trois années restantes, et il obtiendra l'aide à la production biologique, dont les montants sont définis à l'annexe 2, § 1^{er}.

Aucune phrase ne précisait cet élément car le début de l'alinéa commence par les termes 'Pendant la période d'engagement' qui révèlent que ces deux années sont comprises dans une période d'engagement qui est nécessairement de cinq ans, conformément à l'article 12 du projet.

Néanmoins, [...] il apparaît préférable de préciser, au début de l'article 6, 'Pendant la période d'engagement visée à l'article 12'. De même, afin d'éviter tout risque de confusion, le deuxième alinéa suivant devrait préciser désormais que 'L'aide à la conversion est versée annuellement pendant une période de deux ans. Durant cette période de deux ans, l'agriculteur peut uniquement bénéficier de l'aide à la conversion pour les parcelles, à l'exclusion de l'aide à l'agriculture biologique mentionnée à l'article unique, paragraphe 1^{er}, de l'annexe 2' ».

Il serait utile de préciser en outre dans l'article 6 :

– que la période de deux ans pendant laquelle est payée l'aide à la conversion se situe au début de l'engagement ;

– que durant la partie de l'engagement restant à courir après cette période initiale de deux ans, l'agriculteur a droit à l'aide à l'agriculture biologique au titre de l'annexe 2, article unique, § 1^{er}, du projet.

3. Il convient d'examiner dans quelle mesure l'article 5 ne devrait pas être adapté pour tenir compte de tout ou partie des modifications apportées à l'article 6.

En outre, la question se pose de savoir pour quelle raison l'exigence que les parcelles admissibles n'aient pas fait l'objet d'une aide à l'agriculture biologique depuis au moins dix ans, ne doit pas ainsi être rendue applicable aux parcelles visées à l'article 5.

4. À l'article 6, alinéa 1^{er}, la section de législation se demande si l'expression « la conversion de son exploitation » exclut l'hypothèse d'une conversion partielle de celle-ci.

5. Les articles 5 et 6 seront revus à la lumière des observations qui précèdent.

Article 7

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, 3^o, il est suggéré d'insérer les mots « nécessaires à l'affiliation », entre les mots « de faire les démarches » et les mots « auprès d'un organisme certificateur agréé », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, mieux vaudrait remplacer les mots « que son engagement démarre le 1^{er} janvier et si sa demande d'aide est recevable » par les mots « si sa demande d'aide est recevable et, dans l'affirmative, que son engagement démarre le 1^{er} janvier », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

3. Les mots « pour autant qu'un contrôle sur place ne soit pas intervenu avant la modification », figurant à l'article 7, § 3, du projet, manquent de clarté. Si cette disposition

visé le cas où un contrôle a eu lieu et a révélé des irrégularités, il y a lieu de préciser la disposition en ce sens⁵.

Article 8

Les mots « à l'issue de son engagement de cinq ans » seront remplacés par les mots « à l'issue de l'engagement défini à l'article 12 ».

C'est en effet dans l'article 12 qu'est exprimée la règle selon laquelle l'engagement a une durée de cinq ans.

Article 11

1. À l'alinéa 1^{er}, 4°, il semble qu'il faille viser l'article 30, § 4 et non l'article 30, § 3.

À la fin de ce même 4°, au lieu d'écrire « l'année précédente de la demande d'aide », mieux vaut écrire « l'année précédant celle pour laquelle l'aide est demandée », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

2. Dans l'avis 54.975/4 précité, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Il ne ressort pas clairement de l'article 10, alinéa 2, si l'inadmissibilité de la demande d'aide ou de paiement annuelle dans les deux cas visés dans cet alinéa (mention d'une parcelle hors du territoire de la Région wallonne, ou incluse dans une surface de compensation écologique) entraîne l'inadmissibilité de la demande pour toutes les parcelles concernées par celle-ci, ou seulement pour la parcelle qui est située, soit hors du territoire de la Région wallonne, soit dans une surface de compensation écologique ».

L'alinéa 2 appelle *mutatis mutandis* la même observation.

Article 12

Au lieu d'écrire « et ce pour la durée de l'engagement qui reste à courir », il serait plus clair d'écrire « dans ce dernier cas pour la durée de l'engagement qui reste à courir », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

⁵ Voir dans le même sens l'observation 2 sous l'article 6 dans l'avis 54.975/4.

Article 16

L'auteur du projet veillera à ce que l'arrêté en projet entre en vigueur au plus tôt en même temps que l'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole, ainsi que les exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires', auquel il est fait référence à l'article 16 du projet.

Article 20

À l'alinéa 2, au lieu d'écrire que « le ministre peut décider de ne plus prendre de nouveaux engagements », il serait plus correct d'écrire que « le ministre peut décider que les agriculteurs ne peuvent plus prendre de nouveaux engagements » ou encore « le ministre peut décider que de nouveaux engagements ne seront plus acceptés ».

Article 21

1. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, par souci de sécurité juridique, mieux vaudrait préciser le point de départ précis du délai de « quarante-cinq jours » auquel il est fait référence.

2. Au paragraphe 2, alinéa 3, il est suggéré d'insérer les mots « qui lui ont été » entre les mots « toutes les aides » et le mot « versées ».

3. La rédaction du paragraphe 3 devrait être clarifiée sur plusieurs points importants.

a. Ainsi, il semble que les termes « durant la période annuelle concernée », figurant au paragraphe 3, alinéa 1^{er} *in fine*, visent la période annuelle durant laquelle la notification du transfert a eu lieu mais le texte devrait exprimer cette idée plus clairement.

b. De même, au lieu d'écrire, à la fin du paragraphe 3, alinéa 2, « avoir été notifié durant la période précédente », il serait plus clair d'écrire « avoir été notifié pendant la période annuelle ayant précédé cette notification », si telle est l'intention de l'auteur du projet.

c. À l'alinéa 3 du même paragraphe, la portée des mots « durant la période visée » n'apparaît pas clairement ; la disposition sera clarifiée.

d. La portée du paragraphe 3, alinéa 4, n'est pas claire. La rédaction de cette disposition sera revue.

Article 24

Invité à préciser les notions de modification « substantielle » ou « non substantielle » du cahier des charges, figurant à l'article 24 du projet, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Il est apparu que cette distinction entre les modifications substantielles ou non n'avait pas lieu d'être. En effet, l'article 46, alinéa 4, du règlement n° 1974/2006 ne la prévoit pas et permet aux producteurs d'arrêter leur engagement en cas de modification sans remboursement.

C'est pourquoi il est proposé de reformuler l'article 24 de la manière suivante :

'Art. 24. § 1^{er}. Les paiements des aides à la production biologique concernent uniquement les engagements relatifs aux cahiers des charges repris dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 et dans le règlement n° 834/2007.

En cas de modification du plan wallon de développement rural ou du cahier des charges fixé en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 et du règlement n° 834/2007, l'agriculteur peut poursuivre son engagement sur base des nouvelles conditions reprises dans le plan wallon de développement rural ou l'interrompre sans obligation de remboursement.

Si l'agriculteur décide d'interrompre son engagement, il notifie l'interruption de son engagement à l'organisme payeur par courrier dans le délai visé à l'article 6, § 1^{er}. En l'absence de notification, l'agriculteur poursuit son engagement sur base des nouvelles conditions.

§ 2. L'organisme payeur informe l'agriculteur de l'application du paragraphe 1^{er} par voie de presse et par courrier individuel' ».

L'auteur du projet est invité à vérifier si, à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase *in fine*, tel que reformulé dans cette réponse, il ne convient pas plutôt de renvoyer au délai visé à l'article 7, § 1^{er}, comme initialement prévu.

La section de législation se demande si à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, il n'y a pas lieu d'envisager également la poursuite de l'engagement sur la base de nouvelles conditions reprises dans le cahier des charges visé dans cette disposition.

Article 25

Les mots « d'une durée limitée », figurant à l'alinéa 1^{er}, paraissent inappropriés et seront omis.

Article 29

À l'article 29, il est suggéré de remplacer les mots « ou de son engagement peut » par les mots « ou de l'engagement d'un agriculteur peut ».

Article 30

Il est suggéré de compléter le paragraphe 5, par les mots « si le niveau 1 ou 2 est en principe applicable, ou d'un niveau si le niveau 3 est en principe applicable », si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

Article 35

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est préférable d'écrire « ainsi que les éléments », plutôt que « ainsi que des éléments ».

Par ailleurs, l'alinéa 2, est inutile et doit être omis.

Le fonctionnaire délégué a convenu du bien-fondé de ces deux observations.

Article 38

Il convient d'écrire « les annexes » au lieu de « l'annexe » et « les mettre » au lieu de « le mettre ».

Article 40

Sauf raison particulière justifiant une entrée en vigueur immédiate du projet, il vaudrait mieux omettre l'article 40, de manière à respecter la règle générale⁶ selon laquelle un arrêté entre en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*.

ANNEXE 1

À l'article 1^{er} (lire : article unique) la section de législation se demande pourquoi le projet ne mentionne pas les noms scientifiques des espèces végétales qui y sont visées, dans un souci de sécurité juridique⁷.

⁶ Voir article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁷ Voir l'article 12, alinéas 2 et 3 « légumineuses de base » et « autres dicotylées » de l'annexe 2 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi d'aides agroenvironnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi des aides agro-environnementales' sur lequel la section de législation a donné le 13 janvier 2014 l'avis 54.975/4.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'arrêté en projet et ses annexes désignent ses différents articles par la formule « article Art. ... ». Il n'est pas d'usage de procéder de la sorte. Mieux vaut chaque fois omettre le mot « Art. » et écrire « article ... ».

2. Lorsqu'une référence est établie à l'intérieur d'un même acte ou d'une même division de celui-ci (chapitre, section, article, paragraphe, etc.), il ne convient pas de rappeler qu'il s'agit du même acte ou de la même division⁸.

Les mots « du présent arrêté », figurant dans plusieurs dispositions du projet⁹, seront donc chaque fois omis.

3. À l'article 10, § 2, au lieu d'écrire « aux 1°, 2°, et 4°, du paragraphe 1^{er} », il y a lieu d'écrire « au paragraphe 1^{er}, 1°, 2° et 4° »¹⁰.

4. Aux articles 14 et 15, les mots « en application de l'article Art. 4 » sont inutiles et seront chaque fois omis.

5. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes si cette division aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa, et ne contribue pas à une présentation plus claire de l'article¹¹.

La subdivision en paragraphes sera dès lors omise en ce qui concerne les articles 35¹² et 36.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 72.a.

⁹ Voir notamment article 6, alinéa 1^{er}, et article 19, alinéa 2, du projet.

¹⁰ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 69.

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

¹² En raison de la deuxième observation formulée au sujet de cette disposition.