



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.975/4
du 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'

Le 31 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, 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK 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 13 janvier 2014.

*

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 le 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

1. Il ressort des informations transmises par le fonctionnaire délégué que l'accord du Ministre du Budget a été demandé le 4 décembre 2013 mais que cet accord n'a pas encore été obtenu.

L'auteur du projet veillera au correct accomplissement de cette formalité préalable.

2. 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 que l'avis avait été demandé mais que, la cellule n'étant pas encore constituée, cet avis n'avait pu être obtenu.

Le fonctionnaire délégué a fait part à ce sujet de ce qui suit :

« En effet, bien que l'article 2, § 3, dernier tiret de l'arrêté du GW portant règlement du fonctionnement du Gouvernement du 17/07/2009 prévoit que 'Ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, sauf urgence dûment justifiée :

(...)

- les points pour lesquels l'avis de la cellule administrative spécifique 'développement durable' n'est pas joint, sauf dans les cas où l'avis n'est pas requis ou dans les cas où la cellule n'a pas rendu son avis dans les dix jours calendrier après réception du dossier complet', l'article 24 de ce même arrêté du GW stipule que :

'Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa signature, à l'exception des dispositions de l'article 3, § 3, dernier tiret, qui entrent en vigueur une fois la cellule administrative spécifique 'développement durable' constituée et lorsque le Gouvernement aura déterminé le type de points qui lui sont soumis' ».

L'attention de l'auteur du projet est néanmoins attirée sur les articles 12 et 13 de l'arrêté du 3 octobre 2013, qui disposent comme suit :

« Art. 12. Lorsqu'un Ministre soumet au Gouvernement un des projets de décision visés à l'article 7, il y joint chaque fois l'avis de la Cellule. Le Ministre proposant répond dans sa note aux recommandations émises ».

« Art. 13. Tout arrêté concerné mentionne dans son préambule, avec l'indication de la date, l'avis de la Cellule ».

L'arrêté du 3 octobre 2013 étant postérieur à celui du 17 juillet 2009, il appartient dès lors à l'auteur du projet de veiller également au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il convient d'éviter une rédaction des dispositions qui présente l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre, lui-même responsable devant le Parlement ¹.

Selon le cas, l'auteur du projet remplacera les mots « l'administration » par « le Ministre ou son délégué », étant entendu que pareille délégation ne peut porter sur une matière réglementaire mais seulement sur l'exécution d'actes pris en application de la procédure que le projet entend mettre en place. Dans d'autres cas, ces mots peuvent, sans nuire à la compréhension du texte, être omis.

L'ensemble du projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

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 « de subventions ».

Cette observation vaut également pour l'alinéa 5 du préambule, pour l'article 41 du projet, ainsi que pour les formules figurant sous chacune des quatre annexes.

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. 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 la deuxième observation formulée ci-dessus au sujet des formalités préalables.

¹ Cette observation concerne notamment l'article 12, §§ 2 et 3, l'article 18, 2°, et l'article 28, alinéa 2, du projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Aux 10° et 11°, il y a lieu de reproduire exactement l'intitulé des règlements cités.
2. Au 16°, 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 ainsi que de ses annexes ².

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.

Article 6

1. L'article 6, § 2, fait état du « délai prescrit à peine de nullité pour l'introduction du formulaire de demande unique en vertu de l'article 30 du décret du 27 juin 2013 ». L'article 30, alinéa 2, de ce décret prévoit cependant, non la nullité d'une demande tardive, mais une réduction des aides auxquelles peut donner droit cette demande.

L'article 6, § 2, du projet sera revu de manière à assurer la cohérence avec le renvoi effectué à l'article 30 du décret du 27 juin 2013.

2. Les mots « pour autant qu'un contrôle sur place ne soit pas intervenu avant la modification », figurant à l'article 6, § 3, du projet, manquent de clarté. Si cette disposition vise le cas où un contrôle a eu lieu et a révélé des irrégularités, il y a lieu de préciser la disposition en ce sens.

² Voir les articles 22 et 23 de l'annexe 2 en projet.

Article 10

1. À l'article 10, alinéa 1^{er}, 3^o, du projet, il convient d'écrire « visée à l'article 31, paragraphe 3, 8^o ».

2. 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.

La disposition sera précisée sur ce point, en tenant compte de ce que la première interprétation (inadmissibilité de la demande pour le tout) pourrait être considérée comme contraire au principe de proportionnalité.

Article 12

L'article 12, § 2, alinéa 2, attribue à l'administration un pouvoir réglementaire en ce que celle-ci est chargée d'établir « des critères objectifs » sur la base desquels l'avis technique peut être élaboré par un organisme auquel l'administration a donné une délégation en ce sens.

Il est renvoyé aux objections formulées au sujet de cette disposition dans l'observation générale.

Article 15

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, les exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires', auquel il est fait référence à l'article 15 du projet.

Article 17

À l'article 17, alinéa 2 *in fine*, il convient de viser « l'article 9, § 1^{er}, 1^o à 3^o ».

Article 19

À l'article 19, 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 20

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. À l'article 20, § 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 à l'alinéa 2 » 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 25

1. L'auteur du projet est invité à vérifier si, à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il ne convient pas d'écrire « la ligne de base des engagements visée à l'article 15 » au lieu d'écrire « la ligne de base des engagements visée à l'article Art. 13 ».

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la deuxième phrase mériterait d'être clarifiée.

Article 26

Les mots « d'une durée limitée », figurant à l'article 26, alinéa 1^{er}, paraissent inappropriés et seront omis.

Articles 30 et 31

1. L'article 30 n'est pas cohérent avec l'article 31, § 3, en ce qu'il envisage que le non-respect des normes applicables entraîne la réduction ou le remboursement de tout ou partie des aides, alors que la sanction prévue à l'article 31, § 3, 1^o, consiste en un avertissement avec obligation de remise en état.

Mieux vaut omettre l'article 30.

2. Au début de l'article 31, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer les mots « § 1^{er}. ».

Article 33

L'auteur du projet est invité à revoir les références contenues à l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, et au paragraphe 2, qui paraissent erronées et incertaines.

Article 35

1. L'article 35, § 1^{er}, renvoie à « l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 1974/2009 », alors que cette disposition n'est pas subdivisée en paragraphes.

Cette référence sera revue.

2. Par souci de conformité avec l'article 46, alinéa 2, du règlement n° 1974/2009, il y a lieu au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de remplacer les mots « les périodes écoulées » par les mots « la période pendant laquelle l'engagement a été effectif ».

Article 42

Sauf raison particulière justifiant une entrée en vigueur immédiate du projet, il vaudrait mieux omettre l'article 42, de manière à respecter la règle générale³ selon laquelle un arrêté entre en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*.

ANNEXES

1. La section de législation se demande pourquoi l'annexe 2 contient, à l'article 3, le 7^o, à l'article 5, le 6^o, à l'article 7, le 6^o, à l'article 12, le 14^o, à l'article 14, le 12^o et à l'article 30, le 10^o. Ces points n'énoncent pas de condition, contrairement aux autres points des articles en cause. De plus, leur portée n'apparaît pas clairement. Cette portée sera précisée si nécessaire.

³ Voir l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. À l'article 9, 2° de la même annexe, la section de législation se demande s'il n'y a pas lieu d'écrire « ni y avoir accès » au lieu de « ni avoir accès ».
3. À l'article 12 de la même annexe, la section de législation se demande pourquoi chaque liste double le nom scientifique du nom vulgaire.
4. Dans la même annexe, à l'article 16, 5°, la référence aux dates « mentionnées à l'alinéa 1^{er} » semble erronée. Cette référence sera revue.
5. À l'article 31, la section de législation se demande comment sont définis les hectares pris en considération pour les facteurs X et Y.

OBSERVATION FINALE

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 ... ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY