



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.588/4
du 17 juin 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'relatif
aux demandes d'attribution ou d'adaptation des droits au
paiement de base par l'utilisation de la réserve régionale en
faveur des agriculteurs'

Le 28 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif aux demandes d'attribution ou d'adaptation des droits au paiement de base par l'utilisation de la réserve régionale en faveur des agriculteurs'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 juin 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu de mentionner parmi les visas le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 'complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité' (ci-après le règlement délégué (UE) n° 640/2014), que le projet vise également à exécuter. Par conséquent, les considérants des alinéas 9 et 10 seront omis.

2. Dans le visa de l'avis du Conseil d'État, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° – et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 3

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, il convient de mentionner aussi les pièces justificatives visées à l'article 5, paragraphe 1^{er} du projet. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de viser l'article 13, mais plutôt l'article 14.

Article 5

Au paragraphe 2, il y aurait lieu de prendre également en compte l'hypothèse d'un groupement de personnes morales.

Article 6

Au 2°, il y a lieu d'omettre les mots « lui attribue ».

Article 7

1. Le Gouvernement peut, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre. En outre, une habilitation expresse doit être prévue ¹.

En l'espèce, le paragraphe 1^{er} définit les cas dans lesquels un droit au paiement peut être accordé en raison de programmes de restructuration tel que visé à l'article 34, 2°, de l'arrêté du Gouvernement 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'. Il limite donc le champ d'application de l'article 34, 2°, aux trois hypothèses prévues à l'article 7, § 1^{er}.

Aucune délégation dans l'arrêté du Gouvernement 12 février 2015 n'est cependant octroyée au ministre à cette fin.

Dès lors, soit la disposition doit être omise, auquel cas son contenu pourrait être repris dans l'arrêté du Gouvernement du 12 février 2015 ou faire l'objet d'une délégation expresse à prévoir dans cet arrêté ; soit la disposition à l'examen doit être modifiée afin de prescrire que les hypothèses qu'elle énumère en vue de préciser les pièces justificatives à produire conformément à l'article 36 de l'arrêté du Gouvernement du 12 février 2015 ne sont pas limitatives mais exemplatives.

Dans cette seconde hypothèse, il y aurait alors lieu d'omettre le paragraphe 1^{er} en projet et de revoir les autres paragraphes afin d'y viser, dans chacune des phrases liminaires, la situation pour laquelle le ministre précise les pièces justificatives à produire.

2. Au paragraphe 4, 1°, le texte en projet prévoit que l'agriculteur accompagne sa demande d'une « copie de l'acte d'achat, pour chaque parcelle concernée ».

Comme la section de législation l'a déjà ² rappelé, pareille exigence de preuve ne peut porter atteinte à la protection de la vie privée et familiale tant du demandeur que des tiers s'agissant de révéler les origines de propriété. On doit préférer des exigences qui ont la

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3.

² Voir l'avis 57.223/4 donné le 2 avril 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 avril 2015 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'. Voir également l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur avant-projet devenu le décret du 3 avril 2014 'relatif aux arts plastiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42-53).

moindre immixtion dans la vie privée ou familiale des personnes. Mieux vaut parler, par exemple, d'attestations délivrées par le notaire instrumentant ³.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 8

La disposition doit être revue à la lumière de l'observation 1 formulée sous l'article 7.

Article 9

Il y a lieu d'omettre les mots « après application des articles 7 et 8, » et d'ajouter, après les mots « paiement de base attribués à l'agriculteur », les mots « en application de l'article 34, 2°, de l'arrêté du 12 février 2015 ».

Article 10

Afin de mieux se conformer au règlement délégué (UE) n° 640/2014, au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer les mots « au minimum » par « notamment ».

Articles 11 à 14

. L'article 10, § 2 en projet soumet l'attribution ou l'adaptation des droits à la preuve que le cas de force majeure ou la circonstance exceptionnelle a rendu impossible l'introduction d'une demande.

Cependant, l'article 34, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015, que la disposition à l'examen tend à exécuter, prévoit une utilisation plus large de la réserve, lorsque les agriculteurs n'ont pas pu se voir attribuer des droits au paiement de base. Il en va de même de l'article 4 du règlement délégué (UE) n° 640/2014.

³ Voir l'avis 47.913/4 donné le 22 mars 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 29 octobre 2010 'relatif à l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de centres de jour et centres d'hébergement, de logements accompagnés et de l'organisation de loisirs pour personnes handicapées pris en charge par les services d'accompagnement, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'amélioration de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, l'équipement et le premier ameublement de ces bâtiments' (*Doc. parl.*, Ass. comm. comm., 2009-2010, n° 27/1, pp. 12-16). Voir, dans le même sens, l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm., 2007-2008, n° 141/1, pp. 101-110), en particulier l'observation 3, b) sous l'article 69 et l'avis 37.479/2/V donné le 17 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 2004 'portant exécution du décret du 18 décembre 2003 relatif aux établissements d'hébergement touristique'.

Interrogée à ce sujet, la déléguée du ministre a répondu en ces termes :

« L'article 10, § 2 de l'avant-projet d'arrêté ministériel vise en effet les cas où l'agriculteur n'a pu introduire une demande de droits au paiement de base à la suite d'un cas de force majeure ou d'une circonstance exceptionnelle.

L'intention est donc bel et bien de limiter les cas d'octroi de droits au paiement à l'impossibilité d'introduire une telle demande.

Cette règle provient de l'article 31 du règlement délégué (UE) n° 639/2014.

Plus particulièrement, sont visées ici des demandes d'accès à la réserve proprement dites, c'est-à-dire effectuées via le formulaire unique mis en place à cet effet, intitulé 'Formulaire de demande d'accès à la réserve régionale de droits au paiement de base en 2015'.

Tout autre recours concernant la demande d'attribution des droits et la non-attribution des droits, quelle qu'en soit la raison, sera traité distinctement et ne devra pas être introduit ou demandé via le formulaire unique mis en place pour la réserve.

Il s'agit donc d'un traitement au cas par cas, et il s'avérerait impossible de reprendre dans un seul formulaire de demande d'accès à la réserve tous les cas d'espèces.

Cependant, que la demande d'attribution soit effectuée par le formulaire unique ou comme 'autre recours' distinct, en cas de réponse positive, les montants attribués proviendront tous de la réserve.

Le présent avant-projet ministériel porte sur les demandes d'accès à la réserve au travers du formulaire unique, tandis que le traitement des recours concernant les demandes d'attribution ou de non-attribution des droits fait lui, l'objet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs ».

Au vu de cette réponse et de l'article 14 du projet, il apparaît que l'intention du ministre est de définir, aux articles 10, § 2, 11, 12 et 13, les cas pour lesquels une demande d'utilisation de la réserve en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles doit être introduite par le biais d'un formulaire unique. Par contre, le ministre n'entend pas limiter la possibilité d'introduire une demande d'utilisation de la réserve pour d'autres cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, mais une telle demande doit alors être introduite selon les modalités prévues à l'article 14, § 2.

Compte tenu de ces explications, les articles 11 à 14 sont admissibles.

Articles 11 et 13

Interrogée sur la raison pour laquelle, les articles 11 et 13 du projet semblent limiter la prise en compte des circonstances exceptionnelles survenues entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2015 et sur la base légale d'une telle limitation, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

« Concernant les cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, on vise l'impossibilité d'introduire une demande à la date limite d'introduction de la demande unique (qui varie d'ailleurs en fonction du formulaire utilisé soit par écrit ou par voie électronique) ou à la date limite d'introduction de modification de la demande unique prévue dans les règlements européens. Effectivement, pour les années ultérieures la logique sera la même.

En résumé, ce qui est visé c'est l'impossibilité d'introduire la demande à la date limite d'introduction de la demande unique.

Une modification en ce sens pourrait être apportée.

Concernant la date du 1^{er} janvier 2015, celle-ci vise la date de mise en œuvre de la réforme, et la date de la nouvelle attribution des droits au paiement de base. La date du 1^{er} janvier 2015 étant prévue dans la réglementation européenne.

Pour les années ultérieures, ce sera le lendemain de l'introduction de la demande unique qui sera la date prise en compte.

Si un cas de force majeure ou de circonstance exceptionnelle intervient avant cette date du 1^{er} janvier 2015, la question est réglée non au niveau de la réserve, mais au niveau des demandes de révision des données de références 2013 et 2014. Ces cas peuvent également faire l'objet d'un recours concernant l'attribution ou la non-attribution des droits ».

Il y a lieu de modifier le texte, comme le suggère l'auteur du projet lui-même, afin de prendre en compte les situations de force majeure ou les circonstances exceptionnelles qui rendent impossible le dépôt des demandes d'attribution ou d'adaptation pour les années à venir et non pour la seule année 2015.

Article 14

1. Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'adapter le texte afin de viser les articles 10 à 13 et non les articles 11 à 14.

2. Aux 1^o et 2^o du même paragraphe, l'auteur du projet corrigera les références aux dispositions de l'arrêté ministériel du 23 avril 2015 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveurs des agriculteurs'. Ces mentions dans le projet semblent en effet erronées.

Par ailleurs, il y a lieu d'identifier cet arrêté ministériel avec sa date et son intitulé complet.

3. Compte tenu de l'analyse faite sous les articles 11 à 14, la section de législation se demande toutefois s'il ne conviendrait pas de préciser à l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, qu'une demande d'accès à la réserve est également transmise à l'organisme payeur.

4. Au paragraphe 2, alinéa 3, si telle est l'intention de l'auteur du projet, il y a lieu de préciser que la demande d'information « ou de documents » complémentaires suspend le traitement du dossier.

Article 15

1. Il n'appartient ni au Gouvernement ni au ministre de reproduire dans un arrêté des dispositions d'un règlement européen.

Dès lors, il n'est pas nécessaire de rappeler que le délai pour la notification des cas de force majeure est de quinze jours, conformément à l'article 4 paragraphe 2 du règlement délégué (UE) n° 640/2014. En outre, ce rappel incomplet semble ne pas concerner la notification des pièces y afférentes, pourtant exigée par ce règlement européen.

L'alinéa 1^{er} en projet sera donc omis ⁴.

2. Par contre, l'alinéa 2, qui devient donc l'alinéa unique de cet article, pourrait éventuellement faire référence au règlement européen, en indiquant, par exemple, « En cas de non-respect du délai fixé à l'article 4, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 640/2014, la demande est irrecevable ».

Article 16

L'alinéa 2 renvoie à « l'un des cas visés à l'alinéa 1^{er} ». Toutefois, cet alinéa 1^{er} ne contient pas une énumération de cas. Il y a donc lieu d'adapter la référence ou de supprimer les mots « pouvant se prévaloir d'un des cas visés à l'alinéa 1^{er} ».

Article 17

L'article 17 du projet concerne les cas visés à l'article 2 du même projet, qui est une disposition générale. L'article 17 n'a donc pas sa place dans le chapitre 5 du projet.

Il y a lieu de reprendre le contenu de l'article 17 dans le chapitre 1^{er} du projet. Ainsi, il pourrait constituer un alinéa 2 à l'article 2. Dans un tel cas, l'article sera adapté comme suit : « Dans le cas visé à l'alinéa 1^{er} (...) ».

⁴ Voir, dans le même sens, l'avis 57.223/4 donné 2 avril 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 avril 2015 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs' (observation sous l'article 9).

OBSERVATIONS FINALES

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'arrêté en projet ne met toujours pas en œuvre l'ensemble des habilitations que l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 donne au ministre ⁵.
2. L'auteur de l'acte veillera à corriger les fautes de syntaxe et d'orthographe présentes dans le projet. Il veillera également à ne pas utiliser le signe « § » mais plutôt le mot « paragraphe », spécialement lorsqu'il effectue un renvoi à un article d'un règlement européen ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Voir l'avis 57.223/4 précité.

⁶ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 70.