# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 57.818/2/V
du 19 août 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques'

Le 6 juillet 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, prorogé de plein droit [(*)] jusqu'au 20 août 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 19 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 août 2015.

*

---

[(*)] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

## EXAMEN DU PROJET

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 8, l'auteur du projet ajoutera l'article D.17 du Code wallon de l'agriculture, lequel constitue également une base légale du projet, spécialement de son article 30.

2. En ce qui concerne le rapport relatif à la dimension du genre, il y a lieu de corriger la date mentionnée à l'alinéa 12, dans la mesure où celle du rapport versé au dossier est le 5 février – et non le 2 juillet – 2015.

3. À l'alinéa 13, il y a lieu de préciser que le projet a fait l'objet d'une deuxième concertation entre les Gouvernements le 18 juin 2015.

4. À l'alinéa 14, relatif à l'avis du Conseil d'État, il convient de faire mention de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° – et non pas de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

5. En ce qui concerne le programme wallon de développement rural, la déléguée du ministre a indiqué que plusieurs versions de ce plan avaient successivement été transmises à la Commission européenne. L'auteur du projet veillera donc à ce que la date mentionnée au préambule soit celle de la dernière version du programme communiquée à la Commission.

6. Après le proposant, il y a lieu de mentionner la délibération collégiale par la formule « Après délibération » [1].

### DISPOSITIF

#### Article 1er

1. Le projet porte plusieurs délégations au profit du « Ministre » [2].

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.
Voir l'avis 55.578/4 donné le 26 mars 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre III, relatives aux centres de formation et d'insertion socioprofessionnelle adaptés'.

[2] Voir par exemple l'article 4, §§ 2 et 3, du projet.

Dès lors, dans les définitions de l'article 1er, il y a lieu d'ajouter une définition du mot ministre, afin de préciser quel ministre se voit attribuer le pouvoir délégué.

2. Au 1°, dans la définition du « bénéficiaire », l'auteur du projet énoncera au singulier les personnes ayant cette qualité.

3. Le 2° renvoie, en ce qui concerne la définition de la conditionnalité, à l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 'fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole'.

Or l'abrogation de cet arrêté est actuellement envisagée par le Gouvernement wallon. Elle fait l'objet d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole et abrogeant Arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs' sur lequel la section de législation a donné le 5 août 2015 l'avis 57.753/2/V.

Dès lors, dans l'hypothèse où cet arrêté serait adopté, il appartiendra à l'auteur du projet d'adapter la référence contenue dans le présent projet.

4. Le 9° définit les « terres agricoles » par référence à la définition de l'article 28, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil' (ci-après le règlement (UE) n° 1305/2013).

Or cette disposition évoque les « terres agricoles à définir par les États membres, comprenant la surface agricole telle qu'elle est définie à l'article 2 du présent règlement, mais non limitées à celle-ci ».

Il appartient donc à la Région wallonne de définir avec plus de précision la notion de « terres agricoles », le cas échéant dans le présent projet.

5. Au 22°, il y a lieu de définir la « surface d'intérêt écologique » comme étant toute surface au sens de l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'.

## Article 6

L'identification précise de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 contenue au paragraphe 2 fera l'objet d'une définition à l'article 1er du projet afin d'en assurer une meilleure lisibilité.

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

Article 7

L'article 7 du projet prévoit la possibilité de prolonger l'engagement. Cependant, la disposition n'indique pas la forme et les conditions de la demande de prolongation.

Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

> « La demande de prolongation est introduite dans les formes d'une demande d'aide telle que prévue à l'article 6. La demande de prolongation prenant cette forme, elle suit l'ensemble de la procédure d'analyse et de contrôle d'une demande d'aide ordinaire. Dès lors, ainsi que l'article 6 le prévoit, l'Organisme Payeur doit accuser la réception de la demande de prolongation et, selon l'article 8, doit notifier la recevabilité de la demande de prolongation ».

Cependant, le projet ne contient pas de disposition selon laquelle « la demande de prolongation est introduite dans les formes d'une demande d'aide telle que prévue à l'article 6 » et selon laquelle « elle suit la procédure d'analyse et de contrôle d'une demande d'aide ».

Le projet sera donc complété à cet égard.

Article 8

Ainsi qu'en a convenu la déléguée du ministre, à l'alinéa 2, il manque, entre les mots « la recevabilité ou l'irrecevabilité » et les mots « et de la demande de paiement », les mots « de la demande d'aide ».

Le projet sera complété en ce sens.

Article 10

À l'alinéa 1, 2°, l'auteur du projet vérifiera la pertinence du renvoi à l'article 19, § 1er, 2°, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole' [3].

En effet, cette disposition, telle que soumise à la section de législation du Conseil d'État, n'est pas relative à la « qualification suffisante ». Il y a sans doute lieu de renvoyer à l'article 19, § 2, alinéa 1er, 2°, du même projet.

[3] Le projet relatif à cet arrêté est inscrit sous le numéro de rôle 57.864/2/V.

Article 12

1. L'article 12 prévoit l'intervention d'un expert dans la procédure.

Par contre, la procédure d'agrément ou de désignation de l'expert n'est pas prévue.

Sauf si cette procédure est prévue par un autre texte, le projet doit être complété sur ce point.

2. Interrogée sur la possibilité, prévue par les paragraphes 2 et 3 de l'article 12, de modifier ou de retirer l'avis de l'expert, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

> « L'expert étant l'auteur de l'acte, il lui appartient de modifier ou de retirer son avis afin que celui corresponde au mieux à la situation agro-environnementale de la parcelle concernée. La décision de l'expert est soumise au contrôle et à la censure du service de l'administration désigné par le ministre en application de l'article 30 ».

Afin de déterminer la personne qui dispose du pouvoir de modification et de retrait, il y a lieu d'écrire ces deux paragraphes à la voix active, en commençant comme suit : « L'expert peut […] ».

3. Dans la mesure où le recours prévu à l'article 30 du projet ne concerne que les décisions prises en vertu de l'article 12, afin d'améliorer la lisibilité du projet, il conviendra de placer le contenu de l'article 30 dans le chapitre 5 « Avis d'expert pour les méthodes ciblées », par exemple sous un article 13.

La numérotation de la suite des articles du projet et les renvois internes seront alors adaptés.

Article 14

1. L'article 14, alinéa 1er, impose que les engagements « dépassent la ligne de base des engagements ». Ainsi que la disposition en projet le mentionne, cette obligation provient de l'article 28, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1305/2013.

Cependant, cette disposition prévoit que les paiements agro-environnementaux ne sont octroyés que pour les engagements « qui vont au-delà des normes obligatoires […] ».

Dans ces circonstances, le projet sera adapté afin de respecter la terminologie du règlement (UE) n° 1305/2013. Il pourrait être rédigé comme suit :

« Conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement 1305/2013, les engagements vont au-delà des normes qui constituent la ligne de base des engagements ».

2. La ligne de base des engagements est définie à l'article 1er, 7°, du projet.

Dans ces circonstances, la liste qui pourrait être dressée par le ministre sur la base de l'habilitation contenue à l'article 14, alinéa 2, en projet, ne pourrait être de nature autre qu'indicative, afin de faciliter l'identification des normes visées à l'article 1er, 7°.

Il n'y a donc pas lieu de prévoir que le ministre « arrête » une telle liste.

Article 18

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il sera fait référence à l'article 47, « paragraphe 2 », du règlement (UE) n° 1305/2013.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, le mot « susceptible » sera ajouté entre les mots « par tout moyen » et les mots « de conférer ».

Article 21

Le paragraphe 1er, alinéa 2, 4°, contient une délégation au ministre qui est excessive. Elle sera donc omise et le projet sera adapté afin de prévoir les hypothèses dans lesquelles l'extension de la surface est interdite.

Article 23

L'article 62 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015, auquel renvoie le projet, ne prévoit pas la tenue d'un registre d'exploitation.

Le projet sera modifié afin de renvoyer à l'article 61 de ce même arrêté.

Article 28

Au paragraphe 3, il y a lieu d'indiquer que le nombre de niveaux est de sept et non de huit, comme en a convenu la déléguée du ministre.

Article 30

L'article D.257 du Code de l'agriculture prévoit que l'autorité de recours contre les décisions relatives aux aides agricoles est l'organisme payeur. Dans ces circonstances, il n'appartient pas au Gouvernement de désigner une autre autorité de recours. Dès lors, les mots « , auprès du service de l'administration désigné par le ministre » seront omis.

Article 33

1. Le paragraphe 1er, 2°, habilite le responsable de l'organisme payeur à arrêter les documents relatifs aux dispositions administratives et au contrôle des engagements.

Dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 '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 d'aides à l'agriculture biologique', que le projet vise à remplacer, il était précisé que cette habilitation concernait « tout document explicatif ».

Il y a lieu de maintenir cette précision, un pouvoir réglementaire ne pouvant être attribué ni au responsable de l'organisme payeur ni *a fortiori* à son remplaçant.

2. De même, le paragraphe 2 délègue à un service de l'administration le pouvoir d'arrêter la procédure interne, de définir les documents nécessaires pour la demande d'avis d'expert mentionnée à l'article 12 (1°) et de fixer la liste des critères objectifs sur lesquels l'avis d'expert est établi (2°).

Or, 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 revanche, aucun pouvoir réglementaire ne peut être confié à l'administration [4].

Les principes relatifs à la délégation ne permettent donc pas de déléguer un pouvoir réglementaire tel qu'envisagé dans le projet à un service de l'administration.

Le projet sera modifié afin d'habiliter le ministre à arrêter les éléments qu'il proposait de déléguer à l'article 33, § 2.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. L'auteur du projet veillera à ne pas utiliser le signe « § », mais plutôt le mot « paragraphe » lorsqu'il effectue un renvoi à un article d'un règlement européen [5].

2. Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. … » [6]. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et écrire « article … » [7].

---

[4] Voir par exemple en ce sens l'avis 50.712/4 donné le 4 janvier 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2012 'relatif à diverses mesures d'exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires'.

[5] Voir par exemple l'article 1er, 4° et 5°, du projet. *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 70.

3. À l'article 5, § 2, le symbole « € » sera remplacé par le mot « euro », écrit en toute lettre, lequel s'accorde [8].

4. Les adjectifs ordinaux s'écrivent en chiffres « 1re» et non « 1ère » [9].

5. Le projet contient quelques erreurs grammaticales et typographiques. L'auteur du projet veillera à les corriger [10].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

---

[6] Voir par exemple les articles 4, § 1er, 6, § 1er, alinéa 3, 5°, du projet.

[7] Voir, dans le même sens, l'avis 56.292/4 donné le 16 juin 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole' (Observation finale de légistique n° 1), l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 'relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales' (observation finale) et l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 940*bis*/1, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3).

[8] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 6.4.

[9] Voir la section 1re du chapitre 8. *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

[10] À l'article 15, alinéa 2, la construction de la phrase sera revue et à l'article 35, il faut lire « prairie à haute valeur biologique ».