



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.432/4
du 12 décembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'insérant un
Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages
causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de
l'Agriculture'

Le 14 novembre 2016, 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 Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'insérant un Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de l'Agriculture'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2016.

*

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 de l'avant-projet¹, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'exposé des motifs, l'objet de l'avant-projet de décret est « d'adopter les dispositions régionales relatives à la réparation d'un type particulier de calamité naturelle, celui concernant les 'calamités agricoles' », en venant remplacer et abroger ce qui subsistait pour la Région wallonne des dispositions de la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'. L'avant-projet entend aussi s'inscrire dans le cadre du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission européenne du 25 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'.

L'article 6 (article D.260/1, 2°, en projet) définit les calamités agricoles comme :

- « a) le phénomène naturel de caractère ou d'intensité exceptionnels ;
- b) l'action massive et imprévisible d'organismes nuisibles ayant provoqué des destructions importantes et généralisées de terres, de cultures ou de récoltes ;
- c) la maladie ou l'intoxication de caractère exceptionnel ayant provoqué, par mortalité ou abattage obligatoire, des pertes importantes et généralisées d'animaux utiles à l'agriculture ;
- d) la contamination animale, végétale ou du sol, d'intensité ou d'ampleur inhabituelle, indépendante du fait de l'homme et provoquant un dommage à un bien agricole ».

L'article 7 (article D.260/2, alinéa 1^{er}, en projet) permet quant à lui au Gouvernement d'allouer « des aides destinées :

- 1° à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles dans le secteur agricole ;
- 2° à compenser les dommages causés par des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à une calamité naturelle ;
- 3° à remédier aux dommages causés par des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux ».

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Selon le commentaire de l'article, l'objectif de cette disposition est que les aides instaurées par l'avant-projet, c'est-à-dire, aux termes de l'article 8 (article D.260/4 en projet), l'« aide financière destinée à réparer le dommage direct, matériel et certain causé par une calamité agricole à un bien agricole situé en Région wallonne », s'insèrent « dans le champ d'application de la réglementation actuelle pour laquelle certaines aides dans le secteur agricole sont compatibles avec le marché intérieur » et donc peuvent être exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

Le dispositif mis en place n'est cependant pas de nature à permettre cette exemption de notification pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, si les trois premiers événements visés à l'article D.260/1, 2°, en projet correspondent en substance aux trois hypothèses visées à l'article D.260/2, alinéa 1^{er}, en projet, qui elles-mêmes reprennent trois catégories d'aides considérées comme compatibles avec le marché intérieur et exemptées de notification par le règlement (UE) n° 702/2014, en ses articles 25, 26 et 30, il n'en va pas de même pour la quatrième. Celle-ci n'est donc pas couverte par ce règlement.

Ensuite, s'agissant des aides destinées à remédier aux dommages causés par des maladies animales ou des organismes nuisibles aux végétaux, la définition qu'en donne l'avant-projet est plus large que celle de l'article 26 du règlement, qui ne permet de couvrir que les dommages causés par « les maladies animales ou les organismes nuisibles aux végétaux pour lesquels il existe, à l'échelle de l'Union ou au niveau national, des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

Enfin, en vertu de l'article 9 du règlement (UE) n° 702/2014, « le texte intégral du régime d'aide doit contenir « une référence expresse au présent règlement, par la citation de son titre et l'indication de sa référence de publication au Journal officiel de l'Union européenne, et aux dispositions spécifiques du chapitre III concernées par cet acte ou, le cas échéant, à la législation nationale qui garantit le respect des dispositions pertinentes du présent règlement ». La référence faite à l'article D.260/2, alinéa 2, en projet « aux conditions définies par les Règlements européens, les lignes directrices et les décisions de la Commission européenne ... » ne répond pas à cette exigence. Or, il résulte d'un arrêt de la Cour de justice du 21 juillet 2016² que la condition « selon laquelle un régime d'aides, afin d'être exempté de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, doit contenir une référence expresse à ce règlement, ne constitue pas une simple formalité, mais revêt un caractère impératif, de sorte que sa méconnaissance fait obstacle à l'octroi d'une exemption de cette obligation au titre dudit règlement ».

L'avant-projet doit donc être revu pour entrer dans le cadre fixé par le règlement (UE) n° 702/2014 et le Gouvernement devra veiller à ce que toutes les exigences de ce règlement soient effectivement respectées. A défaut, il devra être notifié à la Commission européenne.

² C.J.U.E., 21 juillet 2016, (Dilly's Wellnesshotel GmbH), C-493/14, point 51.

2. La section de législation s'interroge sur la manière dont l'avant-projet s'articule avec le décret du 26 mai 2016 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques'. En effet, selon l'article D.260/2, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, le Gouvernement peut allouer des aides destinées notamment « à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles dans le secteur agricole ». La notion de calamité naturelle doit, au regard des définitions contenues à l'article D.260/1, 2°, en projet, s'entendre comme visant un « phénomène naturel de caractère ou d'intensité exceptionnels ». L'article 8 du décret du 26 mai 2016 prévoit quant à lui l'indemnisation des dommages causés notamment aux biens agricoles par des calamités publiques, définies, selon l'article 1^{er}, 1°, de ce décret comme les « phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible ». Les biens agricoles sont en substance définis par l'article 1^{er}, 3°, du décret de manière similaire à l'article 10 de l'avant-projet. Les deux dispositions ont donc très largement le même objet mais elles contiennent aussi plusieurs différences significatives. Ainsi, l'avant-projet de décret limite l'octroi des aides qu'il institue aux micro, petites ou moyennes entreprises, alors que le décret du 26 mai 2016 s'applique à toutes les entreprises, y compris les grandes entreprises ; les procédures de reconnaissance de la calamité et de constat des dégâts diffèrent ; enfin, les dépenses résultant de l'intervention de la Région wallonne seront mis à charge du Fonds des calamités publiques, en cas d'application du décret du 26 mai 2016 et du Fonds des calamités agricoles en cas d'application de l'avant-projet de décret.

L'avant-projet de décret devrait donc délimiter clairement son champ d'application par rapport à celui du décret du 26 mai 2016 et préciser son articulation avec ce dernier. Dans l'hypothèse où l'application de l'avant-projet exclurait celle du décret du 26 mai 2016, il conviendrait que l'auteur de l'avant-projet indique, dans l'exposé des motifs, les motifs pour lesquels les grandes entreprises sont exclues du bénéfice d'une aide destinée à couvrir les dommages résultant d'une calamité agricole consistant en un « phénomène naturel de caractère ou d'intensité exceptionnels », au regard des principes d'égalité et de non-discrimination³.

C'est sous réserve de ces deux observations générales que le présent avis est donné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation fait défaut.

³ S'agissant des autres phénomènes envisagés et notamment des phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à une calamité naturelle et des maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux, l'exclusion des grandes entreprises est imposée par le règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission européenne du 25 juin 2014.

DISPOSITIF

Article 4

L'article 4 introduit un nouvel article D.60/1 dans le Code wallon de l'Agriculture ⁴.

Les paragraphes 1^{er} et 2 de cette disposition décrétable confient diverses missions à l'administration.

Or les règles d'organisation et de fonctionnement des départements relèvent de la compétence de l'Exécutif. Il n'appartient donc pas au décret de désigner l'administration compétente ⁵.

Article 7

L'article 7 de l'avant-projet introduit un article D.260/2 dans le code.

Cette disposition permet au Gouvernement de « mettre en œuvre » des aides. L'article D.260/3 permet au Gouvernement « d'allouer » des aides financières. Interrogée quant à la différence entre les habilitations prévues dans l'une et l'autre disposition, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« il semble plus adéquat en effet de parler d'allouer une subvention dans le cadre du D.260/2 ».

Il en sera ainsi.

Article 9

1. L'article D.260/4, § 2, alinéa 2, 3^o en projet prévoit que la commission communale qu'il institue comprend, notamment, un « agent du contrôle local des contributions directes », soit un agent relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Ainsi que la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, « le principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des Communautés et des Régions s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une autorité

⁴ Ci-après : « le code ».

⁵ Voir également, l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture', observation générale 4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 946/1bis, pp. 225-235).

relevant d'un autre niveau de pouvoir aux délibérations des organes qu'elle institue dans sa sphère de compétence »⁶.

En conséquence, la participation de l'agent de l'autorité fédérale, telle qu'envisagée par le projet, devrait demeurer strictement facultative. Cela implique, notamment, que l'absence de désignation par l'autorité fédérale de la personne appelée à siéger, ou le fait que celle-ci n'assiste pas aux réunions de l'organe régional mis en place, ne peuvent avoir de répercussion sur le fonctionnement de cet organe ou influencer la validité des actes qu'il accomplit⁷.

Une participation obligatoire ne pourrait quant à elle se concevoir que dans le respect des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IVbis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁸.

2. À l'article 260/4, § 2, alinéa 5, 2^e phrase, en projet, si la volonté est de prévoir que l'expert-agriculteur désigné par le collège communal qui a un intérêt dans un dossier de constat de dégâts agricoles causés par une calamité agricole concernant tout le territoire communal peut solliciter une demande d'aide sans pouvoir, conformément au principe d'impartialité, prendre part à la délibération – le rôle de l'expert-agriculteur étant dans ce cas assumé au sein de la commission communale par le seul expert désigné par l'administration –, il convient que la disposition exprime plus clairement cette intention.

Par ailleurs, le texte ne règle ni l'hypothèse dans laquelle l'expert de l'administration serait intéressé par un dossier examiné par la commission communale, ni celle où les deux experts-agriculteurs membres de la commission seraient intéressés par un dossier.

Le dispositif en projet sera revu et le cas échéant complété.

Article 10

L'article D.260/5, alinéa 2, en projet, prévoit que l'aide n'est pas accordée lorsque les dommages « résultent, en tout ou en partie, d'un faute, d'une négligence ou d'une imprudence du bénéficiaire ».

L'auteur de l'avant-projet est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de remplacer le texte en projet par une formulation qui, comme à l'article 7 de la loi du 12 juillet 1976

⁶ Avis 59.592/2/V donné le 18 juillet 2016 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 601/1, pp. 26-35).

⁷ Avis 48.838/4 donné le 10 novembre 2010 sur un projet devenu le décret du 22 décembre 2010 'relatif à la sécurité routière et portant des dispositions diverses en matière routière et de voies hydrauliques' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 299/1, pp. 15-17).

⁸ Avis 59.592/2/V précité.

‘relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles’ et comme l’article 5 du décret du 26 mai 2016 ‘relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques’, tient davantage compte de la part de la contribution des personnes concernées à la survenance des dommages⁹.

Article 11

À l’alinéa 3, de l’article D.260/6, en projet, l’auteur de l’avant-projet reverra la disposition afin de corriger le renvoi interne qui est inopérant.

Article 12

1. À l’article D.260/7, alinéa 1^{er}, la section de législation n’aperçoit pas la raison pour laquelle il est prévu un « recours suspensif » alors qu’il s’agit de décisions de refus ou d’octroi partiel de l’aide sollicitée.

2. Le même article, alinéa 1^{er} en projet, ouvre un recours administratif « conformément aux articles D.17 et D.18 » du code. Dès lors que les articles D.17 et D.18 s’appliquent déjà à toutes les décisions prises en vertu du code et de ses arrêtés d’exécution, ce rappel est inutile.

Les mots « , conformément aux articles D.17 et D.18, » seront donc omis.

3. La disposition est en défaut de prévoir l’appel public auprès des organisation professionnelles agricoles¹⁰.

Article 16

L’article 16 vise à rendre l’article 603, 4^o, du Code judiciaire inapplicable aux recours contre les décisions prises en vertu du nouveau titre X/1 du Code de l’Agriculture.

⁹ Voir l’avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2016 ‘relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques’, observation sous l’article 5 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 458/1, pp. 16-21).

¹⁰ Voir l’avis 56.951/4 donné le 21 janvier 2015 sur un projet devenu l’arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 ‘exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs’. Voir l’avis 48.292/2 donné le 14 juin 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 22 juillet 2010 ‘créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 202/1, pp. 6-9) (obs. sous l’article 4) et l’avis 54.015/4 donné le 15 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2014 ‘relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l’Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/1, pp. 16-23) (obs. n° 3 sous l’article 29, sp. la note de bas de page 16). Voir également l’arrêt n° 224.602 du 11 septembre 2013, SZYMKOWICZ c/ Communauté française.

Cette disposition est formulée comme suit :

« La cour d'appel connaît des recours contre :

[...] 4° les décisions des gouverneurs de province en matière de réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles ».

Dans la mesure où aucune décision n'est prise par les gouverneurs de province en vertu du nouveau titre X/1 du code, l'article 603, 4°, du Code judiciaire ne pourrait être applicable pour les décisions prises en vertu de ce nouveau titre.

La disposition sera donc omise.

Article 15

Le décret mentionné doit porter la date du « 26 mai 2016 ».

La disposition en projet sera corrigée.

Article 18

L'article 18 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle l'avant-projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹¹ Voir l'avis 43.646/2 donné le 24 octobre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2009 'relatif à l'agrément des agences de placement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 951/1, pp. 97-110).