



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.435/4
du 12 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers
arrêtés en matière d'aides agricoles'

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 projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés en matière d'aides agricoles'.

Le 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 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 7, il sera précisé que le règlement n° 702/2014 visé est un règlement « UE ».
2. Il y a lieu d'insérer un alinéa 8 nouveau afin d'y mentionner le règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 'complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement' (ci-après : « le règlement délégué (UE) n° 639/2014 »).
3. À l'alinéa 12, comme l'indique la déléguée du Ministre, la mention de l'article D.6 sera omise car cette disposition vise les agréments qui ne sont pas modifiés par le projet.
4. L'alinéa 27 mentionne le rapport « du 15 septembre 2016 » relatif à la dimension du genre.

Or le rapport transmis au Conseil d'État est daté du 18 mars 2016.

L'auteur du projet vérifiera la date de ce rapport et, le cas échéant, corrigera le préambule.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans la phrase introductive, il sera précisé que les modifications sont apportées à l'article 2 « , § 1^{er}, » de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'.
2. Au 4°, le mot « du » sera remplacé par les mots « pour le ».

Article 3

L'article 3 modifie l'article 11, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 en vue de détailler les documents qui doivent être fournis pour chacune des trois hypothèses du paragraphe 1^{er}.

L'alinéa 3 en projet impose la fourniture d'une attestation délivrée par un comptable. Or l'hypothèse visée à l'article 11, § 1^{er}, 3^o, est celle où « leur activité principale ou leur objet social est l'exercice d'une activité agricole », en application de l'article 13, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du règlement délégué (UE) n° 639/2014. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« 3. Aux fins de l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du règlement (UE) n° 1307/2013, et, le cas échéant, de l'article 9, paragraphe 3, point b), dudit règlement, une activité agricole est considérée comme étant la principale activité ou l'objet social d'une personne morale si cette activité est inscrite en tant que telle dans le registre officiel du commerce ou dans tout document probant officiel équivalent d'un État membre. Dans le cas d'une personne physique, un document probant équivalent est exigé.

En l'absence de registres de ce type, les États membres utilisent des documents probants équivalents.

Par dérogation aux premier et deuxième alinéas, les États membres peuvent établir d'autres critères selon lesquels une activité agricole doit être considérée comme l'activité principale ou l'objet social d'une personne physique ou morale au sens de l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), et, le cas échéant, de l'article 9, paragraphe 3, point b), dudit règlement ».

Interrogée quant à la raison pour laquelle il y a lieu d'imposer une telle attestation, si l'objet social suffit, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Lors de contact avec la Commission, celle-ci nous a signalé que les États Membres ne pouvaient pas se contenter d'une mention dans un registre pour considérer que l'activité principale ou l'objet social est l'exercice d'une activité agricole. C'est pourquoi le projet prévoit cette condition supplémentaire ».

Dès lors qu'il ressort précisément du texte de l'article 13, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 639/2014 que la seule inscription au « registre officiel du commerce » suffit à considérer que l'activité agricole constitue l'objet social de la personne morale. Ce mode de preuve paraît donc devoir être maintenu dans le texte et, en toute hypothèse, devoir être admis sur la base du règlement.

Article 10

La section de législation se demande pourquoi le texte en projet n'établit pas la possibilité d'une équivalence avec des titres académiques équivalents reconnus par un autre État membre de l'Espace économique européen.

Article 16

L'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif aux aides agro-environnementales' ne comporte qu'un seul alinéa. Dès lors, à l'article 16 du projet, les mots « alinéa 2, » seront omis.

Article 18

Ainsi que l'a admis la déléguée du Ministre, au vu de la suppression en projet des mots « et de la demande de paiement » dans l'alinéa 2 de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015, il y a lieu de modifier de la même manière l'alinéa 1^{er} du même article 8.

Article 27

Afin de respecter le prescrit du règlement européen, la formulation de l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 sera revue afin d'employer les termes de l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil', en vue de viser les « personnes physiques ou morales » – et non uniquement les « agriculteurs et autres gestionnaires de terres » – qui ont créé artificiellement les conditions requises en vue de l'obtention des avantages ou majoration des aides.

Article 29

L'article 29, a), modifie la définition de la ligne de base des engagements, notamment en ce que l'établissement des activités minimales ne vise plus le point iii) de l'article 4, paragraphe 1^{er}, c), du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil'. Or c'est justement ce point iii) qui vise l'exercice d'une activité minimale.

Interrogée quant à la raison de cette suppression, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Cette référence a été supprimée car la Région wallonne n'a pas défini de 'surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage et à la culture', et donc l'activité minimale sur ces surfaces ne doit pas être définie. Par contre, les critères pour le maintien d'une 'surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture ...' (Point ii)), doivent être définis.

La définition se borne donc à reprendre le libellé de la ligne de base tel que défini dans le règlement 1305/2015 mais en y enlevant la référence au point iii).

À la lecture de la question et après vérification, par contre, les mots 'activités minimales' qui ne s'adressait qu'au point iii) devraient être omis de la définition de la ligne de base des engagements ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 32

L'article 32 modifie l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif à l'octroi des aides à l'agriculture biologique et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 relatif à l'octroi d'aides à l'agriculture biologique'. La nouvelle formulation vise les unités de gestion au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mai 2011 'fixant les types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000 ainsi que les interdictions et mesures préventives particulières qui y sont applicables'.

Ainsi, est notamment visée l'unité de gestion « prairies habitats et milieux ouverts prioritaires ». Or, s'il existe bien une unité de gestion « Milieux ouverts prioritaires » (UG2), il n'existe par contre pas d'unité de gestion « prairies habitats et milieux ouverts prioritaires ».

Interrogée quant aux unités de gestion que l'auteur du projet entend viser, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« En réalité, ce sont deux unités de gestion qui sont visées : les UG2 ou 'milieux ouverts prioritaires' et les UG3 ou 'prairies habitats d'espèces' : ces deux UG ont des cahiers des charges comparables et bénéficient des mêmes indemnités. Elles correspondent à ce qui était visés sous les anciennes législations comme étant des 'prairies à contraintes fortes' ».

Dans la mesure où la modification projetée vise déjà expressément l'unité « prairies habitats d'espèces », il n'y a pas lieu de la viser deux fois. Dès lors, les mots « prairies habitats et milieux ouverts prioritaires » seront remplacés par les mots « Milieux ouverts prioritaires ».

Article 39

L'article 39 ajoute un alinéa relatif à la majoration du montant de l'aide dans l'article 27, § 3, de l'arrêté du 3 septembre 2015.

Cet article 27 est toutefois inséré dans une section de l'arrêté relative aux « réduction et remboursement de l'aide ».

Interrogée quant à l'opportunité de l'emplacement de cette insertion, la déléguée du Ministre a répondu que « l'emplacement de l'article serait plus pertinent via l'insertion d'un article 13/1 ou article 15/1 afin de viser cette majoration ».

Cependant, s'agissant d'une disposition d'ordre général et non d'une disposition spécifique à l'aide à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique, le texte en projet sera plutôt inséré dans un nouvel article 11/1.

Article 42

1. L'article 42 insère, dans le chapitre II, section 1^{re}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole', un article 3/1.

Cependant, l'unique article de cette section 1^{re} est l'article 2.

L'auteur du projet soit modifiera la numérotation de l'article inséré dans la section 1^{re}, soit modifiera le numéro de la section dans laquelle la disposition est insérée.

Il en va de même pour l'article 43 du projet.

2. L'alinéa 1^{er} de l'article 3/1 inséré reproduit l'article D.61, § 1^{er}, du Code de wallon de l'Agriculture.

Or la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée ¹.

Cet alinéa 1^{er} sera donc omis et le texte de l'alinéa 2 sera adapté en conséquence.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Article 51

À l'article 51, le mot « ma » sera remplacé par l'article « la ».

La même observation vaut à l'article 52 du projet.

Article 55

L'article 55 insère un alinéa entre les alinéas 3 et 4 de l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole'.

Cependant cette disposition ne contient que trois alinéas.

Interrogée quant à l'emplacement voulu de l'insertion, la déléguée du Ministre a répondu qu'il devait avoir lieu entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3. Le texte du projet sera donc modifié en ce sens.

Article 63

1. L'article 63 du projet ajoute un alinéa à l'article 54 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015. La seconde phrase de ce nouvel alinéa précise que « nonante jours après la demande d'informations complémentaires, la demande d'aide peut être refusée ».

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a précisé que ce refus peut être opposé dans l'hypothèse où les documents ne sont pas reçus. Cette précision sera apportée dans le texte du projet.

2. Dans la mesure où le texte en projet prévoit que, dans l'hypothèse qu'il définit, l'aide n'est pas octroyée, il va de soi que le paiement ne peut avoir lieu.

Dès lors, les mots « et son paiement n'a alors pas lieu » seront omis.

Article 64

L'article 64 du projet modifie l'article 58 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 2015 afin notamment d'habiliter le ministre à déterminer la cotation minimale, la méthode de sélection et les critères de sélection « conformément au programme wallon de développement rural et aux décisions du comité de suivi ».

L'article 1^{er}, 1^o, du même arrêté définit le comité de suivi comme suit :

« le comité de suivi institué en vertu de l'article 47 du Règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant les dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, ci-après le Règlement n° 1303/2013 ».

L'article 47, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) n° 1303/2013 dispose comme suit :

« Dans un délai de trois mois à compter de la date de notification à l'État membre de la décision de la Commission portant adoption d'un programme, l'État membre, en accord avec l'autorité de gestion, institue, conformément à son cadre institutionnel, juridique et financier, un comité chargé du suivi de la mise en œuvre du programme (ci-après dénommé 'comité de suivi') ».

Interrogée quant aux dispositions de droit interne qui créent le comité de suivi, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« [Des] informations concernant le Comité de suivi peuvent également se trouver au Chapitre 15 du Programme wallon de Développement Rural, point '15.2. Composition envisagée du Comité de suivi', pages 535 à 537 du Programme wallon de Développement Rural ».

Cependant, en l'absence de caractère réglementaire du Programme wallon de développement rural, il convient d'établir ce comité de suivi dans un texte à valeur normative, d'autant plus que, selon ce programme, la Région wallonne entend associer aux travaux de ce comité notamment diverses associations et la Région flamande.

Article 67

À l'article 67, si telle est bien la volonté de l'auteur du projet ², après les mots « un demandeur », seront insérés les mots « qui reprend l'exploitation d'un bénéficiaire dont il est parent au deuxième degré maximum ».

Article 68

À l'article 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il est question d'une demande introduite « avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ». La section de législation se demande

² En effet, au vu du tableau justificatif des modifications déposé au dossier, il s'agit de permettre « d'octroyer une aide à l'installation à un jeune agriculteur, même s'il ne répond pas à la condition de stage ou de qualification professionnelle, s'il reprend l'exploitation suite au décès d'un parent au 2^e degré maximum ou à la suite d'une incapacité professionnelle, ou d'un handicap d'au moins 66%, d'un parent allié au 2^e degré ».

de quelle date il s'agit : celle de l'arrêté initial ou celle de l'arrêté modificatif en projet. Le cas échéant, il convient de mentionner la date elle-même dans le texte.

Article 70

En conséquence de la modification apportée par l'article 70, 5°, il convient également d'adapter le paragraphe 5, alinéa 3.

Article 75

L'article 75 du projet remplace l'article 10, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016 'portant exécution du chapitre II du Titre IV du Code wallon de l'Agriculture relatif à la formation professionnelle dans l'agriculture'. Ce remplacement porte toutefois sur des termes parfaitement identiques au texte remplacé.

Interrogée quant à l'intention du Ministre à cet égard, la déléguée a répondu en ces termes :

« La question a été reposée au service compétent qui m'indique qu'en réalité, ce qui était visé c'est une modification terminologique pour parler de certificat et non d'attestation.

Ainsi, la modification visée étant la suivante :

Art. 75. Dans l'article 10, alinéa 1^{er}, le 2° est remplacé par ce qui suit :

'2° le titulaire de ~~l'attestation~~ **certificat** délivrée à l'issue des cours de gestion et d'économie agricole ou celui qui en disposera au plus tard avant la fin de la réalisation du stage ou de son équivalent ;' ».

Le projet sera modifié en ce sens, moyennant les adaptations grammaticales nécessaires.

Article 77

L'article 77 du projet modifie l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016, afin de remplacer certaines occurrences des mots « comité de sélection » par les mots « comité d'experts ».

Cependant, les occurrences désignées ne reprennent pas l'ensemble des occurrences des mots « comité de sélection »³.

L'auteur du projet veillera à ce que l'ensemble de ces occurrences soient modifiées.

³ Voir le paragraphe 3, alinéa 2.

Article 80

Il sera précisé que « L'autorité compétente » qui « délègue au Ministre », selon l'article 80 du projet est celle visée à l'article D.252 du code.

Article 81

L'article 81 constitue la reproduction à l'identique de l'article 80.

Il sera donc omis et la numérotation de la suite du projet sera revue en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY