



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.168/4
du 19 avril 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'concernant
l'usage de la dénomination « ferme pédagogique »'

Le 17 mars 2017, 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 prorogé jusqu'au 21 avril 2017^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'concernant l'usage de la dénomination « ferme pédagogique »'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 avril 2017.

*

^(*) Par courriel du 23 mars 2017.

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

L'alinéa 1^{er} mentionne, à titre de fondement juridique du projet, notamment les articles D.215 à D.218 et D.422 du Code wallon de l'agriculture¹.

Toutefois, ces dispositions n'ont pas pour objet de conférer une habilitation au Gouvernement.

Elles seront donc omises du préambule.

Par contre, il convient de viser l'article D.426, §2, 4°, du Code, qui constitue le fondement juridique de l'article 14 (lire 21) du projet².

Enfin, pour chaque article, il convient de viser précisément la disposition qui contient l'habilitation dont l'auteur du texte se prévaut.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 1°, vise l'agriculteur tel que défini à l'article D.207, alinéa 1^{er}, du Code. Cependant, l'article D.207 ne définit pas la notion d'agriculteur ; l'alinéa 2 prévoit certaines conditions qui s'appliquent à l'agriculteur.

Interrogée quant au texte auquel il y a lieu de renvoyer, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Ce qui est visé, c'est 'l'agriculteur qui gère de manière autonome l'exploitation agricole, laquelle tire la majorité de ses revenus de son activité agricole'.

Cette condition est reprise à l'article D.207, alinéa 2.

¹ Ci-après : « le Code ».

² Voir aussi, sur cette disposition, l'observation relative à l'article 14, seconde occurrence, du projet.

Dès lors la définition reprise à l'article 1^{er}, devrait effectivement être revue de la sorte :

‘1° l'agriculteur : l'agriculteur tel que défini à l'article D.207, alinéa 1 2, du Code ;’ ».

Afin de traduire au mieux les intentions de l'auteur du projet et de combiner la définition de l'article D.3, 4°, du Code et les conditions de l'article D.207, alinéa 2, le texte sera mieux rédigé comme suit :

« 1° l'agriculteur : l'agriculteur qui respecte les conditions de l'article D.207, alinéa 2, du Code ; ».

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, il convient de remplacer les mots « projet de ferme pédagogique » par les mots « projet pédagogique de la ferme ».

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2°, il est prévu que la « copie des contrats d'assurance » doit être jointe à « la demande et de façon spécifique pour les locaux et activités concernés ». Même rédigée de la sorte, une telle exigence est disproportionnée. La copie peut en effet révéler des éléments personnels ou patrimoniaux sans rapport avec l'objet de la demande. Il convient également de prévoir qu'une attestation de l'assureur décrivant la nature du risque et sa couverture peut suffire.

La disposition sera revue à la lueur de cette observation.

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 7° et 9°, la section de législation se demande sur quelle base l'administration pourra « reconnaître » tant la formation de premiers secours que le module de formation pédagogique. Il va de soi qu'aucun pouvoir réglementaire ne peut être exercé par l'administration à cet égard. Mieux vaut habilitier le ministre qui est politiquement responsable devant le Parlement.

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est prévu que les attestations qui ne sont pas encore disponibles au moment de la demande doivent être obtenues par l'agriculteur dans les douze mois.

Interrogée quant à savoir si ces attestations ne doivent pas être communiquées dans ce délai et s'il ne serait pas préférable de remplacer les mots « s'engage à les obtenir » par les mots « les communique à l'administration », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'article 3 prévoit les documents nécessaires à prévoir dans la demande pour que l'administration puisse analyser le dossier et vérifier que les conditions de l'utilisation de la dénomination 'ferme pédagogique' sont bien respectées.

Dès lors, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, pourrait être revu de la sorte : 'Pour l'application de l'alinéa 2, 7° et 9°, si les attestations ne sont pas encore disponibles, l'agriculteur les communique à la Direction de la Recherche et du Développement ~~s'engage à les obtenir~~ dans les douze mois à dater de l'obtention de la reconnaissance de son exploitation comme ferme pédagogique' ».

Le projet sera modifié en ce sens.

5. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, d'une part, le mot « susceptible » sera inséré entre les mots « tout moyen » et « de conférer ». D'autre part, la référence à l'article D.16 du Code sera omise dans la mesure où cette disposition n'est pas relative aux moyens susceptibles de conférer une date certaine aux envois.

Cette double observation est également applicable à l'alinéa 3.

6. Au paragraphe 2, alinéas 4 et 5, les relations qui s'établissent entre le ministre, en sa qualité de chef hiérarchique de son administration, et celle-ci dans le traitement des dossiers, notamment en ce qui concerne le délai d'examen et les modalités administratives internes selon lesquelles la décision est communiquée au demandeur, n'ont pas à être formalisées dans l'arrêté en projet mais dans une circulaire interne à adresser par le ministre à ses services.

L'article examiné doit se borner à prévoir le délai dans lequel, après la réception de la demande complète, la décision du ministre sera au plus tard notifiée à son destinataire.

En conséquence, l'article 3, § 2, alinéas 4 et 5, doit être remplacé par l'alinéa suivant :

« La décision du ministre sur la demande est notifiée au demandeur³ dans les nonante jours de la réception du dossier complet ».

Une observation analogue vaut pour l'article 15, alinéas 1^{er} et 4, du projet.

Article 4

L'article 4 dispose que la décision du ministre vaut autorisation à faire usage de la dénomination « ferme pédagogique ».

Or cette décision fait suite à la demande de faire usage de la dénomination « ferme pédagogique », comme le prévoit l'article 2 et le ministre est compétent pour statuer sur cette demande conformément à l'article 3, § 2, alinéa 5.

³ Et non au « requérant ».

Dès lors, l'article 4 est inutile et il sera omis. La numérotation de la suite du projet sera revue en conséquence.

Article 8

1. Il y a lieu de fusionner les alinéas 1^{er} et 2. En effet, pendant toute la période couverte par l'autorisation d'utiliser la dénomination « ferme pédagogique », l'agriculteur doit respecter les conditions imposées par l'autorité et non simplement « s'engager » à le faire. La rédaction de la disposition doit être revue en ce sens ainsi que l'intitulé du chapitre 3.

2. L'article 8, alinéa 2, 1^o, prévoit que les attestations demandée sur la base de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 7^o à 9^o, sont fournies dans les douze mois à dater de l'obtention de la reconnaissance de l'exploitation comme ferme pédagogique.

Vu l'observation relative à l'article 3, §1^{er}, alinéa 3, le texte de l'article 8, alinéa 2, 1^o, est redondant. Ce 1^o sera donc omis. La numérotation de sera revue pour le reste du projet.

3. L'alinéa 5 énonce :

« À la demande de la Direction de la Recherche et du Développement, l'agriculteur fournit les extraits de casier judiciaire modèle 2 pour l'ensemble de ses animateurs-accueillants et une attestation de suivi d'une formation de premier secours reconnue par la Direction de la Recherche et du Développement ainsi qu'une attestation de suivi d'un module de formation pédagogique suivie par une des personnes encadrant le groupe ».

La section de législation s'interroge sur la portée de cette disposition dès lors que ces documents doivent être joints à la demande en vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, 7^o et 9^o, et que, s'agissant des documents visés aux 7^o et 9^o non encore en la possession du demandeur au moment de l'introduction de sa demande, un délai de douze mois à dater de l'obtention de la reconnaissance de l'exploitation comme ferme pédagogique est laissé à l'intéressé pour les communiquer.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 12

Les alinéas 2, 3 et 4 doivent être remplacés par la disposition suivante :

« Les fermes pédagogiques font l'objet d'une évaluation annuelle sur la base des critères suivants :

1^o le rapport d'activités ;

- 2° les enquêtes de satisfaction ;
- 3° le cas échéant, la visite de terrain ;
- 4° les plaintes éventuelles ;
- 5° le rapport d'inspection éventuellement réalisé ».

Il est en effet inutile de détailler les missions de l'administration lorsque celle-ci exécute les missions que les dispositions décrétales ou réglementaires lui confient.

Article 14

L'article 14, alinéa 2, prévoit la publication d'une fiche d'inspection.

Interrogée quant à cette fiche, la déléguée du Ministre a répondu en ces termes :

« À l'aune de la question posée, il semble que le problème soit rédactionnel.

Tout comme cela est prévu à l'article 11, dernier alinéa, la publicité prévue à l'article 14 alinéa 2 concerne la fiche générique.

L'article 14, alinéa 2 peut être revu comme suit :

‘Le modèle de la fiche d'inspection est rendue public sur le site internet 'Portail de l'Agriculture wallonne' ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Articles 15 à 17

1. L'article D.213, alinéa 2, du Code impose au Gouvernement de déterminer la procédure de suspension et de retrait de l'autorisation.

Le chapitre 5 (articles 15 à 17) du projet met en œuvre cette habilitation.

Telle que rédigée, la disposition à l'examen n'explicite pas à suffisance comment se combinent la procédure de suspension et la procédure de retrait, ni si un retrait est possible en l'absence de suspension.

Le texte sera clarifié sur chacune de ces questions.

2. Enfin, l'article 16, alinéa 2, prévoit que le retrait de l'autorisation entraîne définitivement l'arrêt de l'usage de la dénomination « ferme pédagogique ».

Interrogée quant à savoir si un tel retrait empêche le même bénéficiaire d'introduire une nouvelle demande, la déléguée a répondu comme suit :

« L'article 3, § 2, alinéa 6, prévoit que l'agriculteur conserve la possibilité d'introduire une nouvelle demande à tout moment.

Mais en cas de retrait, la demande introduite par l'agriculteur est une nouvelle demande et non un renouvellement.

Le Ministre, lorsqu'il prendra la décision d'autorisation d'usage de la dénomination 'ferme pédagogique', tiendra compte des éléments ayant conduit au retrait de l'autorisation ».

Au vu de ces explications, les mots « et définitivement » seront omis.

Chapitre 9

Articles 14 et 15

Les secondes occurrences des articles 14 et 15 feront l'objet d'une renumérotation.

Article 14

L'article 14 fixe l'entrée en vigueur des articles D.202 à D.218 du Code. Il a pour fondement juridique l'article 426, § 2, 4°, du Code.

Toutefois, cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer l'entrée en vigueur de certains chapitres du Code et, plus précisément en ce qui concerne le projet à l'examen, « du titre 8, chapitre 2, comprenant les articles D.202 à D.223 ».

Interrogée quant au motif pour lequel le projet ne prévoit pas l'entrée en vigueur du chapitre entier ou, à tout le moins, de l'ensemble des dispositions visées à l'article 426, § 2, 4°, du Code, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'article D.426, § 2, 4° semble contenir une erreur.

En effet, à l'analyse du texte, force est de constater que l'article D.426, § 2, 4° mentionne le « du titre 8, chapitre 2, comprenant les articles D.202 à D.223; ».

Or, le chapitre 2 reprend les articles D.198 à D.222.

Dès lors, il y aurait lieu de présumer que les articles D.198 à D.202 sont entré en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code même s'ils font partie du titre 8, chapitre 2.

L'article D.223 même s'il ne fait pas partie du chapitre 2, ne serait pas entré en vigueur.

Lorsque l'on analyse les travaux préparatoires, avant amendement, la section 3 du chapitre 2 reprend l'article D.218 (Section 3. Soutien aux personnes morales pour

la valorisation des produits agricoles). Voir le document (Session 2013-2014. Document du Parlement wallon, 946 (2013-2014) n°1.

Il semble donc que le décalage avec l'article D.223 provient de l'ajout d'un article dans le cadre du vote du Code.

Il est donc proposé de faire entrer en vigueur cet article à la date d'entrée en vigueur du Code wallon de l'agriculture.

Afin de corriger cette erreur.

En ce qui concerne les autres articles, D.219 à D.222, lorsque l'on analyse les documents préparatoires du Gouvernement wallon avant envoi au parlement du texte, il semble que la disposition devenue l'article D.426 a été modifiée plusieurs fois.

Ainsi, pour la 1^{ière} lecture de l'avant-projet de décret, les fermes pédagogiques étaient situées aux articles D.168 à D.184 au chapitre 7.

L'avant-projet ne contenait pas un article similaire à l'article D.426. (voir le document `code_agri_avant-projet-de-decret_1ière lecture`).

Lors de la seconde lecture, le texte concerté contenait un article D.395 (similaire à l'article D.426) qui prévoyait d'habilité le Gouvernement à faire entrer en vigueur les article D.168 à D.188 soit les fermes pédagogiques (voir le document `Synteses-des-avis_Code_AGRI_2ième lecture`)

Toutefois, l'avant-projet réellement passé en seconde lecture contient une erreur de renvoi d'article puisque finalement les articles relatifs aux fermes pédagogiques se retrouvent aux articles D.212 à D.228 et que l'article D.438 du projet prévoit une habilitation pour faire entrer en vigueur les articles D.200 à D.220, ce qui ne correspond à rien dans le projet (voir le document `Code-wallon-de-lagriculture_avant-projet-de-decret12_ seconde lecture`).

Au niveau de l'article D.426, § 2 du Code actuellement en vigueur, force est de constater qu'une erreur s'est glissée et n'a jamais été rectifiée.

Au niveau de la réponse à la question, concernant l'entrée en vigueur des articles D.219 à D.222 (puisque pour l'article D.223, une proposition a été formulée ci-dessus), il appert que ces articles ont déjà été exécutés à l'occasion de l'adoption des arrêtés suivants :

- Arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise à disposition ;

- Arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2106 relatif à l'octroi d'une subvention aux abattoirs publics en vue du renouvellement de leurs infrastructures.

Ces arrêtés ne prévoyaient toutefois pas d'entrée en vigueur des articles D.219 à D.222 du Code.

Hors, compte tenu des projets, c'était bien la volonté du Gouvernement wallon de les appliquer en considérant qu'ils étaient en vigueur, notamment en tenant compte de l'erreur contenue à l'article D.426 du Code et pour cause, les arrêtés qu'ils remplacent ou modifient avait pour base légale des articles de législations abrogées par le Code au moment de son entrée en vigueur.

Il serait donc utile également de faire entrer en vigueur ces articles à la date d'entrée en vigueur du Code ou à tout le moins à la date d'adoption des deux arrêtés précités.

Cela revient à proposer une rétroactivité quant à l'entrée en vigueur de ces articles.

Toutefois, cela permettrait de respecter la ratio legis souhaitée au niveau de l'adoption des deux textes.

Cela permettrait de corriger une erreur matérielle résultant d'une erreur contenue à l'article D.426.

De plus, il est à noter que pour les deux arrêtés en question, aucun recours n'est pendant que ce soit un recours en annulation ou un recours relatif à une décision individuelle prise sur base de ces arrêtés.

Or, sur la rétroactivité, en principe, en vertu de l'article 2 du code civil « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif », et du principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs, le projet présenté ne peut prévoir la rétroactivité de ses dispositions.

Toutefois, la rétroactivité est l'exception et peut dans certains cas être justifiée. Elle peut notamment être admise lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridiques et les droits individuels. De plus, il est évident également que la rétroactivité pourra être acceptée pour couvrir une situation qui a régulièrement existé dans le passé (suspension préventive en matière disciplinaire) ou parce qu'elle ne cause aucun grief. On retiendra comme dernier tempérament important que la loi du changement permet à l'autorité de modifier pour l'avenir des situations acquises pour autant évidemment que l'autorité le justifie par des considérations d'intérêt général et que l'objectif poursuivi soit un objectif admissible.

Dès lors que ce qui est proposé est de permettre de régulariser une erreur matérielle contenue initialement dans les textes, en tenant compte de la volonté du législateur et ne portant aucun grief aux personnes pouvant bénéficier des aides octroyées tant pour les halls relais que pour les abattoir, au contraire, cela garantirait la sécurité juridique quant à l'octroi de l'aide aux bénéficiaires. La rétroactivité peut donc être justifiée.

Il serait donc proposé de faire entrer en vigueur les articles D.202 à D.218 en même temps que le présent arrêté et les articles D.219 à D.223 à l'entrée en vigueur du Code ».

Ces explications ne permettent pas de mettre un terme à l'insécurité juridique qui vient d'être exposée.

Seule une intervention du législateur est de nature à apporter la clarification nécessaire, le cas échéant par la voie d'un décret interprétatif, conformément à l'article 133 de la Constitution.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Dans l'ensemble du projet, il y a lieu d'omettre l'abréviation « art. »⁴.
2. À l'article 16, alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot « automatiquement » par le mot « de plein droit ».
3. À l'article 18, la division en paragraphe est inutile car les paragraphes ne comportent qu'un seul alinéa⁵.
4. Il n'y a pas lieu d'introduire un déterminant dans les intitulés. C'est inutile.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁴ Voir, dans le même sens, l'avis n° 57.069/4 donné le 4 mars 2015 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 12 juin 2015 'définissant les exigences minimales sectorielles pour l'élaboration des cahiers des charges pour la production de viande porcine de qualité différenciée'.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.