



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.875/4
du 9 janvier 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant un régime d'aide en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures et l'installation de clôtures en vue de favoriser la mise en œuvre de l'interdiction d'accès du bétail aux cours d'eau non navigables'

Le 4 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 janvier 2019 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant un régime d'aide en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures et l'installation de clôtures en vue de favoriser la mise en œuvre de l'interdiction d'accès du bétail aux cours d'eau non navigables'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 9 janvier 2019.

^{*} Par courriel du 5 décembre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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. L'alinéa 2 visera l'ensemble de l'article D.17 du Code wallon de l'agriculture¹. Les mots « §§ 1^{er} et 3 » seront donc omis.
2. L'alinéa 3 vise le décret du 4 octobre 2018 'modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau'.

Interrogée quant à la disposition de ce décret qui constitue le fondement juridique du projet, la déléguée du Ministre a précisé qu'il s'agissait de l'article 41, qui modifie l'article D.42/1 du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'eau², lequel dispose comme suit :

« Les terres situées en bordure d'un cours d'eau non navigables à ciel ouvert et servant de pâture, sont clôturées au plus tard le 1^{er} janvier 2023 de manière à empêcher toute l'année l'accès du bétail au cours d'eau.

La partie de la clôture située en bordure du cours d'eau se trouve à une distance minimale d'un mètre mesurée à partir de la crête de berge du cours d'eau vers l'intérieur des terres. Par dérogation, cette distance minimale est de 0,75 mètre pour les clôtures placées avant le 1^{er} avril 2014.

Lorsqu'un passage à pied sec est impossible dans ou à proximité immédiate des pâtures situées de part et d'autre du cours d'eau, des barrières peuvent être installées dans les clôtures situées en bordure de ce cours d'eau afin de permettre une traversée à gué. Ces barrières peuvent être ouvertes le temps nécessaire à la traversée du cours d'eau. Le pâturage est organisé de manière à réduire la fréquence et le nombre de traversées.

La clôture ne crée pas une entrave au passage du matériel utilisé pour l'exécution des travaux d'entretien ou de petite réparation aux cours d'eau.

Le Gouvernement peut accorder une dérogation à cette obligation uniquement pour les terres faisant l'objet d'un pâturage très extensif favorable à la biodiversité ».

¹ Ci-après « le Code ».

² Ci-après « le Code de l'eau ».

La déléguée du Ministre a ajouté ce qui suit :

« Suite à cette obligation de clôture, qui est une mise en conformité par rapport au prescrit européen couplée à l'entrée en vigueur des nouvelles normes Natura 2000, il est proposé un régime de soutien afin d'accompagner les agriculteurs pour l'achat des clôtures et la mise en place d'abreuvoirs ».

Il ressort de ces explications que cette disposition du Code de l'eau ne constitue pas le fondement juridique du projet, mais tout au plus son cadre juridique. Il n'y a donc pas lieu de la faire figurer au préambule parmi les visas, mais elle pourrait l'être à titre de « considérant » en référant à l'article D.42/1 du Code de l'eau.

DISPOSITIF

Article 2

Le 2° est une définition par laquelle le ministre est habilité à définir lui-même la notion de « cours d'eau non navigable ».

Or, il convient de ne jamais introduire d'élément normatif dans une définition³.

L'habilitation sera donc arrêtée dans une disposition à caractère normatif dédiée à cet effet.

Par ailleurs, dans la mesure où cette même notion est déjà définie à l'article D.2, 20°, du Code de l'eau, la section de législation s'interroge quant à savoir s'il ne serait pas préférable de prévoir ici une définition par renvoi à ce code.

Article 3

1. Dans la mesure où le « Code » est déjà défini à l'article 2, 3°, il n'y a pas lieu de répéter cette définition au 1°.

2. Le 6° prévoit, à titre de condition pour bénéficier de l'aide, que l'agriculteur ait « introduit une demande d'aide de modèle CB recevable, via le site internet de l'administration ».

Interrogée quant au fondement juridique de l'exigence d'une telle demande, la déléguée du Ministre a répondu que cette condition doit être supprimée.

Dès lors que telle est là l'intention de l'auteur du projet, la disposition sera modifiée en conséquence.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

3. Le 7° conditionne le bénéfice de l'aide à l'absence de bénéfice d'une aide octroyée en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 octobre 2013 'organisant un régime de subvention en faveur des éleveurs pour l'équipement des pâtures le long des cours d'eau en conformité avec le règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission 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'.

La section de législation s'interroge quant à savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir que la règle ne s'applique qu'aux aides octroyées pour une même pâture, afin de ne pas limiter de manière non pertinente le bénéfice de l'aide à des agriculteurs qui en avaient bénéficié dans le précédent régime pour d'autres pâtures.

4. Dans la mesure où le règlement (UE) n° 702/2014 est déjà défini à l'article 2, 5°, il y a lieu d'utiliser cette définition au 8°. La même observation vaut pour la suite du projet⁴.

Article 5

L'auteur du projet veillera à prévoir une définition de l'expression « crête de berge ». À cet effet, il aura égard à la définition de la même expression contenue à l'article D.2, 24°bis, du Code de l'eau.

Article 7

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que l'aide est payable en une seule fois après acceptation du dossier par l'administration « endéans l'année ».

Interrogée quant au point de départ de ce délai et quant à l'évènement qui doit intervenir dans ce délai, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Le point de départ est l'acceptation du dossier par l'administration. Et c'est le paiement qui doit intervenir dans ce délai ».

Dans un souci de sécurité juridique, ces précisions seront apportées dans le projet.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, se réfère à l'article 41 du décret du 4 octobre 2018. Cependant, s'agissant d'une disposition modificative, il convient de viser plutôt l'article D.42/1 du Code de l'eau. La référence sera corrigée.

⁴ Voir ainsi l'article 9.

3. L'article 6 du règlement (UE) n° 702/2014 prévoit que l'aide doit avoir un effet incitatif. Son paragraphe 2 précise qu'un projet est réputé avoir un effet incitatif si, avant le début de la réalisation du projet ou de l'activité en question, le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'État membre concerné.

Or le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du projet conditionne l'aide au respect de l'interdiction d'accès du bétail au cours d'eau. La formulation de la disposition implique donc que l'interdiction est déjà respectée au moment de l'acceptation du dossier. Il en va de même de l'article 8, selon lequel la demande d'aide doit comprendre la copie des factures acquittées.

Le projet sera revu dans le respect de la condition d'effet incitatif de l'aide.

Article 9

Il n'y a pas lieu de rappeler que le Ministre, dans le cadre de l'exécution de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 9, doit respecter le règlement (UE) n° 702/2014, lequel est d'application directe.

La disposition sera revue.

Article 10

1. L'expression « linéaire de berge » sera définie
2. Le projet sera complété afin d'indiquer l'autorité qui statue en première instance sur la demande d'aide.

Article 12

L'article 12 sera complété afin de prévoir, conformément aux habilitations contenues dans les articles D.17, § 2, et D.17, § 3, *in fine*, du Code, les formes selon lesquelles le demandeur sur recours est entendu et le délai de notification de la copie du recours et de la décision contestée à l'autorité qui a pris cette décision.

Article 14

Dans la mesure où l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que le dossier de demande d'aide est introduite via le portail PAC-on-WEB, l'article 14 sera modifié afin de viser non les dossiers « réceptionnés » mais les dossiers « introduits ».

OBSERVATION FINALE

Interrogée quant aux liens entre le projet et les arrêtés du Gouvernement wallon du 17 octobre 2013 ‘organisant l’obligation de clôturer les terres pâturées situées en bordure des cours d’eau et modifiant diverses dispositions’ et ‘organisant un régime de subvention en faveur des éleveurs pour l’équipement des pâtures le long des cours d’eau en conformité avec le Règlement n° 702/2014 de la Commission 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’, la déléguée du Ministre a indiqué que ces arrêtés ne subsisteront pas puisqu’ils concernent un régime antérieur.

L’auteur du projet est donc invité à évaluer l’opportunité d’inclure dans le projet la modification jugée nécessaire aux dispositions qui avaient été modifiées par le premier arrêté et l’abrogation du second arrêté par une nouvelle disposition du projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET