



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.008/4
du 14 janvier 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi
des aides aux zones soumises à des contraintes naturelles ou à
des contraintes spécifiques'

Le 17 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi des aides aux zones soumises à des contraintes naturelles ou à des contraintes spécifiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 14 janvier 2019.

*

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

À l'alinéa 2, l'intitulé 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' sera corrigé, en ce qu'il n'y a pas lieu d'y mentionner un règlement n° 1200/2005.

La même observation vaut pour l'article 1^{er}, 5°.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 1° définit la notion d'« activité agricole » en référant à la même notion, telle que visée au point i) de l'article 4, paragraphe 1^{er}, c), du règlement 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' et telle que visée aux articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'.

Interrogée quant aux raisons pour lesquelles les points ii) et iii) du même point c) sont exclus, la déléguée du Ministre a répondu :

« Les points i) et ii) sont tous les deux visés pour la définition de l'activité agricole mais le point i) (= production) est directement applicable en vertu du règlement (UE) n° 1307/2013, alors que le point ii) (= maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture) doit être défini par l'E-M et c'est ce qui est visé par les articles 8 à 9 de l'AGW du 12 février 2015. Le point iii) (= surfaces agricoles naturellement conservées...) n'est pas pertinent pour la Wallonie et n'a donc pas été défini.

Peut-être faudrait-il rédiger autrement : 'l'activité agricole au sens de l'article 4, § 1, c) i) du règlement (UE) n° 1307/2013 et de l'article 4, § 1, c) ii) du règlement (UE) n° 1307/2013 tel que défini par les articles 8 à 9 de l'AGW du 12 février 2015' ».

Au vu de ces explications, la définition sera mieux formulée comme suit :

« L'activité agricole au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, c), du règlement n° 1307/2013, tel que mis en œuvre par les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 ».

Article 7

L'article 7 est relatif aux aides transitoires, accordées aux bénéficiaires établis dans une zone qui n'est plus admissible à la suite de la nouvelle délimitation des zones de contraintes naturelles ou spécifiques.

Il conditionne cette aide au respect des conditions d'admissibilité prévues à l'article 4.

Cependant, l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, prévoit que l'agriculteur doit exercer son activité dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques.

Interrogée quant à une éventuelle contradiction entre cette condition et la fin de l'article 7, alinéa 1^{er}, la déléguée du Ministre a proposé ce qui suit :

« En application de l'article 31, § 5, du règlement n° 1305/2013, une aide transitoire est accordée à l'agriculteur qui respecte les conditions d'admissibilité visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, [1° et 2°] et a bénéficié, pour l'année 2018, de l'aide aux zones soumises à des contraintes naturelles octroyée en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2015, pour les surfaces agricoles qui ne sont pas reprises dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à des contraintes spécifiques déterminées en vertu du présent arrêté ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 10

L'article 288, alinéa 2, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' dispose :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ».

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, les effets immédiats que le traité attribue de la sorte aux règlements s'opposent à leur réception dans l'ordre interne ¹. Toute incorporation ou intégration dans le droit national de chaque État, sous quelque forme que ce soit, est prohibée, comme susceptible d'entraver l'application immédiate, simultanée et uniforme des règlements dans l'ensemble de l'Union, ainsi que d'occulter leur nature proprement européenne.

De manière générale, les autorités compétentes des États membres ne peuvent adopter que des mesures d'exécution des règlements, complémentaires aux dispositions de ceux-ci et nécessaires à leur application effective, telles que des règles administratives propres à en assurer le respect ou la fixation de sanctions en cas d'infraction. Il est au contraire exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, ces dispositions réglementaires dans leur droit interne.

Chaque fois que cela est possible, il est en outre souhaitable que les dispositions de droit interne se limitant de la sorte à mettre en œuvre celles du règlement, dans la mesure où ces dernières le permettent, comportent une référence explicite à la disposition du règlement dont elles constituent le complément pour faire apparaître, le plus clairement possible, la manière dont elles doivent se lire conjointement avec celles, pertinentes, du règlement.

Afin d'assurer la lisibilité du texte, il peut toutefois être admis que certaines dispositions du règlement soient reproduites. Dans ce cas, il y a toutefois lieu de faire apparaître l'origine des dispositions du projet par l'usage de la formule « Conformément à l'article [...] du règlement [...] » ².

L'article 10, § 2, alinéa 2, selon lequel « les régimes de réductions, refus, retraits et sanctions définis au titre II, chapitres III et IV, et au titre III du règlement n° 640/2014 sont d'application pour le calcul du montant de l'aide octroyée », sera revu à la lumière de ces principes.

Article 12

L'article 12 prévoit que les infractions à l'arrêté en projet sont recherchées, constatées et punies conformément au titre XIII du Code wallon de l'agriculture.

¹ Voir notamment l'avis n° 37.253/2 donné le 16 juin 2004 sur le projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2004 'portant exécution du règlement (CE) n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37253.pdf>, ainsi que les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 182, alinéa 3, p. 113.

² Voir, en ce sens, l'avis n° 61.888/2/V donné le 28 août 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 septembre 2017 'relatif à la mise en œuvre du programme européen à destination des écoles fondamentales en exécution de l'article 23 du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les Règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61888.pdf>.

Or, il est inutile de rappeler l'application du code dans un arrêté qui l'exécute³. En outre, ces mots sont équivoques en ce qu'ils pourraient donner à penser que l'arrêté en projet est nécessaire pour que ces règles s'appliquent, alors que tel n'est pas le cas.

La disposition sera donc omise et l'intitulé du chapitre 6 sera revu en conséquence⁴.

Article 14

L'article 14 prévoit que l'arrêté s'applique aux demandes d'aide ou de paiement introduites à partir de sa publication.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que l'intention est que l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication.

La disposition sera donc revue en ce sens.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁴ Voir, sur une disposition similaire, l'avis n° 64.008/2/V donné le 5 septembre 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 septembre 2018 'relatif à l'élevage d'animaux et modifiant diverses dispositions relatives à l'élevage', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64008.pdf>, l'observation sous l'article 39 ; l'avis n° 61.602/4 donné le 26 juin 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juillet 2017 'relatif au classement des carcasses de bovins et de porcs', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61602.pdf>, l'observation sous l'article 39 ; l'avis n° 59.761/2/V donné le 10 août 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2016 'relatif à l'octroi de l'aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59764.pdf>, l'observation sous l'article 20.