CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.282/4
du 25 février 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs et 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'

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡

Le 28 janvier 2019, 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 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs et 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 février 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK 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 25 février 2019.

*

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

De l'accord de la déléguée du Ministre, l'alinéa 7 doit être revu afin de ne pas viser les articles D.14, D.101, D.102, D.108, D.109, § 3, D.110, D.113, D.114, du Code wallon de l'agriculture (ci-après : le Code), dispositions dont les habilitations ne sont pas mises en œuvre par le projet.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, il sera précisé qu'à l'article 48, l'alinéa 2 de l'arrêté du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs', a été inséré par l'arrêté du 11 octobre 2018.

Une observation analogue vaut pour l'article 5.

2. Conformément à l'article 46, paragraphe 2, 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', il appartient aux États membres de décider, parmi les surfaces énoncées dans cette disposition – au nombre desquelles figurent (point m) les surfaces de jachères mellifères –, celles qu'ils considèrent comme des surfaces d'intérêt écologique.

En exécution de cette disposition du règlement européen, l'article 48, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs', détermine les catégories de surfaces qui sont considérées comme d'intérêt écologique.

Il ressort de la note au Gouvernement que l'objectif du projet à l'examen est de prévoir une nouvelle surface d'intérêt écologique « jachère mellifère ».

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡

Cependant le projet ne prévoit pas l'ajout d'une telle surface à la liste de l'article 48, alinéa 1er.

De l'accord de la déléguée du Ministre, il y a lieu de modifier l'article 48, alinéa 1er, en ce sens.

3. L'article 2 complète l'alinéa 2 de l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015, lequel disposera alors comme suit :

« Pour les surfaces visées à l'alinéa 1er, 7°[1], les contraintes concernant l'usage d'engrais minéraux et de produits phytopharmaceutiques s'appliquent à partir du 1er janvier 2019. Le Ministre interdit l'utilisation d'engrais minéraux et de produits phytopharmaceutiques ou fixe les exigences à cet égard ».

Cette disposition vise à exécuter l'article 45, paragraphe 8*bis* du 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', selon lequel :

> « Sur les surfaces portant du Miscanthus et du Silphium perfoliatum, les États membres interdisent l'utilisation de produits phytosanitaires, sauf pour la première année au cours de laquelle les deux espèces sont implantées par un agriculteur. Les États membres interdisent l'utilisation d'engrais minéraux ou fixent des exigences à cet égard, en tenant compte de l'objectif des surfaces d'intérêt écologique, qui est notamment de préserver et d'améliorer la biodiversité ».

Interrogée quant à la conformité du projet au règlement européen sur ce point, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « Il faut ici bien distinguer 'engrais minéraux' et 'produits phytopharmaceutiques'.
>
> En effet, pour les produits phyto, tout est déjà dans le Règlement délégué (UE) n° 639/2014, qui stipule, à l'Art 45.8*bis* : 'Les États membres interdisent l'utilisation de produits phytosanitaires, sauf pour la première année au cours de laquelle les deux espèces sont implantées par un agriculteur'. Cette disposition étant directement applicable, elle ne laisse aucune marge d'appréciation, au contraire de ce qui est prévu à la 2ème phrase pour les engrais minéraux.
>
> Dès lors, en ce qui concerne les engrais minéraux, les États membres ont des choix à faire : en effet, le Règlement délégué 639/2014 stipule, toujours à son Art 45.8*bis* : 'Les États membres interdisent l'utilisation d'engrais minéraux ou fixent des exigences à cet égard'. Le choix est donc renvoyé à la Wallonie qui, dans le projet d'AGW, renvoie elle-même le choix au Ministre : 'Le Ministre interdit […] ou fixe des exigences […]'. NB : Dans le projet d'AM, à l'Art 1, le Ministre décide qu'il est 'interdit d'utiliser des engrais minéraux azotés'. Étant donné que l'interdiction se limite aux engrais minéraux azotés, on considère que le Ministre 'fixe des exigences' et non qu'il 'interdit l'utilisation d'engrais minéraux'.

[1] À savoir celles portant du Miscanthus.

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡

Ainsi, il est vrai qu'il est pertinent de revoir l'article 2 comme suit : 'Le Ministre interdit l'utilisation d'engrais minéraux ou fixe des exigences à cet égard' ».

En ce qui l'utilisation de produits phytosanitaires, le règlement européen impose aux États membres de prévoir l'interdiction. Le projet sera donc revu afin de prévoir expressément non seulement le principe de cette interdiction, mais aussi l'exception de la première année au cours de laquelle l'espèce est implantée par un agriculteur. Il sera en outre corrigé afin de viser les produits 'phytosanitaires' dans le respect du règlement européen et dès lors que la déléguée du Ministre a précisé que ces notions ne se recouvrent pas entièrement.

En ce qui concerne l'utilisation d'engrais minéraux, le projet sera modifié comme le suggère la déléguée du Ministre.

Article 6

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur du projet au 1er janvier 2019.

Or la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Interrogée quant aux circonstances exceptionnelles qui autorisent une telle rétroactivité, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

> « La rétroactivité est justifiée par le fait que l'intégration d'une nouvelle SIE, et les contraintes applicables au Miscanthus et à la jachère mellifère, ainsi que les indexations des jetons de présence des membres du comité d'installation doivent être en vigueur afin de pouvoir être valorisée lors de l'introduction des demandes d'aides 2019. De plus, ces aspects ont été prévu tels quels lors de la transmission de la fiche ISAMM à la Commission européenne l'année dernière. Elles doivent donc s'appliquer pour l'ensemble de l'année 2019. Par ailleurs, les semis de printemps doivent être réalisés entre le 1er mars et le 25 mai. Il importe donc de faire rétroagir ses règles pour qu'elles puissent s'appliquer aux décisions récentes des producteurs ».

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡

Au vu de ces éléments, la rétroactivité du projet parait justifiée.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CFCTMGIFF-GFCICXV‡