CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.840/4
du 23 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'un alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards'

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 7 septembre 2020 et prorogé jusqu'au 25 septembre 2020 [**], sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'un alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 septembre 2020.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

[**] Par courriel du 27 juillet 2020.

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à remplacer l'article 8, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 'relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'un alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards', concernant la subvention pour la plantation d'un verger, s'inspire largement de la version actuelle de cette disposition.

Dans l'avis qu'elle a donné sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016, la section de législation a, en ce qui concerne les formalités préalables, formulé l'observation suivante :

> « L'article 8, alinéa 1er, 1°, du projet prévoit que la subvention pour la plantation d'un verger est octroyée si 'les espèces et variétés plantées sont choisies dans la liste établie par le ministre, ainsi que parmi les variétés fruitières locales à raison de nonante pourcents choisies parmi les espèces certifiées par le Département de Lutte biologique et des Ressources phylogénétiques du centre wallon de Recherches agronomiques de Gembloux'.
>
> Les plants des espèces et variétés concernées doivent être considérés comme des produits agricoles au sens de l'article 1er, paragraphe 1, a), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.
>
> Pour obtenir le bénéfice de la subvention, la condition de certification doit être considérée comme une règle technique *de facto* au sens de l'article 1er, paragraphe 1, f), de la directive (UE) 2015/1535 puisqu'elle renvoie à des spécifications techniques. Elle affecte la commercialisation d'un produit dans un État membre.
>
> Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, tout projet de règle technique doit être communiqué à la Commission européenne.
>
> Il ne résulte pas du dossier que cette formalité a été accomplie.
>
> Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement » [1].

Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 ne fait pas état de l'accomplissement de cette formalité. En outre, le délégué de la Ministre a indiqué qu'à sa connaissance, cette formalité n'avait pas été accomplie avant l'adoption de cet arrêté.

[1] Avis n° 59.678/2/V donné le 8 aout 2016, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59678.pdf.

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡

Il ne ressort pas non plus du dossier que la formalité en question aurait été accomplie en vue de l'adoption du présent projet d'arrêté.

Il convient donc de veiller à son accomplissement.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 6, il sera précisé que l'avis du Pôle Ruralité, Section Nature, a été donné le 29 juin 2020.

DISPOSITIF

Article 2

À l'article 3, alinéa 4, en projet, il n'est pas pertinent de renvoyer à « l'alinéa qui précède », c'est-à-dire à l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016.

En outre, comme en a convenu le délégué de la Ministre, il n'est pas nécessaire, pour la compréhension de l'article 3, alinéa 4, en projet, de préciser ce en quoi consiste le « même élément » indiqué par le texte.

Aussi, de l'accord du délégué de la Ministre, les mots « tel que visé dans l'alinéa qui précède » seront omis.

Article 3

1. À l'article 4, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016, de l'accord du délégué de la Ministre, les mots « l'entreprise » seront remplacés par les mots « la personne morale ».

2. En l'état actuel de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016, toute personne qui n'a pas la qualité de propriétaire de la parcelle pour laquelle est demandée une subvention ou la qualité de titulaire d'un autre droit réel emportant l'usage de cette parcelle peut bénéficier de la subvention si elle a reçu l'accord du propriétaire de la parcelle. Sur ce point, en son état actuel, cette disposition n'opère pas de distinction selon que la personne qui souhaite bénéficier de la subvention est une personne physique ou une personne morale [2].

[2] Article 4, 1°, et 2°, d), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016.

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡

Le texte en projet tend, par contre, à opérer une telle distinction :

a) il ne modifie pas l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 dans l'hypothèse où c'est une personne physique qui, n'ayant pas la qualité de propriétaire de la parcelle pour laquelle est demandée une subvention ou de titulaire d'un autre droit réel emportant l'usage de cette parcelle, souhaite bénéficier de la subvention ;

b) par contre, il modifie l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 septembre 2016 dans l'hypothèse où c'est une personne morale qui, n'ayant pas la qualité de propriétaire de la parcelle pour laquelle est demandée une subvention ou de titulaire d'un autre droit réel emportant l'usage de cette parcelle, souhaite bénéficier de la subvention : d'une part, il prévoit que l'accord qui doit être obtenu pour bénéficier de la subvention peut émaner soit du propriétaire de la parcelle, soit du titulaire d'un autre droit réel emportant l'usage de celle-ci et, d'autre part, il précise que cet accord doit être écrit et signé.

La question se pose de savoir si la distinction qui résulterait ainsi du texte en projet est intentionnelle.

Dans l'affirmative, il appartient au Gouvernement de s'assurer que cette distinction repose sur des motifs admissibles au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 4

1. L'article 5, alinéa 1er, 1°, en projet, appelle les observations suivantes :

a) Le texte précisera davantage quelles hypothèses il vise lorsqu'il fait état de cas où l'utilisation de traitements localisés contre les espèces exotiques envahissantes « s'inscrit dans un plan de lutte mené ou imposé par l'autorité publique ».

b) Comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, les mots « et toujours en dernier recours » se rapportent aux deux catégories d'exceptions dont le texte en projet assortit l'interdiction de tout traitement phytopharmaceutique à moins d'un mètre du pied et sur les haies vives et les arbres et les arbustes subventionnés.

Pour refléter au mieux cette intention, mieux vaut insérer les mots « toujours en dernier recours » entre les mots « à l'exception, » et les mots « d'une part ».

2. L'article 5, alinéa 1er, 1°/1, et 5°, en projet interdit tout épandage de fertilisant minéral et limite dans le temps la possibilité d'appliquer des fertilisants organiques.

Le délégué de la Ministre a précisé qu'à l'instar de la règle figurant dans l'article 5, alinéa 1er, 1°, en projet, ces prescriptions sont destinées à s'appliquer à moins d'un mètre du pied et sur les haies vives et les arbres et les arbustes subventionnés.

‡LW-CDUIFDFI-GHIEAUQ‡

Le texte sera complété pour apporter cette précision.

Article 11

La phrase introductive de l'article 14, alinéa 4, en projet, fait état de « la période de l'engagement du bénéficiaire ».

Le texte précisera ce qu'il y a lieu d'entendre par là.

Articles 12 et 13

Selon l'article 61, alinéa 1er, 5°, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', le bénéficiaire d'une subvention est tenu d'en rembourser le montant sans délai lorsqu'il ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention, lorsqu'il n'utilise pas celle-ci aux fins pour lesquelles elle est accordée, ou encore lorsqu'il met obstacle au contrôle de l'instance subsidiante ; en outre, lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications de l'emploi des sommes reçues, il est tenu de rembourser à concurrence de la partie non justifiée. Ces dispositions appliquent, pour la Région wallonne, les principes consacrés par l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

En prévoyant que le bénéficiaire de la subvention est tenu de rembourser celle-ci s'il fait opposition au contrôle du respect des conditions de la subvention, l'article 15, alinéa 2, seconde phrase, en projet, n'a d'autre objet que de rappeler l'une des règles fixées par ces dispositions. Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, par le Gouvernement, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative – à fortiori quand il s'agit d'une disposition adoptée par le législateur fédéral – présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

De son côté, l'article 16, alinéa 2, première phrase, en projet, prévoit que, lorsque le bénéficiaire d'une subvention qui ne respecte pas l'une de ses obligations est en défaut de donner suite à une invitation de l'administration à « rectifier la situation », il « rembourse les montants liquidés en tout ou en partie en fonction de la gravité du non-respect ». Il est contraire aux dispositions précitées de la loi du 16 mai 2003 et du décret du 15 décembre 2011 de faire ainsi dépendre de la « gravité » d'un manquement le principe même ou l'étendue de l'obligation qui incombe au bénéficiaire d'une subvention d'en rembourser le montant dans les hypothèses visées par ces dispositions.

Les articles à l'examen seront revus en conséquence.

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡

Annexe

Il résulte des explications du délégué de la Ministre qu'en ce qui concerne les vergers, dans la deuxième colonne du tableau, le texte correspondrait à l'intention de ses auteurs si les mots « d'une variété reconnue ou certifiée » étaient remplacés par les mots « d'une variété faisant partie de la liste arrêtée par le ministre en vertu de l'article 8, alinéa 1er, 1° ».

Il sera revu en conséquence.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CDJUIFDFI-GHIEAUQ‡