



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.535/4
du 23 octobre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'prévoyant
l'octroi d'une aide exceptionnelle en 2023
aux producteurs de pommes'

Le 22 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'prévoyant l'octroi d'une aide exceptionnelle en 2023 aux producteurs de pommes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2023.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'agriculteur qui souhaite bénéficier de l'aide exceptionnelle envisagée doit, selon l'article 3, 2°, du projet « avoir son siège d'exploitation en Région wallonne ».

Cette condition d'octroi de l'aide signifie qu'un agriculteur qui dispose de surfaces admissibles sur le territoire de la Région wallonne mais dont le siège d'exploitation se situe en dehors du territoire de la Région wallonne ne pourra pas prétendre à l'aide exceptionnelle prévue par le projet.

Invitée à justifier ce champ d'application de la réglementation en projet au regard de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« La Région wallonne et la Région Flamande se sont entendues sur le sujet afin de couvrir toutes les surfaces admissibles belges mais également d'éviter un double financement des surfaces.

Ainsi, les agriculteurs ayant leur siège d'exploitation en Région wallonne peuvent bénéficier des aides relatives au projet d'arrêté pour les surfaces admissibles qui sont à la fois situées en Région wallonne et en Région Flamande.

Il en va de même pour les agriculteurs qui ont leur siège d'exploitation en Flandre, ceux-ci peuvent bénéficier de l'aide exceptionnelle prévue en Région flamande pour les surfaces admissibles en Région wallonne et en Région flamande ».

Ces éléments de réponse ne tiennent pas compte de la situation, d'une part, d'agriculteurs dont le siège d'exploitation serait situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et disposant de surfaces admissibles sur le territoire de la Région wallonne et, d'autre part, d'agriculteurs dont le siège d'exploitation serait situé en dehors du territoire de la Belgique et disposant de surfaces admissibles sur le territoire de la Région wallonne.

La compatibilité du régime d'octroi de l'aide exceptionnelle envisagée avec la liberté d'établissement laquelle est également garantie par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' n'apparaît pas démontrée par ces éléments de réponse.

Une telle compatibilité serait atteinte en retenant comme condition d'octroi le fait de détenir une unité de production sur le territoire de la Région wallonne ¹.

Le projet sera revu en conséquence.

2. L'article 1^{er}, paragraphe 3, du Règlement d'exécution (UE) n° 2023/1465 de la Commission du 14 juillet 2023 'prévoyant une aide financière d'urgence pour les secteurs agricoles touchés par des problèmes spécifiques ayant une incidence sur la viabilité économique des producteurs agricoles' dispose comme suit :

« Les mesures sont prises sur la base de critères objectifs et non discriminatoires qui tiennent compte des pertes économiques supportées par les agriculteurs concernés et garantissent que les paiements qui en résultent n'entraînent aucune distorsion du marché ou de la concurrence ».

2.1. La note au Gouvernement wallon expose les raisons pour lesquelles l'aide exceptionnelle envisagée ne porte que sur la culture des pommes en basse tiges et non sur les pommes à hautes tiges ². Invité à indiquer s'il existe d'autres cultures fruitières produites en « basse-tiges » que celle des pommes et à justifier dans ce cas, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination résultant des articles 10 et 11 de la Constitution, que ces autres cultures n'entrent pas dans le champ d'application de l'aide exceptionnelle envisagée, alors qu'elles font face aux mêmes problèmes de production spécifiques à la culture en basses tiges que celle des pommes, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Il existe, en effet, d'autres cultures fruitières en basses tiges (le secteur des poires, des prunes et des cerises notamment). Ces cultures fruitières en basse tige ne sont pas touchées par la même problématique qui affecte les vergers de pommes basses tiges. C'est en particulier le prix de vente des pommes qui justifie la différence de traitement avec les autres cultures fruitières basses tiges qui ont vu leurs prix augmenter contrairement à celui des pommes ».

Il est pris acte de ces éléments de justification qui seront traduits dans un considérant du préambule.

¹ Voir à titre d'exemple, d'autres dispositifs d'aide agricole exceptionnelle ayant retenu ce critère d'octroi : l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 novembre 2017 'prévoyant en 2017 une aide pour compenser la baisse exceptionnelle des prix des produits agricoles dans le secteur de l'élevage' ; l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2020 'octroyant une aide exceptionnelle aux éleveurs de volailles affectés par l'apparition de l'influenza aviaire de type H3N1' ; l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2022 'prévoyant l'octroi d'une aide exceptionnelle en 2022 aux agriculteurs des secteurs agricoles touchés par les perturbations du marché survenues à la suite de la guerre en Ukraine'.

² Il est ainsi exposé : « La situation en vergers hautes-tiges n'est pas du tout comparable. L'implantation de ces vergers, soutenue par des aides agro-environnementales, vise avant tout la conservation du patrimoine fruitier et le maintien des paysages en zones agricoles. La production potentielle de fruits à l'ha de ce type de verger est largement inférieure à celle d'un verger basse-tige et ces fruits, principalement destinés à la transformation (fabrication de jus), ne suivent pas les mêmes circuits de commercialisation. Les producteurs de vergers hautes-tiges n'ont pas de frais de frigo, de caisserie, de transport et n'ont donc pas du tout subi les mêmes pertes que les producteurs de vergers basses-tiges ».

2.2. L'article 4, 1°, du projet prévoit que pour bénéficier de l'aide exceptionnelle, l'agriculteur doit disposer de parcelles agricoles « déclarées en 2022 par les agriculteurs dans leur demande unique sous le code culture suivant : 9710 – Cultures fruitières pluriannuelles pommes (basses tiges) ».

Cette condition exclut du champ d'application de la réglementation envisagée les agriculteurs qui disposeraient d'une parcelle agricole de pommes (basses-tiges) déclarée en 2023. Invitée à justifier cette exclusion au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, alors que ces agriculteurs se trouvent dans la même situation de crise que les autres agriculteurs éligibles du même secteur, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« L'aide mise en place porte exclusivement sur la campagne de commercialisation 2022-2023.

Cette campagne est afférente à la récolte 2022 et donc aux seules surfaces admissibles déclarées dans la demande unique en 2022 en respect du règlement d'exécution (UE) n° 2023/1465 ».

Il ne résulte pas du Règlement d'exécution (UE) n° 2023/1465 du 14 juillet 2023 que l'aide exceptionnelle aux agriculteurs doit être limitée aux seules parcelles déclarées en 2022.

Partant, l'auteur du projet doit soit être en mesure de justifier de manière plus complète les exclusions qui découlent du projet, soit compléter son dispositif de manière à viser ces agriculteurs exclus, sous peine de méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et service du Médiateur et la commission wallonne pour l'Énergie en Région Wallonne' sera omis ou mentionné sous la forme d'un considérant, à placer après le visa relatif à l'avis de la section de législation.

2. Aux alinéas 5 et 8, la date des avis et rapport visés sera complétée par « 2023 ».

3. À l'alinéa 9, dès lors que la section de législation est saisie conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État' coordonnées le 12 janvier 1973, les mots « Vu l'urgence motivée par » seront remplacés par le mot « Considérant ».

4. Alors que les considérants du préambule justifient l'aide exceptionnelle envisagée aux « producteurs de pommes », il ressort des articles 2 et 4, 1^o, du projet ainsi que de la note au Gouvernement wallon que cette aide « se porte uniquement sur les productions de pommes basses-tiges ». L'intitulé et le préambule seront dès lors adaptés de manière à correspondre au champ d'application de l'aide exceptionnelle envisagée.

5. À l'alinéa 21, il convient de viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX