CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.326/4
du 10 février 2025

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux mesures agro-environnementales et climatiques'

#LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ#

Le 19 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 février 2025 [*] sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux mesures agro-environnementales et climatiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2025.

---

[*] Par courriel du 20 décembre 2024.

*

#LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ#

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

OBSERVATION PRÉALABLE

Les articles 3, 4, 2°, et 7, 2°, du projet sont la conséquence des dispositions du projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité » sur lequel la section de législation a donné l'avis 77.323/4, le 15 janvier 2025 (ci-après « le projet 77.323/4 »). C'est sous réserve de l'adoption de ce projet que les abrogations envisagées peuvent être admises.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'arrêté en projet contient plusieurs mesures, outre celles découlant du projet 77.323/4, de nature à entrainer un recul dans le droit à la protection d'un environnement sain tel que consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

Il s'agit des mesures suivantes :

– autorisation de la fauche sur les prairies naturelles sans restriction de temps (article 1er) ;

– autorisation du pâturage et de la fauche sur les prairies à haute valeur biologique sans restriction de temps (article 2) ;

– réduction de l'aide financière octroyée aux agriculteurs s'engageant dans le cadre de la mesure n° 7 « parcelles aménagées » (article 4, 1°) ;

– autorisation du recours à des produits phytopharmaceutiques, en cas d'« exception dûment spécifiée et justifiée par l'expert », sur les parcelles aménagées (article 5, 1°) ;

– réduction de l'aide financière octroyée aux agriculteurs s'engageant dans le cadre de la mesure n° 12 « parcelles de céréales laissées sur pied » (article 7, 1°) ;

– réduction de la largeur minimale que doivent présenter les plots à alouettes (article 8, b)).

‡LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ‡

2. Dans son arrêt n° 3/2025 du 16 janvier 2025, la Cour constitutionnelle a rappelé :

> « L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution garantit le droit à la protection d'un environnement sain. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable » [1].

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif [2].

3. Le dossier communiqué à la section de législation ne contient aucune analyse visant à évaluer l'incidence sur l'environnement des mesures envisagées, pas plus qu'il ne contient d'explications quant aux objectifs poursuivis.

Sauf à l'auteur du projet à pouvoir démontrer, au moyen d'éléments circonstanciés, que le recul induit par les mesures en projet n'est pas significatif, il appartient à ce dernier d'exposer précisément les objectifs qu'il entend rencontrer par l'adoption des dispositions en projet et la justification raisonnable qui sous-tend celles-ci.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les formalités préalables seront mentionnées dans l'ordre de leur accomplissement.

2. L'arrêté mentionné à l'alinéa 4 ne constitue pas un fondement juridique du projet. Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner sous la forme d'un visa.

---

[1] B.6.3.
Dans l'arrêt n° 3/2025, la Cour résume la position des parties comme suit :
« Selon les parties requérantes, le recul significatif du degré de protection du droit à l'environnement sain qui est occasionné est disproportionné au gain de temps marginal que ces mesures permettent », B.12.
La Cour rejette *in fine* le moyen comme suit :
« Eu égard à ces objectifs, le législateur ordonnanciel a raisonnablement pu considérer qu'il n'était pas nécessaire de permettre aux instances consultées de solliciter des études complémentaires, ce qui aurait prolongé l'instruction de la demande de permis d'urbanisme concernée. La mesure attaquée ne produit pas des effets disproportionnés », B.17.2.

[2] Voir en ce sens, à propos de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 69/2023 du 27 avril 2023, D. DUMONT et I. HACHEZ, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *J.T.*, 2024/1, spéc. p. 5, n° 11.

‡LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ‡

DISPOSITIF

Article 5

Au 2°, le mot à insérer sera remplacé par le mot « une ».

Article 8

La modification envisagée par le *littera* a) figure déjà dans l'arrêté ministériel du 23 février 2023 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux mesures agro-environnementales et climatiques' tel que modifié par l'arrêté ministériel du 24 avril 2024. De l'accord du délégué, la modification prévue par le *littera* a) sera omise.

Article 9

Interrogé sur la rétroactivité du projet au 1er janvier 2025, le délégué a indiqué :

« Dans le cadre du présent projet, il convient de déroger exceptionnellement au principe de non-rétroactivité pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le présent projet d'arrêté modificatif vise à transcrire en règles de droit les modifications du Plan stratégique wallon de la PAC approuvées par la Commission européenne le 19 décembre 2024. L'entrée en vigueur de ces modifications est fixée au 1er janvier 2025. Afin de se conformer au droit européen et au Plan stratégique wallon de la PAC, il est nécessaire que les adaptations de la base légale wallonne entrent en vigueur à la même date.

Ensuite, les interventions concernées par les modifications en projet, sont demandées annuellement par les agriculteurs, il est fondamental que les règles régissant les modalités d'octroi et demande des aides et les montants des aides notamment, soient entrés en vigueur préalablement à l'introduction de leur demande unique.

De plus, comme l'entrée en vigueur, jugée admissible par la Section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° 77/323/4 rendu le 15 janvier 2024, des modifications de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité qui comporte des dispositions applicables dans le cadre de plusieurs interventions relevant de la Politique agricole commune est également fixée au 1er janvier 2025, il est donc essentiel que les arrêtés modificatifs des arrêtés relatifs auxdites interventions, entrent en vigueur à la même date. En l'occurrence, l'entrée en vigueur de plusieurs arrêtés modificatifs relatifs à des interventions relevant de la Politique agricole commune a été fixée au 1er janvier 2025.

En outre, un grand nombre des modifications prévues par le présent projet d'arrêté font suite aux manifestations et contestations des agriculteurs. Plusieurs sont prises dans un souci de simplification administrative et ont pour but de diminuer la charge administrative et l''agriculture de dates' qui pèsent manifestement sur les agriculteurs. Il donc dans l'intérêt des agriculteurs que ces dispositions s'appliquent le plus tôt possible.

#LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ#

Enfin, étant donné l'abondance et la complexité des dispositions concernées ainsi que l'importance qu'elles représentent sur le plan financier pour un grand nombre d'agriculteurs wallons, les règles modificatives consacrées par le présent projet d'arrêté ont fait l'objet au cours de l'année 2024 d'une intense campagne de communication auprès de ces derniers et des structures et organisations représentatives du secteur. D'ailleurs, les fiches explicatives reprises sur le Portail de l'Agriculture wallon ont été mises à jour dans ce sens. Dans un esprit de prévisibilité des actes de l'administration, il est donc essentiel que les règles communiquées soient rigoureusement identiques à celles consacrées dans le présent projet d'arrêté modificatif et qu'elles s'appliquent dès la nouvelle année culturale, soit le 1er janvier 2025 ».

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle 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.

Au vu des explications du délégué et plus particulièrement du fait que les mesures envisagées, prises dans leur globalité, sont à l'avantage des bénéficiaires des régimes d'aide, la rétroactivité peut être admise.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

#LW-BBCZJFCFA-HHDCGUQ#