



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.328/4
du 10 février 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023
relatif à l'aide aux éco-régimes'

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 du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

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 Charles-Henri VAN HOVE, 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.

*

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 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les formalités préalables seront mentionnées dans l'ordre de leur accomplissement.
2. L'arrêté mentionné à l'alinéa 4 ne constitue ni un arrêté modifié par le projet, ni un fondement juridique de celui-ci. Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner sous la forme d'un visa.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 1°, le mot « inséré » sera remplacé par le mot « remplacé ».

Cette observation vaut également pour l'article 2, 1°.

Article 3

Le délégué a été interrogé, d'une part, sur les raisons pour lesquelles l'aide éco-régime « maillage écologique » n'était plus octroyée pour les surfaces agricoles faisant l'objet d'un engagement pour les mesures n° 5 et n° 7 et, d'autre part, sur la justification de l'exception introduite par le 2°.

S'agissant de la première question, le délégué a indiqué :

« Lors de négociations de 2022 relatives à la 1^{ère} mouture du Plan stratégique wallon de la PAC, la Commission européenne a explicitement refusé le cumul entre l'aide octroyées dans le cadre des MAEC « en culture » (la mesure n° 5 'tournières enherbées' et la mesure n° 7 'parcelles aménagées') et l'aide octroyée dans le cadre de l'éco-régime 'maillage écologique'.

Autrement dit, il n'est pas possible qu'une surface bénéficiant d'un paiement MAEC 'en culture' puisse être intégrée en plus dans la surface environnementale de l'éco-régime 'maillage écologique' et qu'elle bénéficie d'un paiement. Il s'agirait d'un double financement pour des contraintes identiques. Cette interdiction de double financement est explicitement prévue à l'article 36, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) n° 2021/2116 du 2 décembre 2021. Ainsi, aucun article n'a été introduit dans l'ordonnancement juridique wallon en raison du principe de l'application direct des règlements européens. Le cumul était automatiquement exclu.

Lors de la modification du plan stratégique wallon de la PAC pour l'année 2024, les céréales laissées sur pied ont été ajoutées dans la liste des dispositifs permettant aux agriculteurs de se conformer à la BCAE 8 et de bénéficier sur ces surfaces de l'aide octroyée dans le cadre de l'éco-régime 'maillage écologique' sous réserve du respect des conditions attenantes à ce régime (à savoir, le cahier des charges et les exigences pertinentes de la ligne de base).

Toutefois, la mesure n° 12 'parcelles de céréales laissées sur pied' n'a pas été supprimée en ce qui concerne les engagements déjà conclus. Les deux régimes d'aides coexistent pour un même dispositif. Le risque de double subventionnement a augmenté et l'article 15 a été totalement revu par l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 janvier 2024 modifiant divers arrêtés en matière d'aides agricoles.

Enfin et dans un but de complétude, l'article 15 a été modifié par le présent projet pour interdire de manière plus générale l'octroi d'une aide en vertu de l'éco-régime 'maillage écologique' sur des surfaces qui sont engagées dans une MAEC 'en culture' et qui bénéficient à ce titre d'un paiement (la mesure n° 5 'tournières enherbées', la mesure n° 7 'parcelles aménagées' et la mesure n° 12 'parcelles de céréales laissées sur pied') ».

S'agissant de la seconde question, le délégué a répondu :

« Comme nous l'avons exposé dans la réponse précédente, l'alinéa 1^{er} de l'article 15 interdit l'octroi d'une aide en vertu de l'éco-régime 'maillage écologique' sur des surfaces qui sont engagées dans une MAEC 'en culture' et qui bénéficient à ce titre d'un paiement. Le cumul de ces deux régimes d'aides engendrerait une surcompensation des pertes de revenus et des coûts additionnels issus des cahiers des charges.

Néanmoins, il est pertinent de prévoir la possibilité pour l'éco-régime 'maillage écologique' de rémunérer les particularités topographiques, les arbustes et les buissons isolés qui sont présents sur les surfaces engagées dans une MAEC 'en culture' et qui bénéficient à ce titre d'un paiement. Cette exception se justifie par l'effet favorable que ces éléments exercent sur la biodiversité.

Enfin, nous rappelons que le paiement octroyé dans le cadre des MAEC ne prend pas en considération la présence de particularités topographiques, d'arbustes ou de buissons isolés afin de majorer le montant de l'aide octroyée contrairement à l'éco-régime dans lequel ces mêmes éléments augmentent la surface environnementale et donc, le montant de l'aide ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 5

Interrogé sur la rétroactivité du projet au 1^{er} 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 1^{er} 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'État 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 1^{er} 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 1^{er} 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 est donc dans l'intérêt des agriculteurs que ces dispositions s'appliquent le plus tôt possible.

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 1^{er} 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 demandes d'aide sont introduites par année civile et 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

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO