CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.330/4
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 éco-régimes'

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

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 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.

*

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Les articles 11/1, alinéa 6, 11/2, § 1er, alinéa 6, et 11/5, alinéa 5, en projet de l'arrêté ministériel du 23 février 2023 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes' sont, comme en convient le délégué, dépourvus de fondement juridique. Le délégué suggère de modifier l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'relatif à l'aide aux éco-régimes' [1] afin de procurer un fondement juridique aux dispositions en projet. C'est sous cette réserve que les articles 11/1, alinéa 6, 11/2, § 1er, alinéa 6, et 11/5, alinéa 5, en projet pourront être adoptés.

2. Les articles 1er et 11 du projet sont la conséquence directe 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 modifications prévues par ces dispositions peuvent être admises.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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 :

– élargissement de la période d'autorisation de destruction des végétaux sur les parcelles faisant l'objet du cahier des charges « couverture longue du sol » (article 3, a), (1)) ;

– report de l'interdiction du recours à des produits phytopharmaceutiques pour la destruction du couvert des intercultures sur les parcelles faisant l'objet du cahier des charges « couverture longue du sol » (article 3, b)) ;

[1] Des modifications à cet arrêté font l'objet d'un projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 77.328/4.

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

– réduction de la période de maintien des jachères (article 11/1, alinéa 2, 1°, en projet et article 8 du projet) ;

– élargissement de la période d'autorisation de broyage, coupe de végétation et pâturage sur les jachères (article 11/1, alinéa 4, en projet et article 8 du projet) ;

– réduction de la période de maintien des jachères mellifères (article 11/2, § 2, alinéa 1er, 3° et 4°, en projet et article 8 du projet) ;

– élargissement de la période d'autorisation de broyage, coupe de végétation et pâturage sur les jachères mellifères (article 11/2, § 2, alinéa 2, en projet et article 8 du projet) ;

– réduction de la durée de maintien des bandes anti-érosion en cas de récolte sur la culture adjacente avant le 1er juillet (article 11/5, alinéa 4, en projet et article 8 du projet) ;

– élargissement de la période d'autorisation de broyage, coupe de végétation et pâturage sur les bordures de champs (article 11/5, alinéa 3, en projet et article 8 du projet) ;

– réduction de la largeur minimale des plots à alouettes (article 11/7, § 2, alinéa 1er, 8°, a), en projet et article 8 du projet) ;

– prolongation de l'exception pour l'utilisation de cyperméthrine et de métazachlore dans le cadre de l'éco-régime « réduction d'intrants » (article 10 du projet).

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 » [2].

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 [3].

---

[2] 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).

[3] 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-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

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 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 1er

Il sera précisé que la modification porte sur l'arrêté ministériel du 23 février « 2023 ».

Article 4

À propos du *littera* c) (lire b)) qui vise à réduire le montant de l'aide prévue par l'article 7, § 2, 2°, b), de l'arrêté ministériel du 23 février 2023, le délégué a indiqué :

> « Lors de la rédaction du texte de base sur lequel porte le projet, il y a eu un échange des montants maximaux entre la variante 1 et la variante 2 de l'éco-régime 'culture favorable à l'environnement'. L'objectif de la modification est de rectifier cette erreur.
>
> La variante n° 1 'Légumineuses fourragères' correspond aux montants visés à l'article 7, § 2, 2° du texte initial. Le montant maximal prévu dans le plan stratégique de la PAC tel qu'approuvé par la Commission est de 420€ et non pas de 435€, ce montant a été rectifié dans le projet à l'article 4, b).
>
> La variante n° 2 'culture moins intensives' correspond aux montants visés à l'article 7, § 2, 1° du texte initial. Le montant maximal prévu dans le plan stratégique de la PAC tel qu'approuvé par la Commission est de 435€ et non pas de 420€, ce montant a été rectifié dans le projet à l'article 4, a), (2) ».

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

Il est pris acte de cette explication.

Article 5

Afin de clarifier la portée de la disposition en projet, le délégué suggère de formuler la phrase introductive de l'article 10, § 3, de l'arrêté ministériel du 23 février 2023 comme suit :

> « Sans préjudice de l'article 11, […] alinéa 2, pour l'application des paragraphes 1er et 2, la surface environnementale d'une exploitation est obtenue en cumulant l'ensemble des éléments visés à l'article 11, […] alinéa 1er, répondant aux conditions cumulatives suivantes et auxquels sont appliqués des coefficients de conversion, de pondération et, le cas échéant, de bonification : ».

Il est pris acte de cette clarification.

Article 6

1. Afin de clarifier la portée de la disposition en projet, le délégué propose de modifier les mots de remplacement comme suit :

> « Pour l'application de l'alinéa 1er, les éléments sont comptabilisés de la manière suivante :
>
> 1° les arbres isolés et les arbres proches sont additionnés et pris en compte par groupe de vingt ;
>
> 2° les arbustes et buissons isolés sont additionnés et pris en compte par groupe de vingt ;
>
> 3° les haies et arbres alignés sont pris en compte par tranches de dix mètres ;
>
> 4° les jachères, les jachères mellifères, les bosquets, les bordures de champs, les prairies désignées comme 'prairies de liaison' (UG5) et les parcelles de céréales laissées sur pied sont pris en compte en fonction de leur superficie ;
>
> 5° les mares sont prises en compte à l'unité ».

Il est pris acte de cette clarification.

2. La disposition sera complétée par une modification ayant pour objet d'omettre le sigle « § 1er » à l'article 11 de l'arrêté ministériel du 23 février 2023.

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

Article 7

Afin de préciser la notion de « densité usuelle » visée à l'article 11/7 en projet, le délégué propose l'insertion d'un nouvel alinéa entre les alinéas 1er et 2 de l'article 11/7 en projet, rédigé comme suit :

> « Pour l'application de l'alinéa 1er, l'on entend par 'densités usuelles', la densité usuelle du semis des céréales ou des légumineuses en culture pure déterminée en application de l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 ».

Cette définition sera ajoutée au dispositif en projet.

Article 10

L'annexe 2 en projet établit la liste des intrants prohibés dans le cadre de l'éco-régime « réductions d'intrants ». Outre l'observation générale formulée notamment à propos de cette annexe, il convient de relever que les intrants suivants sont retirés de celle-ci : dinoxystrobine, oxamyl et S-métolachlore. Cette suppression pourrait être interprétée comme réautorisant leur usage dans le cadre de l'éco-régime en cause. Or, outre le recul qu'une telle autorisation pourrait induire, ces intrants ne sont plus visés dans le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 'portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées' de sorte qu'ils ne sont plus autorisés au sein de l'Union européenne. Interrogé à ce propos, le délégué a indiqué ce qui suit :

> « Cette liste de produits prohibés ne concerne que l'éco-régime 'réductions d'intrants'. Ainsi le fait qu'une substance ne soit pas reprise ou supprimée de cette liste ne veut pas dire qu'elle en devient par conséquence autorisée. Les règles européennes et belges pertinentes en la matière s'appliquent dans tous les cas. Cette liste vise plutôt à, au sein des substances autorisées, interdire l'utilisation de certaines substances afin de réduire leur utilisation et, ainsi, introduire des modes de production moins dépendants de produits phytopharmaceutiques. Seuls les agriculteurs qui se sont engagés, de manière volontaire, annuellement dans l'éco-régime 'réduction d'intrants' sont soumis à cette liste contre une rémunération ».

Dans la mesure où il ressort des explications du délégué que la suppression des intrants dinoxystrobine, oxamyl et S-métolachlore est justifiée par le fait que ces substances sont en tout état de cause interdites, en ce compris en dehors de l'éco-régime « réductions d'intrants », la modification en projet de l'annexe 2 peut être admise.

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

Article 12

Le délégué a indiqué que l'intitulé de l'annexe 4 devait être corrigé comme suit :

« Annexe n° 4. Liste des espèces riches en pollen et en nectar pour l'implantation des jachères et des jachères mellifères ».

Il en est pris acte.

Article 13

Le délégué a indiqué que l'intitulé de l'annexe 5 devait être corrigé comme suit :

« Annexe n° 5. Liste des espèces végétales pour l'implantation des jachères ».

Il en est pris acte.

Article 15

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

« 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'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 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-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡

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 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

‡LW-BBCZLAHAB-HHDDAMW‡