



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.931/2/V
du 14 aout 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
divers arrêtés en matière d'aide agricole afin de mettre
en œuvre la conditionnalité sociale'

Le 4 juillet 2025, 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 de plein droit * jusqu'au 20 août 2025 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés en matière d'aide agricole afin de mettre en œuvre la conditionnalité sociale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 13 août 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 juin au 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

Article 3

1. Le titre 2 de la partie 3/1 en projet 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' impose le respect d'une série de textes fédéraux. Interrogé si ces textes ne s'imposent pas déjà aux agriculteurs, le délégué a répondu :

« En effet, ces textes fédéraux s'imposent à tout employeur et travailleur nonobstant leur domaine d'activité.

Comme prescrit par l'article 14 du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021, le respect de ces textes fédéraux est imposé aux agriculteurs recevant des aides agricoles de la PAC sous peine d'une sanction administrative imputée sur leurs aides agricoles.

Ce mécanisme est inspiré de la conditionnalité 'classique' où les différentes ERMG sont également imposées par d'autres législations et sanctionnées dans le cadre des aides PAC (voir art. 51, 52, 65, 66, 77 à 83 de l'AGW du 23/02/2023 et annexe III du R (UE) n° 2021/2115) ».

Afin de garantir la sécurité juridique, notamment d'éviter une interprétation à contrario qui verrait un agriculteur s'estimer dispensé de respecter les autres dispositions de la réglementation fédérale à laquelle renvoient les articles 83/5 à 83/7, en projet, il conviendrait soit d'ajouter à l'arrêté en projet un considérant apportant cette précision, soit de faire figurer celle-ci dans une disposition introductive au titre 2.

2. À l'article 83/5 en projet, l'auteur du projet vérifiera l'exactitude des références législatives indiquées. À titre d'exemple, la section de législation relève ainsi que :

1^o au 3^o, il est fait mention de l'article 8, « alinéa 2 », de la loi du 24 juillet 1987, alors que l'article 8 est divisé en paragraphes ;

2^o au 5^o, l'article 29 de la loi du 7 octobre 2002 auquel il est fait référence est une disposition abrogatoire.

3^o à l'article 83/7, 1^o, en projet, il convient de viser l'article 5, § 1^{er}, « alinéa 2 », f), de la loi du 4 août 1996.

Article 7

L'article 61/2 en projet prévoit qu'en application de l'article 88, § 1^{er}, du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 ' relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) 1306/2013', les organismes spécialisés visés à l'article 61/1 communiquent à l'organisme payeur les informations relatives aux bénéficiaires nécessaires à la réalisation de la mission de l'organisme payeur mentionnée à l'article 83/4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023.

Or, ces organismes spécialisés sont des organismes qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, en manière telle qu'il ne revient pas au Gouvernement wallon de leur imposer de communiquer les informations relatives aux bénéficiaires concernés.

À défaut de pouvoir fonder cette obligation de communication sur une réglementation émanant de l'autorité fédérale par laquelle celle-ci s'y serait engagée, cette obligation ne pourra être mise à charge des organismes relevant de l'autorité fédérale que moyennant le recours à un mécanisme de coopération au sens des articles 92*bis* ou 92*bis*/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Article 12

L'article 12 fait rétroagir le projet au 1^{er} janvier 2025.

La non-rétroactivité des arrêtés 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 décrétable, 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.

La note au Gouvernement indique ce qui suit :

« L'Union Européenne impose à ses états membres l'application d'un système de contrôle et de sanctions administratives en matière de conditionnalité sociale au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2025.

Cette nouvelle exigence de la PAC 2023-2027 concerne tous les demandeurs d'aides agricoles. L'annexe IV du règlement (UE) n° 2021/2115 liste les règles relatives aux conditions de travail et d'emploi et aux normes de travail qui doivent être prises en compte dans le cadre de la conditionnalité sociale. Ces règles sont énoncées par trois Directives européennes qui ont été transposées dans le droit belge. Il s'agit de :

- la Directive 89/391/CEE dont les dispositions visent à encourager l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs ;
- la Directive 2009/104/CE reprenant les prescriptions minimales en matière de sécurité et de santé pour l'utilisation d'équipements de travail par les travailleurs ;

- la Directive (UE) 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

Les présents projets d'arrêtés visent à mettre en œuvre, dans la base légale wallonne, le système de contrôles et de sanctions administratives en matière de conditionnalité sociale. Cet ajout est nécessaire afin de doter la Wallonie d'un fondement juridique lui permettant de répondre aux exigences européennes en la matière et de rendre ces dispositions applicables dès la campagne 2025, dont les déclarations viennent de se clôturer ».

On peut également y lire ce qui suit à propos de la rétroactivité de l'arrêté en projet :

« l'article 12 fixe la date d'entrée en vigueur du présent projet d'arrêté au 1er janvier 2025, conformément à la date limite de l'application de la conditionnalité sociale fixée à l'article 14, § 1^{er}, du R(UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021 ».

L'article 14.1 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 'établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013' dispose :

« Les États membres indiquent dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC que, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025, les agriculteurs et les autres bénéficiaires recevant des paiements directs au titre du chapitre II ou des paiements annuels prévus aux articles 70, 71 et 72 sont passibles d'une sanction administrative s'ils ne satisfont pas aux exigences relatives aux conditions de travail et d'emploi applicables ou aux obligations de l'employeur découlant des actes juridiques visés à l'annexe IV ».

Comme cela ressort à juste titre de la note au Gouvernement, l'adoption d'une réglementation interne est requise pour la mise en œuvre des sanctions prévues à l'article 14 du règlement (UE) 2021/2115.

Or, comme la section de législation l'a relevé à propos de la rétroactivité de dispositions destinées à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 'relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité'¹ et

¹ Avis 77.321/4 donné le 15 janvier 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité'.

l'arrêté ministériel du 13 juillet 2023 ² 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité', dans la mesure où les arrêtés alors en projet déterminaient la portée de contrôles ou encore les mesures applicables en cas de manquements, leur rétroactivité était de nature à générer une insécurité juridique considérable et ne paraissait dès lors pas admissible.

Pour les mêmes motifs, la rétroactivité ne peut en l'espèce être admise.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

² Avis 77.323/4 donné le 15 janvier 2025 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 2025 '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'.