CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.827/4
du 23 janvier 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux indemnités agricoles et forestières octroyées pour les sites Natura 2000'

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

Le 22 décembre 2022, 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 'relatif aux indemnités agricoles et forestières octroyées pour les sites Natura 2000'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

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

*

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

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 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet à l'examen vise à organiser le régime des indemnités agricoles (articles 3 à 6) et des indemnités forestières (articles 7 à 11) régi par un ensemble de dispositions communes quant au montant de ces indemnités, leur calcul et paiement (articles 8 à 16).

Ce projet met en œuvre, aux termes de son article 2, l'article 72 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'.

Cet article 72 est ainsi rédigé :

> « 1. Les États membres peuvent octroyer des paiements pour les désavantages spécifiques à une zone résultant des exigences liées à la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, 2009/147/CE ou 2000/60/CE, selon les conditions établies au présent article et comme précisé dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC, en vue de contribuer à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs spécifiques énoncés à l'article 6, paragraphes 1 et 2.
>
> 2. Les paiements effectués au titre du présent article sont octroyés aux agriculteurs, aux exploitants forestiers et à leurs associations ainsi qu'aux autres gestionnaires de terres.
>
> 3. Lorsqu'ils déterminent les zones soumises à des désavantages, les États membres peuvent inclure une ou plusieurs des zones suivantes :
>
> a) les zones agricoles et forestières Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE ;
>
> b) les autres zones naturelles protégées qui sont assorties de restrictions environnementales touchant l'activité agricole ou forestière et qui contribuent à l'application de l'article 10 de la directive 92/43/CEE, pour autant que ces zones n'excèdent pas 5 % des zones Natura 2000 désignées couvertes par le champ d'application territorial de chaque plan stratégique relevant de la PAC ;
>
> c) les zones agricoles incluses dans les plans de gestion de district hydrographique conformément à la directive 2000/60/ CE.

‡LW-CDBXRFFCG-HCIGHQW‡

4. Les États membres ne peuvent octroyer des paiements au titre du présent article que pour indemniser les bénéficiaires pour tout ou partie des couts supplémentaires et des pertes de revenus liés aux désavantages spécifiques dans la zone concernée, y compris les couts de transaction.

5. Les couts supplémentaires et les pertes de revenus visés au paragraphe 4 sont calculés comme suit :

a) en ce qui concerne les contraintes découlant des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE, en relation avec les désavantages découlant des exigences allant au-delà des normes relatives aux BCAE pertinentes établies conformément au chapitre I, section 2, du présent titre, ainsi que des conditions établies pour le maintien de la surface agricole conformément à l'article 4, paragraphe 2, du présent règlement ;

b) en ce qui concerne les contraintes découlant de la directive 2000/60/CE, en relation avec les désavantages découlant des exigences allant au-delà des exigences réglementaires en matière de gestion, à l'exception de l'ERMG 1 indiquée à l'annexe III du présent règlement, ainsi que des normes relatives aux BCAE pertinentes établies conformément au chapitre I, section 2, du présent titre, et des conditions établies pour le maintien de la surface agricole conformément à l'article 4, paragraphe 2, du présent règlement.

6. Les paiements effectués au titre du présent article sont accordés annuellement par hectare ».

2.1. En tant que le projet règle des indemnités forestières accordées à des propriétaires ou usufruitiers – exclusivement de droit privé, personnes physiques ou morales – de parcelles de forêts situées entièrement dans un site Natura 2000, visés à l'article 7, § 1er, du projet, la question se pose de savoir si l'article D.249, alinéa 2, 2°, du Code wallon de l'Agriculture est la base juridique idoine, la matière relevant à priori plutôt de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature' [1].

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a répondu :

« À notre sens, les indemnités forestières sont couvertes par l'habilitation prévue à l'article 249, alinéa 2, 2°, du Code wallon de l'Agriculture :

'Le Gouvernement est habilité à prendre des mesures en faveur des :

2° agriculteurs et gestionnaires de terres situés dans des sites Natura 2000 ou dans des sites candidats au réseau Natura 2000 […]'.

[1] Voir à propos de cette façon de faire, à savoir prévoir dans un seul et même texte un régime d'aide relevant, pour une part, de la mise en œuvre du Code wallon de l'Agriculture et, pour l'autre, de la loi du 12 juillet 1973, l'avis n° 59.033/4 du 6 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 'portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale', l'observation n° 4 qui recommande d'éviter le procédé compte tenu des différences existant entre les deux matières.

‡LW-CDBXRFCG-HCICHQW‡

L'article 31, alinéas 3 à 5, de la Loi sur la conservation de la Nature pourrait cependant être ajouté parmi la liste des fondements juridiques :

'[…]

Le Gouvernement peut octroyer, au bénéfice des personnes physiques et morales qu'il désigne, des indemnités pour compenser tout ou partie des pertes de revenus induites par la mise en œuvre du régime préventif et du régime de protection primaire visé à l'article 28*bis*.

Dans les limites budgétaires, le Gouvernement peut fixer le montant et les conditions d'octroi des subventions et indemnités visées aux alinéas précédents, les modalités de paiement, les modalités de contrôle et de sanction en cas de non-respect des conditions d'octroi ainsi qu'une procédure de recours des bénéficiaires contre les décisions d'octroi et/ou de refus.

Le Gouvernement peut prévoir que le paiement des indemnités prévues aux alinéas 1er et 3, est réalisé par l'organisme payeur visé à l'article D.3, 25°, du Code wallon de l'Agriculture, selon les modalités prévues par ce Code' ».

2.2 L'article D.249, alinéa 2, du Code wallon de l'Agriculture a été modifié par l'article 275 du décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement'.

Le commentaire de cette disposition justifie ainsi la modification de l'article D.249 :

« La rédaction de l'article D.249 est améliorée pour confirmer que tant les agriculteurs que les gestionnaires forestiers situés dans un site Natura 2000 peuvent bénéficier des mesures à prendre par le Gouvernement. La portée de l'article D.249 est aussi étendue à tous les gestionnaires ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 ».

L'auteur du projet dispose en conséquence d'un fondement juridique suffisant pour régler le régime des indemnités forestières dès lors que ce régime s'adresse à des « gestionnaires forestiers ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet a pour objet d'octroyer des indemnités agricoles et forestières en application de l'article 72 du règlement (UE) 2021/2115. Ces indemnités constituent respectivement les interventions n° 344 et 345 du plan stratégique wallon relatif à la Politique agricole commune, qui a été approuvé par la Commission européenne le 6 décembre 2022. Cette approbation implique que les conditions énoncées à l'article 72 du règlement 2021/2115 sont bien respectées.

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

Quant à la qualification éventuelle de ces indemnités en tant qu'aides d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE ») [2], il convient de relever qu'aux termes de l'article 42 du TFUE

> « les règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil ».

À cet égard, l'article 145, paragraphe 2, du règlement 2021/2115 dispose que

> « les articles 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'appliquent pas au soutien accordé par les États membres en application du présent règlement et en conformité avec ses dispositions […] ».

En vertu de cette disposition, les articles 107 à 109 du TFUE ne sont donc pas applicables à l'indemnité agricole, comme le confirme explicitement le plan stratégique wallon relatif à la Politique agricole commune.

En ce qui concerne l'indemnité forestière, elle ne relève quant à elle pas du champ d'application de l'article 42 du TFUE, ce que confirme le plan stratégique wallon relatif à la Politique agricole commune. Elle peut cependant entrer dans les prévisions du règlement (UE) 2022/2472 de la Commission européenne du 14 décembre 2022 'déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', qui, depuis le 1er janvier 2023 a remplacé le règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'. Son article 45, intitulé « Aides liées aux désavantages spécifiques à une zone résultant de certaines exigences obligatoires », se lit comme suit :

> « 1. Les aides liées aux désavantages spécifiques à une zone du fait des exigences résultant de la mise en œuvre des directives 92/43/CEE ou 2009/147/CE qui sont octroyées aux exploitants forestiers, aux gestionnaires de forêts et à leurs associations, sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue par son article 108, paragraphe 3, lorsqu'elles remplissent les conditions énoncées au présent article et au chapitre I du présent règlement.
>
> 2. Les aides sont octroyées annuellement et par hectare de zone forestière afin d'indemniser les bénéficiaires pour les surcouts et la perte de revenu subis du fait des désavantages touchant les zones forestières visées au paragraphe 3, en raison de la mise en œuvre des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE.
>
> 3. Les aides sont versées uniquement en ce qui concerne les zones forestières suivantes :
>
> a) les zones forestières Natura 2000 ;

[2] Dans un arrêt du 27 janvier 2022, *Sātiņi-S*, C-238/20, ECLI:EU:C:2022:57, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que de telles indemnités constituent des aides d'État au sens de cette disposition.

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

b) les éléments du paysage qui contribuent à la mise en œuvre de l'article 10 de la directive 92/43/CEE, lesquels ne représentent pas plus de 5 % des zones comprises dans le réseau Natura 2000 couvertes par le champ d'application territorial du plan stratégique concerné.

4. Les aides peuvent être octroyées aux exploitants de forêts, aux gestionnaires de forêts et à leurs associations.

5. L'intensité d'aide est limitée à 100 % des couts visés au paragraphe 2 et ne dépasse pas 500 EUR par hectare et par an au cours de la période initiale, dont la durée n'excède pas cinq ans, et 200 EUR par hectare et par an les années suivantes ».

Dès lors que l'indemnité forestière fait partie intégrante du plan stratégique wallon relatif à la Politique agricole commune approuvé par la Commission européenne, il peut être considéré qu'elle respecte les conditions énoncées par cet article 45. Toutefois, pour être dispensée de notification à la Commission, cette aide doit aussi respecter les conditions énoncées au chapitre I du même règlement. L'attention de l'auteur du projet est tout particulièrement attirée à cet égard sur son article 9, paragraphe 4, qui dispose que

« Le texte intégral du régime d'aides […] contient, en particulier, une référence expresse au présent règlement, par la citation de son titre et l'indication de sa référence de publication au Journal officiel de l'Union européenne, et aux dispositions spécifiques du chapitre III concernées par cet acte […] ».

L'auteur veillera à ce que le projet soit complété en ce sens.

2. L'arrêté en projet, puisqu'il se donne notamment comme fondement légal l'article D.242, alinéa 1er, du Code wallon de l'Agriculture, doit régler tous les éléments visés dans cette disposition. Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a répondu :

« Pour des raisons de lisibilité, nous ne mentionnons que le numéro de l'article et le cas échéant du paragraphe et de l'alinéa. Nous ne descendons pas au niveau des points.

Art. D.242. Le Gouvernement détermine pour l'octroi des aides relatives au soutien des activités visées à l'article D.2 :

1° la procédure de demande ; □ OUI : articles 6 et 11 du projet d'arrêté

2° les périodes couvertes par l'aide ; □ OUI : article 2

3° les conditions d'octroi ; □ OUI : articles 2, alinéa 2, 3 à 5 et7 à 10

4° les montants ; □ OUI : articles 12, 14 et 15

5° les contrôles ; □ NON

6° les taux de réduction. □ PARTIELLEMENT : article 13 ».

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

Il convient dès lors, de veiller à l'exécution de l'article D.242, alinéa 1er, 5° et 6°, du Code wallon de l'Agriculture. En ce qui concerne le 6°, le projet n'habilite en effet le ministre à établir des « proportions » de « réductions » que lorsque « les mesures de conservation » sont « levées par un permis », alors qu'une telle réduction doit également s'envisager dans au moins une autre hypothèse, à savoir celle d'une réduction décidée à la suite d'un contrôle, hypothèse envisagée par l'article D.242, alinéa 4, du Code wallon de l'Agriculture.

3. Le délégué du Ministre a confirmé que l'arrêté en projet ne pourra pas entrer en vigueur avant celui visé à l'article 1er, 16°, du projet, à savoir le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité', soumis à la section de législation, enrôlé sous le n° 72.808/4 (ci-après : le projet n° 72.808/4).

L'auteur du projet veillera à ce que l'arrêté en projet n'entre pas en vigueur avant l'entrée en vigueur du projet n° 72.808/4.

4. En tout état de cause, les observations particulières formulées ci-après le sont sans préjudice des observations qui le seront dans l'avis que donnera la section de législation sur le projet n° 72.808/4.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 8 réfère « à la consultation du secteur ». Cette formulation ne permet pas d'appréhender quel est le secteur qui a ainsi été consulté et, en tout état de cause, il n'apparait d'aucune disposition du Code wallon de l'Agriculture que cette formalité revêt un caractère obligatoire. Cet alinéa sera omis.

2. Les formalités obligatoires seront présentées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement [3].

DISPOSITIF

Article 1er (nouveau)

Le projet sera complété par une disposition procurant exécution à l'article 9, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/2472.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34.

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡

Article 4

De l'accord du délégué du Ministre, la notion d'« exigences prescrites par la conditionnalité » sera précisée par une référence au texte qui énonce ces exigences, à savoir le projet n° 72.808/4, mentionné à l'article 1er, 16°, du projet.

Article 6

Il sera référé aux articles 3, 4 et 9 du projet n° 72.808/4 sans qu'il soit besoin d'en indiquer le fondement juridique.

Les mots « , conformément aux articles D.28 à D.31 du Code wallon de l'Agriculture, exécutés par les » seront remplacés par les mots « prévu aux ».

Article 13

Selon l'article 13, première phrase, le ministre a la faculté de réduire le montant de l'indemnité agricole ou forestière. Si l'intention est de permettre au ministre de prononcer des réductions dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation au cas par cas, le ministre devra, lorsqu'il exercera sa compétence, agir dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination et donc sur le base de critères de différenciation reposant sur une justification objective et raisonnable. Si l'intention n'est pas de confier au ministre un pouvoir d'appréciation au cas par cas, les mots « peut réduire » seront remplacés par le mot « réduit » et le dispositif le cas échéant revu afin d'identifier, à supposer qu'elles existent, les situations objectives dans lesquelles cette réduction ne devrait pas être imposée au bénéficiaire de l'indemnité.

De même, selon l'article 13, seconde phrase, le ministre a la faculté d'établir les proportions des réductions réglées par la première phrase. Or, aux termes de l'article D.242, alinéa 1er, 6°, du Code wallon de l'Agriculture, l'habilitation portant sur la fixation des taux de réduction n'est pas conçue comme une faculté. À supposer que le dispositif en projet puisse, au vu de son objet spécifique, être concilié avec le fondement juridique mis en œuvre, le ministre devra, lorsqu'il exercera sa compétence, agir dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination et donc sur le base de critères de différenciation reposant sur une justification objective et raisonnable. En toute hypothèse, si l'intention n'est pas de confier au ministre un pouvoir d'appréciation au cas par cas, les mots « peut établir » seront remplacés par le mot « établit ».

Article 17

1.1. L'abrogation d'un texte réglementaire en tant qu'il s'applique à certains domaines – en l'espèce aux « indemnités agricoles et forestières » – nuit à la sécurité juridique.

‡LW-CDBXRFCG-HCICHQW‡

En principe, les destinataires des règles fixées dans un arrêté doivent pouvoir, à la lecture de celui-ci, déterminer si les règles qu'il contient leur sont ou non applicables.

Interrogé à propos de la portée des abrogations envisagées, le délégué du Ministre a répondu :

> « Les chapitres III et IV, section 1ère, seront intégralement abrogés. Les articles 1er à 3, 8, à 12, 14, 15 et 18 seront quant à eux uniquement abrogés en ce qui concerne les indemnités agricoles et forestières ».

1.2. À la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'adapter ces arrêtés, le délégué du Ministre a répondu :

> « Nous ne partageons pas de cet avis, dans la mesure où les modifications à apporter seraient particulièrement pesantes et où les subventions supplémentaires non-agricoles et les subventions à la restauration ainsi qu'à l'entretien des milieux ouverts feront dans les mois à venir l'objet d'un ou de plusieurs nouveaux arrêtés. Les arrêtés de 2016 pourront à cette occasion être abrogés complètement ».

1.3. À la question de savoir si l'arrêté en projet couvre bien toutes les dispositions des arrêtés du 14 juillet 2016 abrogés par l'article 17 du projet, par exemple s'agissant du recouvrement de paiements indus, le délégué du Ministre a répondu :

> « Oui, partiellement. Les dispositions de l'arrêté du 14 juillet 2016 qui sont abrogées par le projet ont :
>
> – Soit été reprises dans le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'État ;
>
> – Soit été reprises dans un projet d'arrêté relatifs aux contrôles et aux sanctions des aides de la PAC, en cours de finalisation ;
>
> – Soit pas été reprises en raison de leur manque de pertinence ».

2. L'auteur du projet veillera à abroger en totalité les dispositions des arrêtés mentionnés aux 1° et 2° qui, ainsi que l'indique le délégué du Ministre, sont destinées à l'être. Par ailleurs, dans l'intérêt de la sécurité juridique, les régimes d'abrogation partielle feront l'objet de dispositifs ad hoc intégrés dans les arrêtés concernés, lesquels énonceront qu'à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté à l'examen, les dispositions de ces arrêtés – ou, en fonction des intentions de l'auteur du projet, certaines dispositions de ces arrêtés – ne s'appliquent plus aux indemnités agricoles et forestières, en manière telle que les destinataires des règles fixées dans ces arrêtés pourront, à la lecture de ceux-ci, déterminer dans quelle mesure ils leur sont encore applicables.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-CDBXRFFCG-HCICHQW‡