



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.321/4
du 15 janvier 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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'

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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 15 janvier 2025.

*

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 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il ressort de l'avis 77.324/4 donné ce jour sur un projet d'arrêté ministériel « 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 », que, comme l'a admis le délégué de la Ministre, l'article 81, § 2, de 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' doit être modifié, à défaut de quoi les articles 5 et 7 du projet d'arrêté ministériel sur lequel l'avis 77.324/4 a été donné ne seraient pas conformes à cette disposition.

En conséquence et dès lors que telle est l'intention, le projet à l'examen sera complété par une disposition modificative de l'article 81, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le délégué de la Ministre a indiqué que les articles D.31, alinéa 2, et D.242, alinéa 6, du Code wallon de l'Agriculture ne constituaient pas des fondements juridiques du projet. La référence à ces dispositions sera dès lors omise à l'alinéa 4.

2. À l'alinéa 5, l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne' ne constitue pas le fondement juridique du projet et n'est pas modifié par ce dernier.

Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner au préambule sous la forme d'un visa.

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

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La modification de l'article 87 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 est redondante avec celle opérée par l'article 13 qui procède au remplacement de cet article.

L'article 1^{er} sera revu afin de ne modifier que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023.

Article 2

De l'accord du délégué de la Ministre, les mots « L'agriculteur » à la dernière phrase de l'article 21 en projet seront remplacés par les mots « Le bénéficiaire ».

Article 3

1. Ce sont les mots « de données satellitaires » qu'il convient de remplacer.
2. De l'accord du délégué de la Ministre, le projet sera complété par des dispositions visant à remplacer la référence aux données satellitaires par une référence au « système de suivi des surfaces » aux articles 23, § 2, alinéa 1^{er}, et 27, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023.

Le projet sera également complété par des dispositions visant à ajouter les mots « des surfaces » à l'article 23, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023.

Article 4

Interrogé sur la *ratio legis* de la suppression de la primauté des mesures découlant des contrôles sur place, le délégué de la Ministre a indiqué :

« Le principe général dans le cadre des contrôles est la primauté du contrôle sur place sur le contrôle administratif. Ce principe se justifie par la nature du contrôle sur place, il consiste en une visite sur le terrain pendant laquelle une reproduction réelle et effective de la parcelle peut être faite (sa forme, sa taille, son usage) et dans ce cas, la valeur issue du contrôle sur place doit primer sur les contrôles administratifs.

Il s'avère cependant que le contrôle sur place duquel découle un mesurage de la parcelle n'est pas systématique et dans ce cas, le contrôle administratif est le seul faisant foi, étant donné que seul lui existe.

La suppression est motivée par le fait, qu'en réalité, le contrôle sur place a pour vocation de compléter le contrôle administratif mais ne vient pas vérifier les résultats de celui-ci, ces derniers sont présumés corrects.

Néanmoins, au regard des risques d'interprétation contraire à la volonté du législateur que cette modification peut engendrer, la suppression sera abandonnée ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 9

De l'accord du délégué de la Ministre, à l'article 63 en projet, les mots « , alinéa 1^{er}, » seront omis.

Article 11

1. L'article 11 se donne pour fondement l'article D.242, alinéa 1^{er}, 6°, du Code wallon de l'Agriculture, qui prévoit :

« [l]e Gouvernement détermine pour l'octroi des aides relatives au soutien des activités visées à l'article D.2 : [...] 6° les taux de réduction ».

L'article 78, § 3, en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023, inséré par la disposition examinée, prévoit un régime de réduction de l'aide lorsque, dans le cadre de l'éco-régime « maillage écologique », la superficie déclarée comme surface environnementale d'une exploitation excède la superficie déterminée comme telle.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 78, § 3, en projet, disposent :

« Lorsque la superficie déclarée comme surface environnementale d'une exploitation excède la superficie déterminée comme surface environnementale d'une exploitation de plus de 50 % conformément à l'article 77, § 6, aucune aide n'est accordée.

Sans préjudice de l'alinéa 2, lorsque la superficie déclarée comme surface environnementale d'une exploitation excède la superficie déterminée comme surface environnementale d'une exploitation de plus de 75 %, une sanction d'un montant équivalent à celui de l'aide correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la surface déterminée conformément à l'article 77, § 6, est imposée au bénéficiaire ».

L'article 78, § 3, alinéa 3, en projet prévoit ainsi, lorsque la superficie déclarée comme surface environnementale d'une exploitation excède la superficie déterminée comme surface environnementale d'une exploitation de plus de 75 %, outre le fait qu'« aucune aide n'est accordée » (alinéa 2), qu'« une sanction d'un montant équivalent à celui de l'aide correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la surface déterminée conformément à l'article 77, § 6, est imposée au bénéficiaire ».

La « sanction » ainsi prévue par l'article 78, § 3, alinéa 3, en projet s'ajoutant à la réduction totale de l'aide prévue par l'alinéa 2 de la disposition, une telle mesure ne peut être considérée comme relevant de l'habilitation relative aux « taux de réduction » visés par l'article D.242, alinéa 1^{er}, 6°, du Code wallon de l'agriculture.

Sauf pour l'auteur du projet à démontrer l'existence d'un autre fondement juridique, l'article 78, § 3, alinéa 3, en projet sera omis.

2. Interrogé sur la portée de la délégation au Ministre s'agissant de la détermination des éléments pris en considération pour déterminer la différence entre la superficie déterminée et la superficie déclarée, étant entendu que la première est déjà définie dans l'arrêté et que la seconde découle uniquement de la déclaration, le délégué de la Ministre a répondu :

« La portée de la délégation se limite au fait que le ministre a la possibilité de retirer certains éléments qui peuvent faire varier la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée d'une façon qui n'est pas négligeable alors que le bénéficiaire ne peut rien y faire.

À l'heure actuelle, seules les notions de mares et de bordures de champ qui sont comptabilisées dans la surface environnementale de l'éco-régime maillage écologique, sont exclues du calcul déterminant la différence entre la superficie déterminée et déclarée (cela est mentionné dans le projet d'arrêté ministériel modificatif soumis également à l'avis de la section de législation du Conseil d'État). Pour les mares, l'exclusion a été justifiée par le caractère aléatoire de la taille de la mare en fonction de la pluviométrie. Tandis que l'exclusion des bordures de champ trouve sa justification dans la volonté d'éviter des sanctions abusives aux agriculteurs en raison de difficulté à les distinguer et dans l'impact considérable que peut avoir les grandes bordures dans le calcul de surdéclaration ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 13

1. À l'article 87, § 1^{er}, en projet, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'relatif aux aides à l'installation et aux investissements concernant les secteurs agricole et horticole, ainsi que les coopératives et autres entreprises dans la transformation et commercialisation dans le secteur agro-alimentaire et dans la première transformation et commercialisation dans le secteur sylvicole' (ci-après : « l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'relatif aux aides à l'installation et aux investissements' ») est identifié par son nouvel et son ancien intitulé. L'ancien intitulé sera omis.

2. Afin de clarifier la portée de la dérogation à l'alinéa 2 prévue à l'article 87, § 1^{er}, alinéa 3, §§ 2, alinéa 3, et 3, alinéa 3, en projet, le délégué de la Ministre propose de reformuler ces dispositions comme suit :

« 1° pour le paragraphe 1^{er} :

‘Lorsqu’en cas de de non-respect du taux de liaison et en application de la partie 3 du titre 4, une sanction de :

1° 1 % est appliquée, par dérogation à l'alinéa 2, il est procédé à une récupération d'un dixième de l'aide ;

2° 3 % ou plus est appliquée, il est procédé à une récupération conformément à l'alinéa 2’.

2° pour le paragraphe 2 :

‘Lorsqu’en cas de de non-respect du taux de liaison et en application de la partie 3 du titre 4, une sanction de :

1° 1 % est appliquée, par dérogation à l'alinéa 2, il est procédé à une récupération d'un seizième de l'aide ;

2° 3 % ou plus est appliquée, il est procédé à une récupération conformément à l'alinéa 2’.

3° pour le paragraphe 3 :

‘Lorsqu’en cas de de non-respect du taux de liaison et en application de la partie 3 du titre 4, une sanction de :

1° 1 % est appliquée, par dérogation à l'alinéa [1^{er}], il est procédé à une récupération d'un douzième de l'aide ;

2° 3 % ou plus est appliquée, il est procédé à une récupération conformément à l'alinéa [1^{er}]’ ».

Il est pris acte de cette reformulation.

Article 13

L'article 87, § 4, en projet énonce qu'il s'applique dans le cas où « la justification visée à l'article 32, alinéa 2, du même arrêté n'est pas pertinente ». L'article 32 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 ‘relatif aux aides à l'installation et aux investissements’ ne comporte toutefois pas d'alinéa 2, ni n'énonce un régime de justification du « non-respect de l'engagement relatif au revenu minimum par membre ». La disposition sera réexaminée.

Article 15

1. Interrogé afin de justifier de la rétroactivité du projet, pour partie au 1^{er} janvier 2025 et pour l'essentiel au 1^{er} janvier 2024, le délégué de la Ministre a indiqué :

« 1. En ce qui concerne la rétroactivité au 1^{er} janvier 2025, les dispositions du présent projet d'arrêté modificatif (les articles 10, 3^o et 14) visent 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. Les deux dispositions visées sont liées à la modification du plan stratégique, elles doivent donc s'appliquer de la même façon pour un agriculteur tout au long de l'année civile. Dans un souci d'équité, il semble injustifiable qu'un bénéficiaire contrôlé en janvier se trouve dans une situation moins favorable qu'un autre bénéficiaire contrôlé plus tard dans l'année.

2. En ce qui concerne la rétroactivité au 1^{er} janvier 2024 des autres dispositions du présent projet, il faut rappeler que les arrêtés relatifs aux interventions faisant l'objet des contrôles et des sanctions prévus par l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 ont été modifiés lors de la campagne PAC 2024. Ces modifications faisaient suite à une première modification du Plan stratégique wallon de la PAC approuvée par la Commission européenne entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Le texte de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 n'avait, quant à lui, pas fait l'objet de modification. Le présent projet a pour objectif de corriger cela. Cette modification permet la mise en conformité avec le droit européen et avec le plan stratégique wallon de la PAC. Il convient donc, dans le cadre du présent projet d'arrêté du Gouvernement wallon modificatif, de déroger au principe général de non-rétroactivité.

Ensuite, comme l'arrêté du Gouvernement wallon comporte des dispositions applicables dans le cadre de plusieurs interventions relevant de la Politique agricole commune, il est essentiel que les modifications de celui-ci entrent en vigueur au même moment où les arrêtés modificatifs des arrêtés relatifs auxdites interventions sont entrés en vigueur. En l'occurrence et sauf exceptions, l'entrée en vigueur de plusieurs arrêtés modificatifs relatifs à des interventions relevant de la Politique agricole commune a été fixée lors de la précédente modification au 1^{er} janvier 2024 afin d'éviter que les agriculteurs soient sanctionnés d'une manière qui contreviendrait à la réglementation européenne d'une part, et la réglementation wallonne d'autre part, il est nécessaire que le présent projet entre en vigueur de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2024.

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 consacrées par le présent projet d'arrêté ont fait l'objet au cours de l'année 2024 d'une campagne de communication auprès de ces derniers et des structures et organisations représentatives du secteur. Dans un esprit de prévisibilité des actes de l'administration, il est donc essentiel que les règles présentées soient rigoureusement identiques à celles consacrées dans le présent projet d'arrêté et qu'elles s'appliquent le 1^{er} janvier 2024 tel que cela a été communiqué ».

2.1 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.

2.2 S'agissant de la rétroactivité au 1^{er} janvier 2025, au vu des explications du délégué de la Ministre et plus particulièrement du fait, d'une part, que le respect de la conditionnalité est contrôlé sur une année civile et, d'autre part, que ces modifications sont à l'avantage des destinataires de la norme, la rétroactivité peut être admise.

2.3 Dans la mesure où l'arrêté en projet détermine la portée de contrôles ou encore les mesures applicables en cas de manquements, la rétroactivité du projet au 1^{er} janvier 2024 est de nature à générer une insécurité juridique considérable et ne paraît dès lors pas admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO