



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.325/4
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 mesures agro-environnementales et climatiques'

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 mesures agro-environnementales et climatiques'.

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 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 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. Selon les indications du délégué, les articles D.241 et D.243 du Code wallon de l'Agriculture ne constituent pas des fondements juridiques du projet. Leur mention sera omise de l'alinéa 4.
3. L'arrêté mentionné à l'alinéa 5 ne constitue ni un fondement juridique du projet ni un arrêté modifié par le projet. Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner sous la forme d'un visa.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Selon la note au Gouvernement, l'objectif de la disposition en projet est décrit comme suit :

« Cette simplification permettra aux agriculteurs de la période transitoire, d'avoir la possibilité de renouveler leurs engagements tout en étant couverts par les avis d'experts en cours de validité jusqu'au 31/12/2025 (engagements 2021) ou jusqu'au 31/12/2026 (engagements 2022)

Cette modification permet donc de faciliter le renouvellement des engagements MAEC arrivant à expiration au 31 décembre 2024, soit les engagements :

- débutés en 2020 pour une durée de 5 ans
- débutés en 2021 pour une durée de 4 ans
- débutés en 2022 pour une durée de 3 ans ».

Interrogé à propos de ce mécanisme transitoire, le délégué a précisé :

« Pour pouvoir être renouvelés en 2025, un avis d'expert doit être sollicité pour l'ensemble des parcelles couvertes par ces engagements.

En ce qui concerne la modification contenue dans le présent projet d'arrêté modificatif, elle est indispensable pour éviter une surcharge que les conseillers spécialisés dûment mandatés par l'Administration en vue d'émettre les avis d'expert ne pourront pas gérer.

Les conséquences d'une telle situation seront que le nombre d'engagements dans les MAEC ciblées va chuter en 2025 et que de nombreux agriculteurs vont perdre confiance dans le programme MAEC et ne réintroduiront pas leur demande en 2026. En effet, nombreux sont les agriculteurs qui tiennent compte des aides agroenvironnementales dans leur calcul de rentabilité annuelle. S'ils ne peuvent plus compter sur la stabilité de ces paiements, ils ne s'engageront plus.

La solution proposée est la suivante : Les engagements conclus durant la transition, soit les engagements conclus en 2021 et en 2022, se terminent tous au 31 décembre 2024 (car durée de 4 et 3 ans respectivement) mais ont un avis d'expert en cours d'une durée de validité de 5 années qui se termine donc le 31 décembre 2025 (pour les engagements de 2021) ou le 31 décembre 2026 (pour les engagements de 2022).

Pour être renouvelés pour une nouvelle période de 5 ans (2025-2029), les avis d'experts relatifs à ces nouveaux engagements doivent, selon le texte actuel, être produits au plus tard le 31 décembre 2024 (le 31/12 précédant la demande d'aide, art. 5, § 1^{er}, alinéa 2).

Étant donné que les avis d'expert en cours ont une durée de validité de 5 années, nous proposons toutefois de postposer la date d'émission des nouveaux avis d'expert :

– au 31/12/2025 pour les engagements 2021

– au 31/12/2026 pour les engagements 2022

De cette manière, les engagements renouvelés (2025-2029) seraient encore couverts par les avis d'experts en cours jusqu'au 31/12/2025 (engagements 2021) ou jusqu'au 31/12/2026 (engagements 2022) et seraient couverts par les nouveaux avis d'expert pour la période 2026-2029 (engagements 2021) ou pour la période 2027-2029 (engagements 2022) ».

Compte tenu des explications du délégué et plus particulièrement du fait qu'un nouvel avis d'expert devrait être sollicité dans le cadre de l'engagement en cours, le mécanisme transitoire paraît admissible. Il convient cependant de souligner que le mécanisme en projet part du postulat que les avis d'expert ont une durée de validité de cinq années. C'est pour ce motif que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, en projet vise « les avis d'experts (qui) arrivent à échéance respectivement le 31 décembre 2025 et le 31 décembre 2026 ». Or, aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'relatif à l'aide aux mesures agro-environnementales et climatiques', en ce compris dans sa version en projet, ne permet de soutenir que les avis d'experts ont une durée de validité de cinq ans. Cette durée de validité se déduit uniquement du fait que, selon les termes de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3 :

« L'agriculteur respecte le contenu de l'avis d'expert durant toute la durée de l'engagement ».

Partant, s'agissant d'un engagement d'une durée de cinq ans, il est cohérent de considérer que l'avis d'expert couvre l'ensemble de cette période. En revanche, il ne peut pas être déduit de cette disposition que les avis d'expert disposeraient en toute hypothèse d'une durée de validité de cinq ans et couvriraient, dans le cadre du régime transitoire et des engagements d'une durée de quatre et trois ans, une période allant au-delà de la durée de l'engagement ¹.

Afin de préserver la sécurité juridique et pour autant qu'il puisse être considéré que les avis d'expert rédigés préalablement aux engagements de la période transitoire ne se sont pas limités à exposer des conditions d'exploitation valables pour une programmation sur quatre ou trois ans, le projet sera complété par une disposition énonçant que les avis émis préalablement aux engagements de la période transitoire ont une durée de validité de cinq ans. À défaut, il pourrait être admis, eu égard aux explications du délégué, que la validité des avis d'experts soit prolongée, à titre transitoire, pour un délai raisonnable permettant à l'administration de gérer la charge de travail exceptionnelle découlant de l'arrivée à échéance cumulée des engagements pris lors des années 2020, 2021 et 2022.

Article 3

Interrogé sur les motifs pour lesquels une aide pourrait uniquement être octroyée dans le cadre de la mesure n° 14, le délégué a indiqué :

« Les 'surfaces de compensation écologique' sont des surfaces agricoles sur lesquelles est exercée une contrainte spécifique en compensation de laquelle un agriculteur bénéficie d'un soutien financier sur base d'une convention passée avec un tiers privé (Article 1^{er}, 15°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux mesures agro-environnementales et climatiques). Il s'agit, en majorité, de parcelles de terres arables sur lesquelles l'agriculteur s'engage à mettre en place des aménagements favorables à la biodiversité. La nature de ces engagements est très similaire au contenu des engagements MAEC concernant des terres arables (la mesure n° 5 'tournières enherbées', la mesure n° 7 'parcelles aménagées' et la mesure n° 12 'parcelles de céréales laissées sur pied'). Ce qui justifie la première partie de l'article est d'éviter qu'un agriculteur sollicite une aide publique, dans le cadre d'un engagement MAEC, pour un tel aménagement favorable à la biodiversité pour lequel il est déjà généreusement financé par le tiers privé, le double paiement est donc écarté

En ce qui concerne la mesure n°14 'sols', le contenu des engagements n'est pas de même nature que le contenu des aménagements que l'on retrouve sur des 'surfaces de compensation écologique'. Les engagements dans le cadre de la mesure n° 14 'sols' visent à soutenir les pratiques agricoles qui améliorent la qualité des sols en passant par la teneur en carbone sur argile.

¹ Cette interprétation est confirmée par le fait que les avis d'expert ne sont pas figés pour une durée préalablement définie. Au contraire, ils sont susceptibles d'être modifiés ou retirés par l'expert au cours de la procédure d'engagement (article 5, §§ 2 et 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023). À cet égard, il ne pourrait être soutenu qu'un avis modifié au cours d'une période d'engagement aurait une durée de validité de cinq ans et perdurerait au-delà de l'engagement initial.

Par conséquent, les pertes de revenus et les coûts financés étant de nature différent, le cumul peut être envisagé.

Enfin, il faut rappeler que la mesure n°14 'sols' ne prévoit aucune interdiction de paiement pour des parcelles qui sont déjà engagées dans des MAEC concernant des terres arables (la mesure n° 5 'tournières enherbées', la mesure n° 7 'parcelles aménagées' et la mesure n° 12 'parcelles de céréales laissées sur pied'). Le cumul est donc autorisé dans ce cas précis ».

Il est pris acte de cette clarification.

Article 4

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 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 culturelle, 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 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

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO