CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.864/2/V
du 26 août 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole'

Le 13 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit [(*)] jusqu'au 27 août 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 26 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 août 2015.

*

(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Dans l'alinéa 9, il y a lieu d'omettre les mots « modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2013 organisant un régime transitoire des aides aux investissements dans le secteur agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole » [1].

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 57.864/2/V du Conseil d'État, donné le 26 août 2015, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [2].

DISPOSITIF

Article 1er

1. La rédaction des définitions contenues à l'article 1er appelle les observations suivantes, qui touchent pour la plupart d'entre elles à la conception qui paraît y avoir présidé.

2.1. Lorsqu'une définition est donnée à une notion, il convient de faire usage de cette définition, en ce compris dans celles données à d'autres notions [3] et il convient de s'assurer que l'articulation entre plusieurs définitions ne suscite pas de difficulté d'interprétation des dispositions spécifiquement normatives d'un texte.

Ainsi, par exemple, dès lors que le 1° définit la notion de « chef d'exploitation », la question se pose de savoir si le chef d'exploitation « exclusif » est ou non

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

[2] *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

[3] *Ibid.*, recommandation n° 99. C'est en ce sens qu'est rédigé par exemple le 18° de l'article 1er.

un « chef d'exploitation » au sens du 1°, et donc s'il doit ou non remplir la condition de durée de contrôle pendant huit ans.

2.2. Ceci étant, il semble en réalité que l'alinéa 1er, 1°, lu également à la lumière de l'alinéa 2, a pour objectif principal d'énoncer dès le début du projet que les bénéficiaires des aides à l'installation [4] doivent soit être chef d'exploitation exclusif soit exercer un contrôle effectif sur l'exploitation pendant au minimum huit ans.

Pareille technique rédactionnelle n'est pas adéquate.

Il y a en effet lieu d'éviter qu'une définition comporte des éléments normatifs, tels que les conditions d'octroi ou de maintien d'une subvention, lesquels doivent figurer dans le corps même du texte [5].

La suite du texte contient d'ailleurs l'énoncé des conditions d'obtention des aides, en ce compris celles liées à cette condition des huit années de contrôle effectif de l'exploitation : il est renvoyé sur ce point aux articles 13, alinéas 1er, 7°, et 3, 1° [6], 17, § 1er, alinéas 2 et 3, 18, alinéas 2 et 3, 19, § 1er, alinéa 1er, 4°, et 79 [7].

Les habilitations faites au ministre et qui figurent à l'article 17, § 1er, alinéa 3, et 18, alinéa 3 pour définir les critères permettant de considérer que le jeune agriculteur exerce un contrôle effectif sur l'exploitation lorsqu'il n'est pas le chef d'exploitation exclusif rendent au demeurant superflue l'habilitation faite à l'article 1er, alinéa 2.

2.3. Une définition ne trouve son utilité que « lorsque la consultation du dictionnaire ne permet pas au lecteur de connaître avec certitude la signification exacte d'un mot » ou d'un syntagme [8].

Il ne semble pas que les notions de « chef d'exploitation » et de « chef d'exploitation exclusif » ne puissent être comprises, en soi, sans le secours de définitions.

2.4. Les 1° et 2° de l'alinéa 1er doivent en conséquence être omis.

La nécessité d'exclure tout élément normatif d'une définition vaut de manière analogue notamment pour les 11°, 12°, 13° (cf. l'article 17) et 23° de l'alinéa 1er.

---

[4] La notion de « chef d'exploitation » n'est en effet utilisée qua dans le chapitre relatif aux aides à l'installation.

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

[6] Cette disposition étant spécifique à l'aide à l'installation et redondante par rapport aux articles 17, § 1er, alinéas 2 et 3, et 18, alinéas 2 et 3, doit être omise.

[7] Voir toutefois l'observation formulée sous l'article 79 du projet.

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 96, a).

Le 13° et le 24° de l'alinéa 1er appellent également une observation analogue à celle formulée au point 2.3, ci-avant.

3. Lorsqu'il se justifie de recourir à une définition, le mot ou le syntagme défini doit lui-même contenir un concept qui annonce le contenu de la définition elle-même.

Tel n'est pas le cas par exemple de la notion de « date de législation » proposée à l'alinéa 1er, 7°.

4. En l'état actuel, les 32o et 33o de l'article 1er de l'arrêté du 19 décembre 2008 'pour les investissements dans le secteur agricole' définissent respectivement la « société coopérative de transformation et commercialisation » et la « société coopérative d'utilisation de matériel agricole », ce qui n'est pas le cas aux 25o et 5o de l'article 1er, alinéa 1er, du projet, qui doivent dès lors être complétés d'une telle définition [9], puisque les définitions actuelles seront abrogées par l'article 100, § 1er, de l'arrêté en projet.

5. Afin d'assurer une unité méthodologique avec le procédé mis en œuvre aux 20°, 21° et 22° de l'alinéa 1er, il y a lieu, lorsqu'un règlement européen est cité plusieurs fois dans le projet, de l'inclure parmi les définitions de cet alinéa plutôt que de faire suivre sa première occurrence dans le texte par les mots « ci-après le règlement n° […] ».

Tel est le cas :

– du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil', dont il est question aux articles 88 et 92 ;

– du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil', mentionné aux articles 16 et 33 ;

- du règlement délégué (UE) n° 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 'complétant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil 'relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et introduisant des dispositions transitoires', dont il est question aux articles 16 et 19.

L'alinéa 1er sera complété pour définir ces trois règlements.

[9] Voir les articles 37 et 38 du projet.

6. L'article 1er du projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 13

Les articles 25, alinéa 2, et 33, alinéa 3, contiennent des dispositions dont l'objet est identique à celui de l'article 13, alinéa 4. Comme l'article 33, alinéa 5, diffère quant à son contenu de l'article 13, alinéa 4, cette dernière disposition ne peut se présenter comme ayant un caractère général et elle doit donc être omise.

Article 19

Au paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, il est question d'une période de « 12 mois calendrier ».

Cette notion manque de clarté ; il y a lieu de la clarifier.

Article 25

1. À l'alinéa 1er, 6°, il y a lieu d'écrire « un seuil plancher et un seuil plafond définis par le ministre ».

En effet, cette habilitation est mise en œuvre par l'article 7 du projet d'arrêté ministériel 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole' sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 57.865/2/V.

2. L'alinéa 1er, 6°, doit être complété pour mentionner l'intitulé du règlement (CE) n° 1242/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 'portant établissement d'une typologie communautaire des exploitations agricoles'.

Article 27

1. La rédaction du paragraphe 1er, alinéa 2, doit être revue, car il manque de clarté.

Cette observation vaut également pour l'article 44, § 2, alinéas 2 et 3, rédigé de manière comparable.

2. Le renvoi du paragraphe 2, alinéa 1er au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, est erroné.

La disposition sera revue.

Articles 47 et 49

Ces deux articles doivent être fusionnés car leurs deux premiers alinéas sont identiques.

Chapitre 6. Aide complémentaire à l'investissement dans la transformation et commercialisation des produits agricoles ou le développement de produits agricoles, ainsi qu'à l'investissement pour les entreprises du secteur de la première transformation du bois

Différentes dispositions concernent des activités non agricoles que le projet entend également encourager. Il s'agit notamment des articles 50, 1°, 51, 52, alinéa 2, et 53 qui mentionnent des entreprises, des petites et moyennes entreprises, le demandeur de type PME ou de type grande entreprise et ceux-ci font référence, selon le cas, au décret du 11 mars 2004 'relatif aux incitants régionaux en faveur des entreprises' et au décret du 11 mars 2004 'relatif aux incitants régionaux en faveur des petites et moyennes entreprises'. À cet égard, de telles mesures impliquent d'autres services [10] au sein de l'administration régionale lesquels sont hiérarchiquement sous l'autorité d'autres membres du Gouvernement. Dans ces conditions, il convient que ces ministres proposent et signent le projet et que l'exécutoire soit adapté en conséquence.

Article 54

L'article 54 fait double emploi avec l'article 3, qui comporte des dispositions communes à l'ensemble des aides prévues par le projet. Il doit donc être omis.

Il en va de même pour les articles 55 et 56, §§ 1er et 2, qui sont respectivement des doublons de l'article 4, alinéas 1er et 2, et de l'article 5.

Articles 57 et 59

L'article 57, alinéa 1er, doit être revu pour tenir compte des dispositions plus générales de l'article 6, § 1er, et l'article 59, § 1er, doit être omis car cette disposition figure déjà à l'article 11, § 1er.

Article 60

La rédaction de l'alinéa 1er, 1°, doit être clarifiée.

[10] Est ainsi mentionnée à plusieurs reprises la Direction Générale Opérationnelle Économie, Emploi et Recherche.

Article 64

Au 1°, il y a lieu de renvoyer à la loi du 25 avril 2014 'relative au statut et au contrôle des établissements de crédit' au lieu de « la loi du 22 mars 1993 ».

Article 66

Les références aux articles 15, 1°, et 18, § 2, alinéa 3, figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 3 sont inexactes.

Article 79

Cet article doit être omis car c'est seulement, suivant l'article 19, § 2, « à la date d'introduction de la demande d'aide » que le jeune agriculteur doit respecter les conditions visées dans ce paragraphe, et non pas aussi « pendant une période de cinq ans après la date du dernier payement d'aide au bénéficiaire avec un minimum de huit ans suivant la date de l'installation effective ».

Article 80

Le paragraphe 1er fait double emploi avec la disposition plus générale de l'article 13, alinéa 3.

Article 85

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, il existe un renvoi à un article « 0 » qu'il y a lieu de corriger.

La même observation vaut pour la suite du projet.

2. Au même paragraphe, l'alinéa 3 constitue la répétition de l'alinéa 2 sous une autre forme.

3. L'article sera revu en conséquence.

Article 90

La disposition est mal rédigée, elle sera revue

Article 100

L'article 63, 5°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs' abroge l'article 24 de l'arrêté du 19 décembre 2008 : c'est donc cet arrêté du 12 février 2015 qui l'a modifié en dernier lieu et qu'il convient dès lors de mentionner dans le paragraphe 1er.

Article 102

Dans le paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer les mots « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2013 organisant un régime transitoire des aides aux investissements dans le secteur agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole » par les mots « du 2 juillet 2015 ».

Article 103

Le sens des alinéas 2 et 3 n'est pas clair et doit donc être précisé.

Par ailleurs, les alinéas 2 à 4 n'ont pas leur place dans une disposition qui fixe l'entrée en vigueur du texte en projet. Il y a donc lieu de les déplacer [11].

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. L'auteur du projet veillera à ne pas utiliser le signe « § » mais plutôt le mot « paragraphe » lorsqu'il effectue un renvoi à un article d'un règlement européen [12].

2. Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. … » [13]. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et écrire « article … » [14].

---

[11] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 45.

[12] Voir par exemple l'article 13, alinéa 3, 16 alinéas 1er et 3, 92 et 93, alinéa 2. *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 70.

[13] Voir par exemple les articles 5, § 2, alinéa 4, 12, alinéa 3 et 13, alinéa 1er, 1°, 16, alinéa 4.

[14] Voir, dans le même sens, l'avis 57.816/4/V donné le 19 août 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi des aides à l'agriculture biologique et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 relatif à l'octroi des aides à l'agriculture biologique' (Observations finales de légistique), l'avis 56.292/4 donné le 16 juin 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole' (Observation finale de légistique n° 1), l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du

3. Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa [15].

4. À l'article 66, § 5, alinéa 2, le mot « euro » prend la marque du pluriel [16].

5. Le projet contient quelques erreurs grammaticales et typographiques. L'auteur du projet veillera à les corriger [17].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

13 février 2014 'relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales' (observation finale) et l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 940*bis*/1, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3).

[15] Voir notamment les articles 34, 48, 73, 77, 78 et 80. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

[16] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 6.4.

[17] Voir notamment les articles 5, § 1er, alinéa 1er, 7, 14, § 2, alinéa 2, 17, § 1er, alinéa 2, 21 et 93.