CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.678/2/V
du 8 août 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards'

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

Le 24 juin 2016, 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 Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit (*), jusqu'au 10 août 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2016.

*

(*) 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.

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 8, alinéa 1er, 1°, du projet prévoit que la subvention pour la plantation d'un verger est octroyée si « les espèces et variétés plantées sont choisies dans la liste établie par le ministre, ainsi que parmi les variétés fruitières locales à raison de nonante pourcents choisies parmi les espèces certifiées par le Département de Lutte biologique et des Ressources phylogénétiques du centre wallon de Recherches agronomiques de Gembloux ».

Les plants des espèces et variétés concernées doivent être considérés comme des produits agricoles au sens de l'article 1er, paragraphe 1, a), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Pour obtenir le bénéfice de la subvention, la condition de certification doit être considérée comme une règle technique *de facto* au sens de l'article 1er, paragraphe 1, f), de la directive (UE) 2015/1535 puisqu'elle renvoie à des spécifications techniques. Elle affecte la commercialisation d'un produit dans un État membre.

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, tout projet de règle technique doit être communiqué à la Commission européenne.

Il ne résulte pas du dossier que cette formalité a été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté est en défaut de régler la procédure d'instruction des demandes de subvention auxquelles il se rapporte [1]. Il ne permet même pas d'identifier l'autorité compétente pour statuer sur ces demandes.

Cette lacune doit être comblée.

[1] L'article 13 du projet se limite en effet à habiliter le ministre à définir « les délais et les modalités relatifs à l'introduction de la demande de subvention ».

‡LW-AJIQBCED-FJGHIVT‡

2. Selon l'article 1er, 7°, l'expression « taillis linéaire » désigne la plantation de plusieurs rangs d'arbres ou d'arbustes.

De son côté, l'article 7, alinéa 4, prévoit que, pour l'octroi de la subvention pour la plantation d'un taillis linéaire, cette plantation peut être constituée d'un seul rang. De même, l'annexe évoque, à propos des taillis linéaires, l'hypothèse d'une plantation « mono-rang ».

Le projet d'arrêté gagnerait à être plus cohérent sur ce point.

Il sera revu en conséquence.

3. Il résulte de l'article 4, 1°, b) et 2°, f), qu'une personne qui n'a pas la qualité de propriétaire d'un bien peut bénéficier de la subvention prévue par le projet d'arrêté si elle a obtenu l'accord du propriétaire du bien concerné.

Par ailleurs, l'article 5, alinéa 1er, 4°, et l'article 12, alinéa 4, n'exigent expressément l'autorisation écrite du propriétaire de la parcelle concernée quant à l'introduction d'une demande de subvention que « lorsque le demandeur est titulaire d'un droit emportant l'usage de la parcelle pour laquelle une subvention est sollicitée pour une durée de moins de trente ans ».

Aussi, il convient de se demander si, dans l'intention des auteurs du texte, l'accord du propriétaire qui est prescrit par l'article 4, 1°, b) et 2°, f), ne l'est pas uniquement, en réalité, dans les hypothèses visées à l'article 5, alinéa 1er, 4°, et à l'article 12, alinéa 4 [2].

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

4. L'article 4, 2°, fixe de manière spécifique les conditions que doit remplir une personne morale pour pouvoir obtenir le bénéfice d'une subvention en application de l'arrêté en projet.

Il en résulte notamment que seule une personne morale qui « répond aux principes visés à l'article 1er du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale » et qui « a au moins un siège d'exploitation en Région wallonne affecté à l'activité d'entreprise » peut obtenir le bénéfice d'une subvention.

Ces conditions sont peu précises. L'attention est à cet égard attirée sur le caractère très général des principes visés à l'article 1er du décret du 20 novembre 2008 [3] et sur

[2] En ce qui concerne ces deux dernières dispositions, la section de législation relève aussi qu'elles font double emploi. Dans la mesure où il s'agit de déterminer des éléments qui doivent figurer dans les dossiers de demande de subvention, cette matière a vocation à être réglée parmi les dispositions du projet d'arrêté qui sont relatives à l'introduction de la demande de subvention, plutôt que parmi les dispositions qui ont pour objet de fixer des obligations applicables aux bénéficiaires de subventions.

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

l'imprécision de la condition de l'affectation d'un siège d'exploitation à l'« activité d'entreprise ».

En outre, et plus fondamentalement, il est douteux qu'il soit justifié, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de prévoir que, parmi les personnes morales, seules celles qui satisfont aux exigences qui ont les objets indiqués peuvent bénéficier d'un régime d'octroi de subventions pour la plantation ou l'entretien d'arbres ou d'arbustes, reposant, comme en l'espèce, sur des considérations de conservation de la nature.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

5. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté – figurant, en l'occurrence, à l'article 5, alinéa 1er, 2°, à l'article 6, alinéa 2, et à l'article 14, alinéa 3 – chargent « le Département », c'est-à-dire le Département de la Nature et des Forêts de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie [4], de prendre des décisions déterminées.

Le texte doit désigner l'agent compétent pour prendre ces décisions.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'. C'est donc à juste titre que cette disposition est mentionnée à l'alinéa 1er du préambule.

Par contre, l'article 31, alinéa 1er, 2°, et alinéa 4, de la même loi ne procure aucun fondement légal au projet d'arrêté. On relève à ce sujet que le projet d'arrêté ne prévoit pas de majoration des taux des subventions lorsque celles-ci concernent spécifiquement des biens situés dans un site Natura 2000 ou dans un périmètre d'incitation, et ce à la différence de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 'relatif à l'octroi de subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres' [5]. La mention de l'article 31, alinéa 1er, 2°, et alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973 sera donc omise de l'alinéa 1er du préambule.

---

[3] Ces principes sont formulés comme suit : « finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit », « autonomie de gestion », « processus de décision démocratique » et « primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus ».

[4] Article 1er, 11°, du projet d'arrêté.

[5] Voir l'article 10, § 2, de cet arrêté.

‡LW-AJIQBCED-FJGHIVT‡

À l'alinéa 7, il convient de mentionner l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2° – et non l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 3

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er, 3°, il convient de définir les notions d'« habitats d'intérêt communautaire ou patrimoniaux » et d'« habitats d'espèces protégées ».

En outre, il importe d'observer qu'à la différence des autres règles que contient l'article 3, l'alinéa 1er, 3°, implique, pour sa mise en œuvre, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Le projet d'arrêté doit mieux refléter cette idée. À cette fin, plutôt que de rédiger le texte en ce sens que le projet de plantation qui induit un impact négatif sur des habitats d'intérêt communautaire ou patrimoniaux ou sur des habitats d'espèces protégées « ne donne pas droit à la subvention », il y aurait lieu de prévoir que l'autorité saisie d'une demande de subvention vérifie l'impact du projet de plantation sur les habitats en question et, si elle estime que cet impact est négatif, refuse d'octroyer la subvention.

2. L'idée exprimée à l'alinéa 1er, 5°, serait formulée plus adéquatement si le projet d'arrêté était rédigé en ce sens que, lorsque la demande de subvention porte sur des actes ou des travaux soumis à un permis d'urbanisme, la subvention ne peut être octroyée que sur présentation de ce permis.

Article 4

1. Au 1°, a), la section de législation se demande pourquoi la disposition en projet impose que la personne physique soit âgée de plus de dix-huit ans. En effet, si le demandeur est mineur, il sera représenté conformément aux règles du Code civil.

2. Eu égard aux explications fournies par la déléguée du ministre, le 2°, a), serait mieux rédigé si les mots « des personnes qui ont été condamnées en vertu d'une ou plusieurs décisions de justice coulées en force de chose jugée et qui sont en conséquence interdites de mandat » étaient remplacés par les mots « des personnes qui se sont vu interdire d'exercer de telles fonctions en vertu d'une ou de plusieurs décisions de justice coulées en force de chose jugée ».

3. L'engagement « à se mettre en règle » que prévoit le 2°, b), peut être prévu au titre de condition à remplir pour bénéficier de la subvention. Toutefois, il conviendrait de compléter l'arrêté en projet pour que la Région wallonne puisse s'assurer du respect effectif de cet engagement.

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

4. Il est permis de se demander pour quels motifs admissibles au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination le 2°, c), limite l'exigence formulée par le texte aux dettes qu'indique celui-ci.

Article 5

1. L'alinéa 1er, 2°, impose en principe l'obligation de maintenir et d'entretenir la haie vive, le taillis linéaire, le verger ou l'alignement d'arbres subventionné pendant une période d'au moins trente ans.

Ce délai devrait être fixé à trente ans, et non à « au moins trente ans ». Cette dernière expression laisse en effet penser que le délai pourrait être arbitrairement fixé à plus de trente ans, ce qu'il convient d'éviter.

2. Actuellement, l'article 3, § 2, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 contient une disposition libellée comme suit :

> « [E]n cas de transfert entre vifs ou à cause de mort de la propriété ou d'un droit réel emportant l'usage de la parcelle ayant fait l'objet d'une subvention en vertu du présent arrêté, le bénéficiaire ou ses ayants droit s'obligent à stipuler au profit de la Région wallonne le respect des obligations nées en vertu du présent arrêté ».

De son côté, l'alinéa 2 de l'article en projet prévoit qu' « [e]n cas de décès du demandeur ou du bénéficiaire d'une subvention, ses héritiers ou légataires se conforment aux obligations liées à l'engagement pris par le *de cujus* en vertu du présent arrêté jusqu'à leur terme ».

L'objet exact de l'« engagement » visé par le texte en projet n'apparaît pas clairement. En outre, le texte néglige l'hypothèse d'une cession du bien concerné entre vifs.

Il serait plus indiqué de s'inspirer de la disposition précitée de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007.

Article 6

À l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire « Par dérogation à l'alinéa 1er, 6° ».

Une observation analogue vaut pour l'article 11, alinéa 3.

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

Article 8

La liste des espèces et variétés fruitières locales certifiées par le département de lutte biologique et des ressources phytogénétiques du Centre wallon de recherches agronomiques de Gembloux devrait également faire l'objet d'une liste à fixer par le ministre, et ce afin de permettre aux personnes intéressées de connaître les espèces pouvant ouvrir le droit à la subvention.

Article 11

1. L'article à l'examen gagnerait à être introduit par une disposition indiquant de manière explicite que le montant de la subvention est calculé en fonction des montants forfaitaires mentionnés dans l'annexe.

2. *A priori*, la section de législation n'aperçoit pas en quoi la seule circonstance que le bénéficiaire de la subvention est « une personne morale à objet commercial » est de nature à justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que, comme le prévoit l'alinéa 1er, 1°, les montants mentionnés dans l'annexe soient diminués de moitié.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

3. En ce qui concerne l'alinéa 1er, 2°, il convient de préciser ce qu'il faut exactement entendre par les mots « un zoning commercial ou industriel ».

4. L'alinéa 2, 1°, prévoit une majoration des montants fixés par l'annexe dans l'hypothèse où la subvention est accordée « aux fins de services écosystémiques dont les finalités sont définies par le ministre ».

Les alinéas 3 et 4 apportent à ce sujet les précisions suivantes :

> « Les services écosystémiques visés au 1° comprennent les services rendus par la biodiversité et les écosystèmes au bénéfice de la société tant au niveau de la santé, de la sécurité, de l'économie, de la culture, du tourisme que de l'environnement dont l'objet est précisé par le ministre.
>
> La preuve de service écosystémique rendu est apportée par la certification de ce service par une association ou par un organisme certificateur spécialisé dans le domaine concerné par le service écosystémique. Le département met à disposition des bénéficiaires une liste non exhaustive des organismes pouvant octroy[er] le certificat ».

La détermination des finalités et de l'objet des services écosystémiques n'est pas une question secondaire ou de détail. Aussi, les délégations que l'alinéa 2, 1°, et l'alinéa 3 donnent au ministre sont excessivement larges. Déterminer dans le présent arrêté en projet les finalités et l'objet des services écosystémiques permettrait, au demeurant, d'éviter toute

‡LW-AJIQBCED-FJGHIVT‡

critique quant à la compatibilité des dispositions adoptées par le ministre avec la définition des services écosystémiques qui ressort de l'alinéa 3 [6].

Par ailleurs, plutôt que de laisser à l'administration le soin de mettre à la disposition du public une liste des organismes certificateurs, le projet d'arrêté doit organiser un régime de reconnaissance de ces organismes.

Le projet d'arrêté sera revu sur ces points.

Article 14

Dans l'alinéa 1er, il convient de déterminer à qui doit être adressée la déclaration de créance et quelles sont les « pièces justificatives requises ».

Article 15

Les alinéas 2 et 4 n'ont d'autre objet que de rappeler des règles résultant déjà, d'une part, de l'article 12, alinéa 1er, et de l'article 13, alinéa 1er, 3°, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' et, d'autre part, de l'article 61, 4°, et 5°, c), du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'. Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, par le Gouvernement, de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives - *a fortiori* quand il s'agit d'une disposition adoptée par le législateur fédéral – présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

L'alinéa 3 fait, quant à lui, double emploi avec l'article 14, alinéas 3 et 4, du projet d'arrêté. En outre, il est ambigu en ce qu'il est rédigé en des termes pouvant laisser entendre que les vérifications visées par le texte seraient facultatives, alors que l'application de l'article 14, alinéas 3 et 4, suppose que l'administration est tenue de procéder aux vérifications en question.

Les alinéas 2 à 4 seront donc omis.

[6] Ainsi, il est douteux que l'article 5, 5°, du projet d'arrêté 'ministériel exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de subventions pour la plantation d'une haie vive, d'un taillis linéaire, d'un verger et d'alignement d'arbres ainsi que pour l'entretien des arbres têtards' sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 59.679/2/V et qui tend à exécuter l'arrêté du Gouvernement wallon en projet, puisse être considéré comme compatible avec la définition des services écosystémiques qui ressort de l'alinéa 3.

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡

Article 17

La disposition en projet doit être omise.

En effet, soit elle n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de l'article 13, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi du 16 mai2003 et de l'article 61, 5°, a) et b), du décret du 15 décembre 2011, soit – en particulier ce qu'elle s'applique à « toute [...] personne en charge de la gestion du bien » – elle est dépourvue de fondement légal.

ANNEXE

Si, comme on peut supposer que telle est l'intention des auteurs du texte, l'« entreprise » dont il est fait état dans la phrase qui suit le tableau doit être une entreprise spécialisée pour le type de travaux concernés [7], le texte sera complété en ce sens.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. … » [8]. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et écrire « article … » [9].

2. L'annexe étant unique, il n'y a pas lieu de la numéroter. L'article 11, alinéa 1er, sera revu en conséquence.

[7] Voir actuellement l'article 10, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007.

[8] Voir par exemple les articles 3, alinéa 1er, 5, alinéa 1er, 4° et 15, alinéas 3 et 4.

[9] Voir, dans le même sens, l'avis 57.818/2/V donné le 19 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques' ; 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 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).

‡LW-AJIQBCED-FJGHIVT‡

3. Dans l'annexe, le visa sera revu afin de reproduire l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon auquel l'annexe est jointe.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-AJIQIBCED-FJGHIVT‡