CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.136/4
du 19 avril 2017

sur

un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon 'modifiant l'annexe à l'arrêté ministériel du 27 aout 2015 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 aout 2015 fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole, abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2004 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'

‡LW-CAEROBBCD-GBBDGQW‡

Le 13 mars 2017, 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 jusqu'au 20 avril 2017 [(*)], sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'annexe à l'arrêté ministériel du 27 aout 2015 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 aout 2015 fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole, abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2004 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 avril 2017.

*

[(*)] Par courriel du 21 mars 2017.

‡LW-CAEROBBGCD-GBBDGQW‡

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, la référence au règlement (CE) « n° 1200/2005 » sera corrigée, s'agissant du règlement « n° 1290/2005 ».

2. De même, à l'alinéa 4, l'intitulé du règlement délégué (UE) n° 640/2014 sera corrigé : les mots « le soutien au développement rural et la conditionnalité » seront remplacés par les mots « au soutien au développement rural et à la conditionnalité ».

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5 confère une portée rétroactive au projet, qui entrerait en vigueur le 1er octobre 2015, sauf les articles 2 et 3 qui entreraient en vigueur le 1er janvier 2016.

Or la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité 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.

Interrogé quant aux motifs de la rétroactivité du projet, le délégué a répondu comme suit :

> « Le présent projet régularise principalement des erreurs matérielles contenues initialement dans l'annexe de l'arrêté ministériel du 27 aout 2015 fixant les règles relatives à la conditionnalité en matière agricole, abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2014 fixant les exigences et les normes de la conditionnalité en matière agricole et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs. Cet arrêté ministériel a été publié au Moniteur belge et est entré en vigueur le 1er octobre 2015, ce qui justifie la date définie dans la disposition finale du projet modificatif. À ce niveau, les changements sont minimes puisqu'ils ne visent qu'à adapter les grilles de réductions initiales, en rectifiant les erreurs existantes ou en remplaçant un terme par un autre.

‡LW-CAEROBBCD-GBBDGQW‡

De plus, en ce qui concerne le respect des délais de notification des mouvements bovins, il y a eu un abandon des contrôles sur place sur 5% des exploitations, au profit d'un contrôle administratif sur toutes les exploitations. Ce contrôle administratif est un contrôle annuel, couvrant 100 % des mouvements de bovins. Ce changement a donc nécessité un recalibrage de la mesure, afin de respecter le principe de la proportionnalité des sanctions. Pour rappel, avant 2015, l'exigence au niveau de la procédure de contrôle était vérifiée lors de contrôles sur place, et portait sur l'absence de mouvements survenus depuis plus de 7 jours mais non encore notifiés. Cela signifie qu'en appliquant strictement les dispositions arrêtées, toute notification de mouvement de plus de 7 jours après l'évènement n'était pas conforme et était pris en considération. Depuis 2015, il s'agit d'un contrôle administratif qui porte sur la totalité des mouvements de bovins de tous les agriculteurs. Il était donc nécessaire de mettre en place une nouvelle grille de réduction concernant les retards de notification à Sanitrace, en matière d'identification des bovins, en tenant compte du pourcentage effectif du nombre de bovins en retard de notification par rapport au cheptel global détenu pendant la période de référence, et du délai de notification moyen constaté pour le cheptel de l'exploitation.

Les modifications apportées sont donc nécessaires et bénéfiques pour les agriculteurs, tout en ne leur causant aucun grief. Elles ne font que régulariser une situation de fait existante. La rétroactivité peut donc être justifiée de ces différentes façons.

L'article 1er ne modifie en réalité qu'un terme, puisqu'il remplace le mot « lisier », par les mots « fertilisant organique à action rapide », de manière à utiliser les mêmes termes que dans la législation environnementale.

L'article 2 du projet vise une uniformisation, et n'a aucun impact sur l'année 2015 puisqu'aucun agriculteur ne se situait juste à la limite entre deux niveaux d'étendue. La nouvelle condi-grille proposée ne pose donc aucun grief aux agriculteurs concernés.

L'article 3 corrige une erreur existante dans l'arrêté ministériel initial.

L'article 4, qui prévoit un assouplissement des sanctions et une meilleure proportionnalité en cas de retard dans la notification des mouvements à Sanitrace, ne fait que régulariser une situation de fait existante. Cet aspect a été négocié et approuvé afin d'assouplir les règles existantes et a toujours été appliqué de cette façon. Les agriculteurs ont d'ailleurs été informés, par courrier du 17 mai 2016, du passage à un contrôle administratif et de la modification de la grille de réduction, et aucune contestation sur la méthode n'a été introduite puisqu'à nouveau, les règles leurs sont plus bénéfiques ».

Au vu de ces éléments, le caractère rétroactif du projet paraît admissible.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

‡LW-CAEROBBGCD-GBBDGQW‡