



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.206/4
du 21 novembre 2024

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'octroyant
une aide exceptionnelle aux éleveurs ovins ou bovins pour
faire face aux conséquences générées par l'épizootie de fièvre
catarrhale ovine en Région wallonne'

Le 14 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'octroyant une aide exceptionnelle aux éleveurs ovins ou bovins pour faire face aux conséquences générées par l'épizootie de fièvre catarrhale ovine en Région wallonne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 novembre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2024.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Aucune motivation de l'urgence ne figure dans la lettre de demande d'avis.

Le préambule contient néanmoins la motivation de l'urgence suivante :

« Vu l'urgence motivée par la nécessité d'apporter au plus vite une aide financière pour soulager les trésoreries des exploitations telle que démontrée ci-dessous ;

Considérant la propagation de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine survenue entre juillet et septembre 2024 ;

Considérant que le premier décès bovin a été constaté officiellement par Sciensano le 26 juillet 2024 ;

Considérant que selon les estimations réalisées, les chiffres font état de 4.000 bovins et de 7.000 ovins morts de la fièvre catarrhale ovine entre début juillet et fin septembre ;

Considérant que la mortalité n'est pas la seule conséquence de la maladie et que celle-ci peut entraîner des effets dits de 'morbidity' pouvant donner lieu à des pertes économiques substantielles prenant diverses formes telles que des pertes de fertilité, des pertes de production de viande ou de lait, des avortements, ... ;

Considérant que la perte combinée d'environ 11 000 têtes d'ovins et de bovins a contribué à une réduction des recettes estimées à 5.769.568 € au niveau des éleveurs, à laquelle il convient d'ajouter l'impact financier lié à la morbidité évaluée à 81.421.446 € ;

Considérant que les pertes financières directes et indirectes liées à la mortalité et à la morbidité ont été estimées au 13 novembre 2024, à 93.357.274 € pour l'ensemble de la Wallonie ;

Considérant que cette maladie affecte les élevages de ruminants qui sont déjà fragiles économiquement et confrontés à des difficultés structurelles (revenus faibles, attractivité limitée, astreintes ...) alors qu'ils valorisent des prairies, ainsi que des zones soumises à des contraintes naturelles et spécifiques et participent à la souveraineté alimentaire wallonne.

Considérant que selon des études réalisées sur les résultats comptables des exploitations agricoles, les exploitations 'Bovin viande' ainsi que les exploitations « ovins-caprins » affichaient en 2022 des soldes disponibles par exploitant les plus faibles du secteur agricole (de l'ordre de 15.600 euros en 'bovin viande' et 18.000 euros en 'ovins-caprins', contre 33.000 euros en moyenne toutes orientations confondues).

Considérant que des études ont également montré que le niveau de vie médian des éleveurs ovins est, avec celui des caprins, parmi les plus faibles de l'ensemble des ménages agricoles (19.600 euros/unité de consommation et par an pour les ménages agricoles de l'orientation productive 'ovins' en 2022, contre 22.800 euros pour l'ensemble des ménages agricoles) ;

Considérant que les difficultés des secteurs de l'élevage et en particulier des secteurs bovins et ovins ont été documentées dans le Plan Stratégique wallon (PSW) pour la mise en œuvre de la PAC pour la période 2023-2027 que la Région wallonne a élaboré et qui a été validé par la Commission européenne ;

Considérant qu'il est aussi nécessaire de permettre aux éleveurs de reconstituer les cheptels à la suite des pertes que la fièvre catarrhale ovine a engendrées ;

Considérant que la Belgique a sollicité auprès de la Commission européenne l'activation de la réserve agricole prévue dans la cadre de la Politique agricole commune afin de prendre en charge les dommages économiques causé par l'épizootie et assurer le futur des exploitations d'élevage en Belgique ; Considérant que selon la Commission, la réserve agricole ne peut couvrir que la perte économique résultant des actions pour limiter la propagation de la maladie et qu'elle rappelle aussi que les dommages directs peuvent également être compensés par des aides d'État ;

Considérant dès lors que vu l'urgence de la situation, il est nécessaire d'activer le régime d'aides '*de minimis*', dès lors qu'il y a lieu de soutenir le secteur agricole lorsque celui-ci fait face à des événements exceptionnels telle que l'épizootie de fièvre catarrhale ovine au sein des élevages wallons ;

Considérant que le dispositif permet d'allouer un montant d'aide publique n'excédant pas 20.000 euros sur une période de 3 exercices fiscaux mais qu'il convient de préserver une marge de manœuvre de 5.000 euros par rapport au plafond autorisé pour d'éventuels soutiens accordés par d'autres pouvoirs subsidiaires régionaux dans le cadre de leurs propres politiques sectorielles ;

Considérant l'habilitation donnée au Ministre avant l'Agriculture dans ses attributions au travers de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 relatif à l'octroi d'une aide aux exploitations agricoles visant à faire face à la baisse des prix des produits agricoles ou à des événements exceptionnels et à une aide à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles d'octroyer une aide régionale sous forme de subvention visant à faire face à des événements exceptionnels ;

Considérant que l'épizootie de fièvre catarrhale ovine a causé un impact économique significatif et avéré sur les exploitations d'élevage ovins et bovins sur l'ensemble du territoire wallon et que de ce fait, la preuve apportée par l'exploitant de l'existence de difficultés de trésorerie peut prendre la forme d'éléments probants attestant de la présence de la maladie au sein de l'exploitation ;

Considérant la reconnaissance par le Gouvernement wallon le 17 octobre 2024 de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine survenue durant l'été 2024 au titre d'évènement exceptionnel ;

Considérant l'avis positif donné par les GTP-CMI et CLPA ».

Cette motivation peut être admise, même si elle ne figure pas expressément dans la lettre de demande d'avis.

À l'avenir, l'auteur du projet est toutefois invité, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', à faire figurer la motivation de l'urgence dans la demande d'avis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 'relatif à l'octroi d'une aide aux exploitations agricoles visant à faire face à la baisse des prix des produits agricoles ou à des événements exceptionnels et à une aide à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles' dispose :

« Suite à une baisse exceptionnelle ou imprévisible des prix des produits agricoles ou à des événements exceptionnels reconnus comme tels par le Gouvernement, l'agriculteur qui apporte la preuve qu'il éprouve des difficultés de trésorerie peut bénéficier d'aides régionales consistant en une subvention ou à l'octroi d'une garantie dans les conditions fixées au présent arrêté.

Les difficultés de trésorerie peuvent être démontrées par des retards de paiement de ses fournisseurs ».

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que le Gouvernement wallon a, en date du 17 octobre 2024, reconnu le caractère exceptionnel de la fièvre catarrhale ovine.

L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 dispose quant à lui :

« L'organisme payeur octroie la subvention visée à l'article 5, alinéa 1^{er}.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, le Ministre confirme :

1° les éléments procéduraux permettant de compléter la législation européenne lorsque cette dernière prévoit la mise en place d'une aide de crise ;

2° le cas échéant, les choix opérés dans le cadre de l'octroi des subventions lorsque la réglementation européenne prévoit plusieurs possibilités dans l'octroi d'une aide de crise ;

3° les modalités de liquidation de la subvention lorsque celles-ci ne sont pas entièrement prévues dans la législation européenne ;

4° les périodes couvertes et les montants qui peuvent être octroyés dans le cadre de la mise en place d'une aide de crise ».

Dès lors qu'en l'espèce, aucune réglementation européenne ne prévoit l'octroi d'une aide de crise dans le cas spécifique de la fièvre catarrhale ovine ¹, les points 1°, 2° et 3° de l'article 7, alinéa 2, précité ne sont pas applicables ².

Par conséquent, conformément au point 4° du même article, le ministre est uniquement habilité à « confirmer les périodes couvertes et les montants qui peuvent être octroyés dans le cadre de la mise en place d'une aide de crise ».

Il en résulte que les articles suivants excèdent les pouvoirs du ministre :

– les articles 3 et 4 du projet qui fixent la procédure de demande et d'octroi d'aide (ainsi que les preuves à apporter, qui diffèrent de la preuve de l'existence de difficultés de trésorerie visée à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016) ;

– l'article 5 du projet qui fixe une condition d'octroi de la subvention supplémentaire à celles prévues à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 (à savoir une condition relative à la taille minimum du troupeau) ;

– les articles 6 et 7 du projet qui Fixent les modalités de liquidation et de contrôle de la subvention.

En effet, pour rappel, un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Gouvernement wallon tire de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a répondu :

« L'article 3 du projet exécute l'habilitation de l'article 7 de l'AGW et se lit en combinaison avec les dispositions de l'article 2 alinéas 2 et 3 du même projet.

¹ Si le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture' permet notamment l'octroi d'aides *de minimis* aux exploitations agricoles touchées par une crise, il n'en demeure pas moins que celui-ci ne peut être considéré comme une législation européenne « qui prévoit la mise en place d'une aide de crise », dès lors que son objet n'est pas limité à une hypothèse de crise (les aides *de minimis* pouvant être octroyées en dehors de telles circonstances). Comparer avec l'avis 60.363/4 donné le 23 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 15 décembre 2016 'prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière et prévoyant l'octroi d'une aide d'adaptation exceptionnelle aux producteurs de lait et aux exploitants d'autres secteurs de l'élevage'. Dans ce dossier, cette aide exceptionnelle avait été prévue par le règlement délégué (UE) 2016/1612 de la Commission du 8 septembre 2016 'prévoyant une aide pour la réduction de la production laitière' et par le règlement délégué (UE) 2016/1613 de la Commission du 8 septembre 2016 'prévoyant l'octroi d'une aide d'adaptation exceptionnelle aux producteurs de lait et aux exploitants d'autres secteurs de l'élevage'.

² Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a en effet confirmé : « Outre le cadre législatif européen applicable aux crises sanitaires spécifiques comme les épizooties, il n'existe aucun dispositif spécifiquement lié à la fièvre catarrhale ovine ».

Le règlement (UE) n° 1408/2013 encadrant le régime des aides *de minimis* agricoles qui est visé à l'article 2 alinéa 2 du présent projet, permettent de fixer des conditions d'éligibilité spécifiques dès lors qu'elles sont justifiées par l'objectif de l'aide et qu'elles ne créent pas de discrimination arbitraire. Ces dispositions respectent cet équilibre.

L'article 2 alinéa 3 précise que le montant de l'aide est calculé selon les modalités fixées à l'annexe 1. Ces modalités de calcul sont basées sur des facteurs de mortalité et de morbidité sur une période donnée, dus à la fièvre catarrhale ovine.

La mise en œuvre de ces modalités de calcul entraîne naturellement l'obligation de fournir :

– Une preuve de contamination (on ne paie pas des animaux morts 'non-FCO') donc

a) la lettre de l'Agence fédérale de la Sécurité alimentaire (AFSCA) de confirmation de suspicion de fièvre catarrhale ovine au sein du ou des troupeau(x) de l'exploitation ; ou

b) une attestation du vétérinaire d'exploitation de présence de la maladie au sein du troupeau ;

– ainsi que les informations nécessaires au calcul de l'aide (nombre d'animaux morts/atteints et numéros de boucle ainsi que les références du propriétaire – physique ou moral – et du troupeau)

Autrement dit le contenu de l'article 3.

L'article 5 de l'AM répond à une logique légèrement différente. L'article 3 de l'agw définit la notion de bénéficiaire selon des critères qui visent une production agricole professionnelle (être actif, identifié au SIGEC, etc).

Dans le cadre du régime envisagé (producteurs bovins et ovins spécifiquement), l'identification SIGEC ne permet pas, seule, cette distinction (des producteurs céréaliers identifiés au SIGEC pourraient avoir 2-3 brebis d'ornement (autrement dit des 'tondeuses à gazon').

L'article 5 n'est donc pas une restriction de la définition de l'article 3 de l'AGW mais une précision de la notion d'activité d'élevage professionnel pour ce régime d'aide spécifique, reprenant les seuils d'intervention du plan stratégique PAC concernant le soutien couplé.

De manière plus globale, l'épidémie de fièvre catarrhale ovine touche spécifiquement les exploitations agricoles pratiquant l'élevage d'ovins ou d'autres ruminants susceptibles d'être infectés. Par conséquent, il est logique d'exiger des preuves démontrant que l'exploitation a été directement affectée par la maladie.

L'objectif de l'aide étant de compenser les pertes causées par un événement exceptionnel, il est pertinent d'exiger des preuves attestant que la maladie a effectivement touché l'exploitation. Dans ce cadre, les éléments de preuve demandés permettent d'établir rapidement et objectivement l'éligibilité des demandeurs, réduisant ainsi le risque d'attribution erronée de l'aide ou de fraude.

Les exploitations ne pratiquant pas l'élevage d'ovins ou de bovins, ou celles possédant un très petit nombre d'animaux, ne sont pas directement concernées par les effets de l'épidémie de FCO. La différence de traitement repose donc sur une distinction objective et pertinente ».

Si comme l'indique le délégué de la Ministre, les articles 3 et 4 du projet qui définissent la procédure de demande et d'octroi de l'aide peuvent apparaître comme la conséquence logique de l'article 2, alinéas 2 et 3, du projet, il n'en demeure pas moins que l'article 7, alinéa 2, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2016 ne procure pas d'habilitation au ministre à cette fin³. Il en va de même s'agissant de l'article 5 du projet qui précise les conditions d'octroi de l'aide et des articles 6 et 7 du projet qui fixent les modalités de liquidation et de contrôle de l'aide.

Au vu de ce qui précède, le dispositif ne peut valablement être pris que sous la forme d'un arrêté du Gouvernement wallon, lequel pourrait effectivement trouver un fondement juridique dans des dispositions du décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture' mentionnées à l'alinéa 2 du préambule⁴.

C'est sous réserve de cette observation fondamentale que les observations suivantes sont formulées.

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

Il ressort de la définition du bénéficiaire figurant au 3° que les détenteurs de caprins sont exclus du champ d'application du régime d'aide en projet.

Selon le document intitulé « Document synthétique avis secteur » qui a été communiqué à la section de législation avec la demande d'avis, cette exclusion est justifiée comme suit :

« Les caprins ne sont pas repris dans cet AM. D'une part, la mortalité dans le secteur est assez faible selon les indicateurs en notre possession et d'autre part, l'administration ne dispose d'aucune base des données fiables pouvant permettre une prise en compte de cette population. La seule manière de procéder pour prendre en compte cette population était de travailler avec une attestation sur l'honneur. Ce qui mettait en danger l'AM lors de son passage au CE. En effet, le conseil aurait soulevé un traitement inéquitable entre demandeurs et le dispositif aurait été retoqué ».

La circonstance que l'administration ne dispose pas actuellement de données fiables en ce qui concerne les élevages caprins ne constitue pas une justification admissible, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, pour exclure les détenteurs de caprins de toute possibilité de bénéficier de l'aide en projet.

³ Voir notamment dans la même logique l'avis 56.968/3 donné le 15 janvier 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 9 février 2015 'fixant les règles à appliquer en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation d'inspecteur nucléaire ainsi que dans l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée et du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction', spécialement le point 2.2.

⁴ Plus précisément dans ses articles D.242, D.243, D.254, § 2, et D.255, § 2.

En revanche, la circonstance que la mortalité dans le secteur caprin est assez faible constitue un élément susceptible de justifier cette exclusion, ceci pour autant que l'auteur du projet s'assure de ce que les indicateurs d'une faible mortalité dans le secteur caprin sur lesquels il s'appuie sont effectivement de nature à objectiver le constat posé en vue d'exclure ce secteur du champ d'application du régime d'aide envisagé.

Article 3

L'alinéa 1^{er} impose que les éléments visés aux alinéas 2 et 3 et qui valent demande d'aide soient introduits auprès de l'Organisme payeur de Wallonie au plus tard le 8 novembre 2024.

Interrogé quant à savoir si cette disposition vise à régulariser à posteriori une situation de fait et si l'ensemble des exploitants agricoles concernés ont bien été mis en mesure d'introduire une telle demande dans le délai indiqué, le délégué de la Ministre a répondu :

« Oui, pour arriver à tenir les échéances, une communication en amont a bien été effectuée pour inciter les éleveurs impactés à introduire leurs demandes via les différentes directions extérieures en Wallonie. En plus de cette communication, les organisations syndicales ont été sollicitées pour servir de relai. Je précise que ce projet a été coconstruit avec les organisations représentatives et cette date permet d'avoir la quasi-totalité des éleveurs impactés répondants aux critères d'admissibilité ».

Il ne ressort pas de manière claire de cette réponse que la totalité des éleveurs impactés répondant aux critères d'admissibilité et souhaitant introduire une demande d'aide l'ont fait à la date du 8 novembre 2024. L'admissibilité, au regard du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, de l'imposition de la condition d'introduction d'une demande « au plus tard le 08 novembre 2024 » en vue de régulariser à posteriori une situation de fait ne peut dès lors être tenue pour établie.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle la date ultime d'introduction des demandes d'aide devrait être fixée à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur de la réglementation en projet et ne pourrait pas l'être à une date postérieure à cette entrée en vigueur.

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas, notamment au regard de l'observation qui précède, la nécessité de prévoir une prise d'effet de la réglementation envisagée à la date de la signature de l'arrêté en projet.

Cette disposition sera omise ou revue.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO