



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.324/4
du 15 janvier 2025

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'modifiant
l'arrêté ministériel du 13 juillet 2023 exécutant l'arrêté du
Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles,
aux sanctions administratives et au recouvrement applicables
aux interventions relevant de la politique agricole commune
ainsi que dans le cadre de la conditionnalité'

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, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 13 juillet 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, 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 15 janvier 2025.

*

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 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation a donné ce jour un avis 77.321/4 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité'.

L'auteur du projet veillera à ce que celui-ci ne soit pas adopté et publié avant le projet sur lequel l'avis 77.321/4 a été donné.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'article 12, § 3, en projet de l'arrêté ministériel du 13 juillet 2023 'exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité' (article 5, 2°, du projet) prévoit que les sanctions applicables conformément aux paragraphes 1^{er} et 2 de la même disposition sont fixées à l'annexe 1^{ère}/1 en projet. L'article 7 du projet insère cette annexe 1^{ère}/1.

L'annexe 1^{ère}/1 consiste en un tableau fixant « les réductions appliquées dans le cadre des exigences liées au cahier des charges des éco-régimes » selon le manquement. Ce tableau ne prend pas en considération, pour déterminer la réduction de l'aide, l'éventuelle répétition du manquement constaté. Or, l'habilitation prévue par l'article 81 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 'relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité' impose au Ministre de tenir compte de l'existence d'une répétition du manquement constaté. Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a indiqué :

« Afin de répondre au mieux à cette question, il est nécessaire de rappeler certains points en matière de sanctions relatives aux éco-régimes.

D'une part, le régime de sanction se base sur quatre notions :

1° la gravité du cas de non-respect qui dépend de l'ampleur des conséquences que le non-respect entraîne eu égard à la finalité des exigences non respectées ;

2° l'étendue du cas de non-respect qui dépend de son effet sur l'ensemble de l'engagement ;

3° la persistance du cas de non-respect qui dépend de la période pendant laquelle les effets du non-respect perdurent et de la possibilité d'y mettre un terme par la mobilisation de moyens raisonnables ;

4° la répétition du cas de non-respect qui dépend de la constatation durant la période de programmation 2023-2027 de cas de non-respect similaires constatés chez un même bénéficiaire et pour une intervention identique.

L'établissement du régime sanctions sur base de ces quatre notions fait, en effet, l'objet d'une délégation au ministre (art. 81, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023)

La grille qui est en projet concerne les cas de non-respect des éléments du cahiers de charges de chaque éco-régime. Cette grille a été établie en prenant en compte la gravité, l'étendue et la persistance.

En voici un exemple :

Exigence cahier des charges	Eco-Régime	Niveau de Sanction	Gravité	Étendue	Persistance
Interdiction d'application de produits de la liste arrêtée pour l'ER RI	ER RI	4	2	2	1

Actuellement, la notion de répétition s'entend par la répétition du même cas de non-respect chez un même bénéficiaire et dans un même éco-régime par rapport à la programmation actuelle.

Cependant, étant donné le caractère annuel de l'intervention 'éco-régime' (durée de l'engagement : période d'une année prenant cours le 1^{er} janvier et se clôturant le 31 décembre de l'année concernée), il ne semble pas opportun que le caractère 'répétition' du non-respect soit pris en compte dans l'élaboration du régime de sanction relatif à cette intervention.

À cette fin, une modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 établissant la délégation au ministre est souhaitable. Soit, par l'introduction d'une dérogation à l'article 81, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 en indiquant que dans le cas de l'intervention 'éco-régime', le caractère 'répétition' n'est pas pris en compte soit, par la modification de l'article 81, § 2, alinéa 1^{er}, en introduisant une faculté, et non plus une obligation, à la délégation du ministre. Et dans les deux cas, l'article 81, § 2, alinéa 4, 2°, qui définit la répétition dans le cas des éco-régimes, doit être abrogé ».

Le projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 77.321/4 sera complété par une disposition modifiant l'article 81, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 afin de rendre les articles 5 et 7 du projet conformes à cette disposition.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 5, l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne' ne constitue pas un fondement juridique du projet.

Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner au préambule sous la forme d'un visa.

2. Le délégué de la Ministre a indiqué que les articles 19, § 2, 23, §§ 1^{er}, alinéa 5, et 2, alinéa 2, 69, § 3, alinéa 2, 78, § 3, alinéa 4, et 94, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2023 offraient un fondement juridique au projet. L'alinéa 6 sera dès lors complété par une référence à ces dispositions.

3. Les formalités préalables seront mentionnées dans l'ordre de leur accomplissement.

DISPOSITIF

Articles 5 et 7

L'article 12, § 3, en projet (article 5, 2^o, du projet) évoque une « annexe 1^{ère}/1 », tandis que l'article 7 insère une « annexe 1^{er}/1 » dont l'intitulé est « Annexe n° 1/1 ».

L'auteur du projet veillera à harmoniser l'intitulé de cette annexe.

Article 9

Interrogé sur la justification de la rétroactivité au 1^{er} janvier 2024 de l'arrêté en projet, le délégué de la Ministre a indiqué :

« En ce qui concerne la rétroactivité au 1^{er} janvier 2024 des dispositions du présent projet, il faut rappeler que les arrêtés relatifs aux interventions faisant l'objet des contrôles et des sanctions prévus par l'arrêté ministériel exécutant l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité, ont été modifiés lors de la campagne PAC 2024. Ces modifications faisaient suite à une première modification du Plan stratégique wallon de la PAC approuvée par la Commission européenne entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Le texte de l'arrêté ministériel exécutant l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 n'a, quant à lui, pas fait l'objet de modification. Le présent projet a pour objectif de corriger cela. Cette modification permet la mise en

conformité avec le droit européen et avec le plan stratégique wallon de la PAC. Il convient donc, dans le cadre du présent projet d'arrêté ministériel modificatif, de déroger au principe général de non-rétroactivité.

Ensuite, comme l'arrêté ministériel comporte des dispositions applicables dans le cadre de plusieurs interventions relevant de la Politique agricole commune, il est essentiel que les modifications de celui-ci entrent en vigueur au même moment où les arrêtés modificatifs des arrêtés relatifs aux dites interventions sont entrés en vigueur. En l'occurrence et sauf exceptions, l'entrée en vigueur de plusieurs arrêtés modificatifs relatifs à des interventions relevant de la Politique agricole commune a été fixée lors de la précédente modification au 1^{er} janvier 2024 afin d'éviter que les agriculteurs soient sanctionnés d'une manière qui contreviendrait à la réglementation européenne d'une part, et la réglementation wallonne d'autre part, il est nécessaire que le présent projet entre en vigueur de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2024.

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 consacrées par le présent projet d'arrêté ont fait l'objet au cours de l'année 2024 d'une campagne de communication auprès de ces derniers et des structures et organisations représentatives du secteur. Dans un esprit de prévisibilité des actes de l'administration, il est donc essentiel que les règles présentées soient rigoureusement identiques à celles consacrées dans le présent projet d'arrêté et qu'elles s'appliquent le 1^{er} janvier 2024 tel que cela a été communiqué ».

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.

Dans la mesure où l'arrêté en projet détermine l'objet de contrôles ou encore les mesures applicables en cas de manquements, la rétroactivité du projet au 1^{er} janvier 2024 est de nature à générer une insécurité juridique considérable et ne paraît dès lors pas admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO