

## Les subventions agro-environnementales en Région wallonne : un choix pertinent et efficient pour promouvoir une agriculture durable ?

Charles-Hubert Born<sup>1</sup> - Professeur à l'UCL, avocat

### — RÉSUMÉ

L'agriculture est aujourd'hui à la croisée des chemins. Elle doit désormais répondre aux attentes de la société en termes de protection de l'environnement et s'orienter vers un modèle multifonctionnel. L'un des instruments phares de la politique européenne de développement rural, deuxième pilier de la PAC, consiste dans l'octroi d'aides agro-environnementales, c'est-à-dire le versement de paiements aux agriculteurs qui s'engagent volontairement, pour une durée limitée, à mettre en œuvre des pratiques agricoles favorables à l'environnement qui dépassent le niveau d'exigences obligatoires. Le présent rapport a pour objet de présenter le régime agro-environnemental applicable en Région wallonne et d'en évaluer, tant que faire se peut, les avantages et inconvénients pour préserver et gérer l'environnement en milieu agricole. Après avoir rappelé le cadre juridique, nous évoquerons les principes qui régissent les aides agro-environnementales. Nous en développerons ensuite les principaux éléments constitutifs et les mécanismes destinés à en assurer l'effectivité. Nous évaluerons enfin leur efficacité et leur pertinence au regard des objectifs environnementaux qui leur sont assignés.

### — SAMENVATTING

De landbouw bevindt zich op een kruispunt. Het moet voldoen aan de verwachtingen van de samenleving op het gebied van milieubescherming en zich naar een multifunctioneel model oriënteren. Een van de toonaangevende instrumenten van de Europese plattelandsontwikkeling, tweede pijler van het GLB, bestaat in de financiële steun voor de uitvoering van agromilieumaatregelen, namelijk aan landbouwers die zich vrijwillig voor een beperkte tijd inzetten voor milieuvriendelijke landbouwpraktijken die verder gaan dan de verplichte vereisten. Dit artikel heeft tot doel de agromilieuregeling die van toepassing is in het Waalse Gewest voor te stellen en er de voor- en nadelen van te evalueren om het milieu in agrarische gebieden te beschermen en te beheren. Na de

<sup>1</sup> charles-hubert.born@uclouvain.be - L'auteur remercie vivement Christian Mulders et Marc Thirion (SPW, DGO3, Département des aides), Thierry Walot (UCL, ELI), Patrick Verté (SPW, DGO3, DEMNA), Lionel Delvaux (IEW), Bernard De Cock et Didier Vieuxtemps (FWA) ainsi que Marie Mahy (Cabinet du Ministre Henry) pour les informations qu'ils ont bien voulu communiquer à l'auteur. Celui-ci remercie également vivement Christian Mulders, précité, et Christophe Thiebaut (UCL, avocat) pour leur relecture attentive. Toute erreur n'est évidemment imputable qu'à l'auteur. La présente contribution est un développement de la contribution de l'auteur « Quelques réflexions sur le régime de mesures agro-environnementales en Région wallonne », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *Actualité du droit rural, Vers une gestion durable des espaces ruraux*, Actes du colloque de LLN du 31 mars 2009, Bruxelles, Bruylant, à paraître. La matière est arrêtée au 1<sup>er</sup> septembre 2011.



voorstelling van het wettelijke kader bespreken we de beginselen van de agromilieumaatregelen. Vervolgens onderzoeken we hun belangrijkste componenten en mechanismen om de effectiviteit ervan te garanderen. Tot slot zullen we hun effectiviteit beoordelen.

## Introduction

Les rapports entre l'agriculture et l'environnement sont fondamentalement ambivalents. Intensive, l'agriculture « *pollue, détruit, épuise, à l'instar des activités industrielles 'classiques'* ». Extensive ou à tout le moins multifonctionnelle, elle peut « *entretenir, préserver, protéger* »<sup>2</sup> les paysages ruraux à haute valeur naturelle, et contribue à la production d'innombrables services écologiques dont nous bénéficions au quotidien.

Dans les pays d'Europe occidentale, les pratiques agricoles ont connu, depuis la Seconde Guerre mondiale, une intensification sans précédent, rendue possible par la mécanisation et l'utilisation massive d'intrants chimiques. Les changements dans l'occupation du sol qui en ont découlé ont provoqué des conséquences particulièrement néfastes pour l'environnement, comme la destruction des habitats, la pollution des eaux, la dégradation des sols, l'eutrophisation généralisée des terres, l'appauvrissement génétique des races domestiquées ou encore l'homogénéisation des paysages ruraux. Simultanément, les terres les plus marginales ont été abandonnées à la recolonisation forestière, au détriment des milieux ouverts semi-naturels<sup>3</sup>.

Cette évolution a été fortement stimulée par la Poli-

tique agricole commune (PAC) mise en place au début des années soixante afin d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe des Six<sup>4</sup>. Pour tenter de renverser cette tendance et promouvoir un modèle d'agriculture multifonctionnelle répondant mieux aux attentes de la société, la Communauté européenne a progressivement réformé la PAC pour y intégrer des préoccupations relatives, entre autres, à la protection de l'environnement<sup>5</sup>. Instaurées dès 1992, les « mesures agro-environnementales » (MAE) en constituent certainement un des fleurons. En Région wallonne, un régime de « subventions agri-environnementales » exécute cette réglementation depuis 1994.

Privilégiant l'action volontaire plutôt que la contrainte, les MAE consistent en des aides financières accordées aux agriculteurs qui prennent volontairement, pour une durée déterminée, des engagements favorables à l'environnement dépassant les exigences réglementaires et les bonnes pratiques agricoles, de manière à compenser la perte de revenus encourue et les coûts en résultant. Chaque agriculteur peut ainsi contribuer volontairement, en limitant sa liberté d'exploitation mais sans affecter la viabilité de son exploitation, à la protection de l'environnement et à la production ou au maintien de services écologiques en milieu agricole.

<sup>2</sup> I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement. L'impossible conciliation ?*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 293.

<sup>3</sup> Sur l'impact de la PAC sur l'environnement, voy. D. STANNERS et Ph. BOURDEAU, éd., *Europe's Environment : The Dobris Assessment*, Office des publications des Communautés européennes, 1995, p. 449; E.E.A., *Europe's Environment : The Second Assessment*, Office des publications des Communautés européennes, 1998, p. 164 et s.

<sup>4</sup> Pour une présentation générale récente de la PAC, voy. C. BLUMANN (dir.), *Commentaire J. Mégret, v° Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, IEE, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2011, spéc. p. 267 et s. et les références citées.

<sup>5</sup> Sur les liens entre la PAC et l'environnement, voy. P. GODIN, « L'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture au niveau communautaire » in D. GERADIN (dir.), *Développements récents du droit européen de l'environnement. Agriculture et environnement - Concurrence et environnement*, Story-Scientia, Anvers, 1997, pp. 3-14 ; Ch.-H. BORN, « La conservation de la biodiversité dans la politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, 2001, n° 3-4, p. 341-401 ; I. DOUSSAN, « Droit, agriculture, environnement: bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective », *Droit de l'environnement*, n°99, juin 2002/5, p.156-162 ; I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement. L'impossible conciliation ?*, op. cit. ; C. BLUMANN, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *RAE*, 2003-2004/4, p. 531 et s. ; Ch.-H. BORN, « Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable ? », chapitre introductif de l'ouvrage collectif dirigé par I. DOUSSAN et J. DUBOIS (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne : des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, coll. Monde européen et international (CERIC), Paris, La Documentation Française, 2007, pp. 19-76 ; D. PAULET, « Aperçu de l'intégration de l'environnement dans les dernières réformes de la Politique Agricole Commune », *Amén.*, 2007/4, pp. 185-195 ; C. BLUMANN (dir.), *Commentaire J. Mégret*, op. cit., p. 290 et s.



Assurément, l'instrument est séduisant et rencontre un réel succès auprès des agriculteurs dans nombre d'Etats membres, dont la Belgique<sup>6</sup>. Il soulève cependant différentes questions juridiques parfois complexes. On est surtout en droit de se demander si, au regard de l'investissement financier qu'il représente pour la collectivité, l'outil tient toutes ses promesses. Le présent rapport a pour objet de présenter le régime applicable en Région wallonne et d'en évaluer, tant que faire se peut, les avantages et inconvénients pour préserver l'environnement en milieu agricole. A titre de comparaison, nous évoquerons également, de façon succincte et non systématique, la situation en Région flamande<sup>7</sup>. Après avoir rappelé le cadre juridique (Section 1), nous évoquerons les principes qui régissent les aides agro-environnementales (Section 2). Nous en développerons ensuite les principaux éléments constitutifs (Section 3) et les mécanismes destinés à en assurer l'effectivité (Section 4). Nous évaluerons enfin leur efficacité et leur pertinence (Section 5). Nous n'analyserons pas ici en détail les questions relatives aux modifications, transferts et reprises d'engagements ou encore au contrôle des pouvoirs subsidiant, non spécifique à la matière<sup>8</sup>.

## Section 1. Cadre juridique

Tous les Etats membres sont tenus, depuis 1992, de mettre en place un régime d'aides agro-environnementales dans le cadre de la politique européenne de déve-

loppement rural, deuxième pilier de la PAC (§ 1). Leur mise en œuvre en Région wallonne remonte à 1994 (§ 2). La compétence en agriculture et en environnement étant partagée entre l'Union et les Etats membres<sup>9</sup>, rien n'empêche cependant ces derniers de financer eux-mêmes des aides agro-environnementales en dehors de ce cadre, pour autant qu'ils respectent les règles européennes en matière d'aides d'Etat. Les Régions wallonne et flamande ont fait usage de cette faculté.

### § 1. Cadre européen

Les aides agro-environnementales ont connu une évolution importante dans la PAC (A). Elles relèvent aujourd'hui de la politique de développement rural, deuxième pilier de la PAC. Il importe donc d'en présenter brièvement les lignes de force (B) et le financement (C).

#### A. L'évolution du régime d'aides agro-environnementales dans la PAC

Si quelques mesures ponctuelles favorables à l'environnement en agriculture ont été prises par la Communauté européenne dans les années 70 et 80<sup>10</sup>, c'est dans un document de réflexion de 1991 que la Commission a reconnu pour la première fois la nécessité d'encourager une agriculture extensive en vue de contribuer, entre autres, à un mode de production agricole compatible

157

<sup>6</sup> Voy. COMMISSION EUROPEENNE, DG Agriculture et développement rural, *Agri-Environment Measures. Overview on General Principles, Types of Measures, and Application*, mars 2005, en ligne sur <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/>

<sup>7</sup> En droit belge, voy. G. ARQUIN et L. VAN DEN EYNDE, « Le droit de l'agriculture et de la sylviculture et les problèmes de l'environnement », *T.Agr.R./Rev. dr.rur.*, 1988, 167-182. ; M. HEYERICK, C. BAUWENS et G. BOGAERT, « Landbouw en natuur. De beheersovereenkomsten », *T.Agr.R./Rev. dr.rur.*, 1994, pp. 201-243; P. VAN WIJMEN, « Landbouw en natuur », *T.Agr.R./Rev. dr.rur.*, 1995, pp. 18-34. ; Ch. DAILLET, *Urbanisme et environnement en matière agricole*, Coll. Environnement, Kluwer, Diegem, 1999, p. 67 et s.; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Intersentia Rechtsw., Anvers et Groningue, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, pp. 709 et s. ; P. CALLEBAUT, « Beheersovereenkomsten in de landbouw in Vlaanderen en Nederland: Vergelijking, evaluatie en alternatieven », *T.M.R.*, 2007/6, pp. 570-589.

<sup>8</sup> Voy. les contributions relatives au contrôle des subventions in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 691 et 743 et s.

<sup>9</sup> Art. 4.2, d et e, TFUE.

<sup>10</sup> Voy. la directive 75/268/CEE du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (*J.O.C.E.*, L 128, 19 mai 1975) ; le règlement (CEE) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (*J.O.C.E.*, L 93, 30 mars 1985) (art. 19) ; le règlement (CEE) n° 2328/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (*J.O.C.E.*, L 218, 6 août 1991). Sur ces mesures, voy. Ch.-H. BORN, « La conservation de la biodiversité dans la politique agricole commune », *Cahiers de droit européen*, 2001, n° 3-4, p. 341-401.



avec l'environnement<sup>11</sup>. Parmi les propositions qui ont découlé de cette réflexion figurait un programme d'action agro-écologique, sous la forme d'une aide financière aux agriculteurs s'engageant à exploiter leurs terres de façon compatible avec l'environnement<sup>12</sup>.

Les premières aides agro-environnementales ont été formellement instaurées, au niveau européen, dans le règlement (CEE) n° 2078/92, en vue de promouvoir des « *méthodes de production compatibles avec les exigences accrues de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage* »<sup>13</sup>. Elles ont été prises, à l'origine, dans le cadre de la politique des marchés de produits agricoles (actuellement appelée « premier pilier » de la PAC), en accompagnement des réductions opérées au soutien à la production, décidées lors de la réforme de la PAC dite « Mac Sharry » (1992). Bien que la protection de l'environnement ne figure pas dans les objectifs de la PAC, la Cour de justice a confirmé, dans son arrêt *Huber*<sup>14</sup>, que l'article 43 TFUE (ex-37 CE), base légale de la politique agricole, pouvait fonder à lui seul le règlement (CEE) n° 2078/92 précité, sans qu'il soit besoin d'invoquer les dispositions du Traité relatives à la politique environnementale. Plus récemment, elle a confirmé ce point de vue en se fondant sur la clause d'intégration environnementale visée à l'article 11 TFUE (ex-art. 6 TCE)<sup>15</sup>.

Une nouvelle étape a été franchie à l'occasion de la réforme de la PAC de 1999, dans le cadre de l'Agenda 2000. Le Conseil a décidé de réformer en profondeur le modèle agricole européen en vue de répondre aux défis de la globalisation des échanges, de l'élargissement de l'Union et des nouvelles attentes des consommateurs, y compris en matière environnementale<sup>16</sup>. Le soutien aux prix et les aides à la production, relevant de la politique des marchés (premier pilier de la PAC) ont été remplacées par des aides directes, largement découplées de la production et soumises au respect de conditions environnementales. Les aides agro-environnementales ont quitté, à cette occasion, la politique des marchés pour rejoindre la politique dite de « développement rural »<sup>17</sup> – auparavant appelée politique des « structures » –, désormais deuxième pilier de la PAC et dont l'objet est d'établir un « *cadre du soutien communautaire en faveur d'un développement rural durable* », comprenant un vaste éventail d'aides environnementales<sup>18</sup>.

Abrogeant le règlement (CE) n° 1257/1999 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>19</sup>, le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)<sup>20</sup> régit désormais le soutien au développement rural, y compris les « paiements agroenvironnementaux » (art. 39). Modifié en 2009 suite à l'accord sur le « bilan de santé de la

<sup>11</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Communication du 30 janvier 1991 au Conseil sur l'évolution et l'avenir de la PAC*. Document de réflexion de la Commission (COM(1991) 100 final).

<sup>12</sup> COM(1991) 258 final du 11 juillet 1991.

<sup>13</sup> Quatrième considérant du préambule du Règlement (CE) n° 2078/92 du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (*J.O.C.E.*, L 215, 30 juillet 1992).

<sup>14</sup> C.J.C.E., 19 septembre 2002, *Republik Österreich et Martin Huber*, aff. C-336/00 („Huber“) (point 33). Voy. dans le même sens, en matière de pêche maritime, C.J.C.E., 24 novembre 1993, aff. C-405/92, *Mondiet*, *Rec. p.* I-6133, points 25 à 27.

<sup>15</sup> Selon la Cour, « *dans la mesure où les exigences de la protection de l'environnement, laquelle constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté, doivent, aux termes de l'article 6 CE, être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté, une telle protection doit être considérée comme un objectif faisant également partie de la politique commune dans le domaine de l'agriculture* » (C.J.C.E., 16 juillet 2009, *Horvath*, C-428/07, *Rec. p.* I-6355, point 29).

<sup>16</sup> Voy. COMMISSION EUROPEENNE, *Agenda 2000, Pour une union plus forte et plus large*, COM(97)2000 final, 15 juillet 1997.

<sup>17</sup> Sur la politique de développement rural, voy. Y. PETIT, « La politique agricole commune, une politique mutante ! », *Rev. dr. rur.*, mars 2004, pp. 170-176 ; L. BODIGUEL, « Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France », *Rev. dr. rur.*, déc. 2007, p. 20-31 ; C. BLUMANN (dir.), *Commentaire J. Mégret, op. cit.*, p. 261 et s.

<sup>18</sup> Voy. le règlement n° (CE) 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (*J.O.C.E.*, L160, 26 juin 1999).

<sup>19</sup> A l'exception de certaines dispositions relatives au soutien aux zones défavorisées, lesquelles ont été abrogées avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>20</sup> JOUE, n° L 277, 21 octobre 2005.



PAC »<sup>21</sup>, il a fait l'objet de deux règlements d'exécution (CE) n° 1974/2006 et n° 1975/2006 de la Commission respectivement du 15 et du 7 décembre 2006<sup>22</sup>. Le second vient d'être refondu dans un règlement (CE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011<sup>23</sup>. Diverses dispositions relevant du régime de droits au paiement unique<sup>24</sup> et à la conditionnalité des aides directes<sup>25</sup> (premier pilier de la PAC) sont également rendues applicables aux aides en matière de développement rural (deuxième pilier), de manière à uniformiser, tant que faire se peut, les procédures, les contrôles et les sanctions entre les deux piliers.

La PAC est à l'aube d'une nouvelle réforme, annoncée par la Commission dans une communication de 2010<sup>26</sup>. Elle y suggère différentes options, plus ou moins axées sur un nouveau « verdissement » des aides agricoles des premier et deuxième piliers. Les propositions de la Commission n'ont cependant pas encore été publiées à l'heure où ces lignes ont été rédigées.

## B. Les lignes de force de la politique de développement rural

Héritier de l'ancienne politique des structures agricoles, le nouveau règlement sur le développement rural a pour objectif, entre autres, « l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par un soutien à la gestion des terres » (art. 4, b). Il établit à cet effet un régime d'aides financières au développement rural, structurées autour de quatre axes. L'axe 2 vise spécifiquement la « gestion de l'espace et environnement », dont relèvent les « paiements agroenvironnementaux »<sup>27</sup>.

La mise en œuvre concrète des aides au développement rural et donc des MAE relève de la compétence conjointe de la Commission et des Etats membres. Ceux-ci doivent mettre en place un système de planification et de programmation de leur politique de développement rural, subordonné au respect d'orientations stratégiques européennes définies par le Conseil<sup>28</sup>, et qui constitue le cadre de l'octroi des aides au développement rural. Cette planification se décline en un « Plan stratégique national » et un ou plusieurs « programmes

<sup>21</sup> Le règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 (JOUE, n° L 30, 31 janvier 2009) a modifié l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005, qui régit les paiements agroenvironnementaux.

<sup>22</sup> JOUE, n° L 368, 23 déc. 2006. Voy., en ce qui concerne les paiements agroenvironnementaux, l'article 27 et le point 5.3.2.1.4 de l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>23</sup> Règlement (CE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JOUE, L25, 28 janv. 2011).

<sup>24</sup> Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JOUE, L 30, 31 janv. 2009).

<sup>25</sup> Voy. le règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JOUE, n° L 316/2009, 2 déc. 2009).

<sup>26</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, 2010 (COM(2010)672/5) (non datée). Voy. aussi Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2010 sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013 (2009/2236(INI)). Les propositions de la Commission pour cette réforme ne sont pas encore publiées au moment où sont rédigées ces lignes.

<sup>27</sup> Art. 36 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>28</sup> Voir les « orientations stratégiques » de la Communauté pour le développement rural (2007-2013), fixées par la Décision 2006/144 du Conseil du 20 février 2006 (JOUE, L 55 du 25 février 2006), modifiée par la décision 2009/61/CE du Conseil du 19 janvier 2009 (JOUE, L 30, 31 janv. 2009).





de développement rural » à l'échelle nationale ou régionale, destinés à exécuter le plan stratégique et définissant avec précision les aides accordées, sur la base d'une description détaillée de la situation existante et des problèmes rencontrés, notamment sur le plan environnemental<sup>29</sup>. Ces plans et programmes et leurs modifications doivent être approuvés par la Commission<sup>30</sup>. Ils constituent l'ossature de la politique de développement rural des Etats membres. Divers mécanismes de suivi et d'évaluation (*ex ante*, *in itinere* et *ex post*) des résultats de la mise en œuvre de cette planification sont prévus par le règlement (CE) n°1698/2005<sup>31</sup>.

En dépit du recours aux règlements, le législateur européen a laissé une importante marge de manœuvre aux Etats membres pour mettre en œuvre la politique de développement rural, en raison « *du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses zones rurales* »<sup>32</sup>. Les Etats membres sont ainsi compétents, en principe, pour choisir les types d'aides qui figureront dans leur(s) programme(s) de développement rural. Ils peuvent définir eux-mêmes, sous le contrôle de la Commission, les conditions précises d'éligibilité aux aides et décider des budgets alloués à ces aides, dans le respect des plafonds minimum et maximum définis dans l'annexe I du règlement (CE) n° 1698/2005.

La liberté n'est cependant pas totale. Contrairement aux autres aides en faveur de l'environnement, qui sont facultatives, les Etats membres sont obligés de prévoir des aides agro-environnementales dans leur(s) programme(s) de développement rural pour l'ensemble de leur territoire « *en fonction de leurs besoins particuliers* »<sup>33</sup>. En outre, l'article 16bis du règlement (CE) n° 1698/2005, inséré en 2009<sup>34</sup>, impose l'appui financier par les Etats membres à des « *opérations spécifiques liées à*

*certaines priorités* » de l'Union européenne, parmi lesquelles figurent le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau, la biodiversité et « *l'innovation* » liée à ces priorités<sup>35</sup>. La « *liste indicative* » des opérations à soutenir, des effets potentiels à atteindre et des aides potentiellement mobilisables à cette fin a été annexée au règlement (CE) n° 1698/2005. Les programmes nationaux de développement rural ont dû être modifiés en ce sens. Enfin, un quart du budget développement rural doit être consacré à l'axe 2, c'est-à-dire à l'environnement (*infra*, C).

La gestion des aides, l'organisation des paiements et le contrôle du respect des conditions d'éligibilité doivent être assurés par les Etats membres, en étroite coopération avec la Commission. Trois organes doivent être mis en place par l'Etat membre à cet effet, à savoir :

- une « autorité de gestion », organisme public ou privé, national ou régional désigné par l'Etat membre et chargé de la gestion, de la mise en œuvre et de l'évaluation efficaces, effectives et correctes du programme de développement rural, ainsi que des obligations d'information et de rapportage ;
- des organismes payeurs, chargés de gérer les fonds européens alloués et d'effectuer les paiements proprement dits, ainsi que de contrôler le respect des conditions d'éligibilité y compris sur le terrain<sup>36</sup> ;
- des organismes certificateurs, chargés de vérifier les comptes des organismes payeurs.

La gestion individuelle des aides et le contrôle du respect des conditions d'admissibilité aux aides – qu'il s'agisse des aides directes ou des aides au développement rural – par les Etats membres s'opèrent au moyen d'un « système intégré de gestion et de contrôle » (SIGeC)<sup>37</sup>, sur lequel nous reviendrons brièvement (*infra*, Section 4).

<sup>29</sup> Voy. le contenu obligatoire des programmes de développement rural défini à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>30</sup> Cette approbation ne leur confère pas pour autant la nature de mesure de droit communautaire (CJUE, 19 septembre 2002, aff. C-336/00, *Huber* (précité) Rec. p. I-7699, points 39 et 40 ; 4 juin 2009, aff. C-241/07, *Otsa Talu* (précité) point 37).

<sup>31</sup> Art. 77 et s. du règlement (CE) n° 1698/2005. Sur cette importante question, voy. COUR DES COMPTES, *L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?* Rapport spécial n° 7/2011, en ligne sur <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8772788.pdf>.

<sup>32</sup> Deuxième considérant du préambule du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>33</sup> Art. 39.1 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>34</sup> Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 (*JOUE*, n° L 30, 31 janv. 2009).

<sup>35</sup> Art. 16bis.1, a à d et f du règlement (CE) n° 1698/2005. Ces priorités ont été intégrées dans les orientations stratégiques de l'Union et précisées dans les plans stratégiques nationaux.

<sup>36</sup> Les missions de contrôle peuvent faire l'objet de délégation, à certaines conditions et moyennant un protocole *ad hoc*, à d'autres organes (*infra*).

<sup>37</sup> Voy. le règlement (CE) n° 1122/2009 précité ; règlement (CE) n° 65/2011 précité.



### C. Le financement de la politique de développement rural

L'essence d'une politique d'aide réside dans son financement. En matière de développement rural, l'effort est fourni à la foi : pas l'Union et pas les Etats membres. Pour autant qu'elles respectent le cadre fixé, les aides au développement rural sont cofinancées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ce dernier intervenant à raison de 55 % des dépenses publiques éligibles à l'axe 2 (80 % dans les régions pouvant bénéficier de l'objectif « convergence »), lequel doit bénéficier d'au moins 25 % du budget national total consacré au développement rural. Instauré en 1999 et devenu obligatoire en 2003, le mécanisme de modulation, qui opère un transfert des crédits résultant de la réduction progressive des aides directes du premier pilier vers le deuxième pilier<sup>38</sup>, permet d'augmenter de façon conséquente le budget consacré aux paiements agroenvironnementaux<sup>39</sup>. Le déséquilibre n'en reste pas moins flagrant entre le premier et le deuxième pilier, ce qui risque d'anéantir les effets du soutien à un développement rural durable. Le « verdissement » accru des aides directes dans le cadre de la prochaine réforme pourrait cependant corriger cette situation.

Pour la période 2007-2013, le montant total dépensé par l'UE pour cofinancer les MAE s'élève à environ 20 milliards d'euros, soit 22 % du budget de la politique de développement rural. Les dépenses réelles de l'UE pour l'exercice 2009 se sont élevées à 2,5 milliards d'euros, et à 7,7 milliards d'euros pour la première moitié de la période de programmation (1er janvier 2007-1er juillet 2010)<sup>40</sup>.

### § 2. Cadre régional

Les règlements agricoles européens ont été exécutés, en Région wallonne, par voie d'arrêtés réglementaires (B) – hélas sans véritable base légale (A) – et au travers de la programmation du développement rural (C).

#### A. Le cadre légal dans l'ordre interne

En droit interne, la mise en œuvre de la politique européenne de développement rural relève, on le sait, de la compétence des régions<sup>41</sup>. Elle n'a cependant pas fait l'objet d'une législation-cadre spécifique en Région wallonne, contrairement à ce qui est le cas en Région flamande (*infra*). La réglementation wallonne en matière d'aides au développement rural repose toujours sur la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime<sup>42</sup> et sur la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole<sup>43</sup>. A l'analyse, cette base légale s'avère extrêmement fragile, à tout le moins en ce qui concerne les MAE<sup>44</sup>.

En effet, avant 1999, les MAE relevaient de la politique des marchés (devenue le premier pilier de la PAC). Elles étaient présentées alors comme des « mesures d'accompagnement » à la diminution du soutien aux prix. Le premier arrêté relatif aux subventions agro-environnementales du 8 décembre 1994 pouvait donc être fondé, comme l'indiquait son préambule, sur la loi du 28 mars 1975 précitée, dont l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, habilite le Roi à « *prendre toutes les mesures pour l'exécution des organisations communes des marchés* » dans le cadre de la PAC. Une telle habilitation était évidemment très large, mais avait le mérite d'exister.

Après 1999, les MAE sont devenues des aides relevant de la politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC). Comme l'a confirmé la Section de législation du Conseil d'Etat dans un avis relatif à un projet d'arrêté relatif aux indemnités et subventions Na-

<sup>38</sup> Art. 7 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>39</sup> Au total, les montants des réductions d'aides directes affectés au FEADER au titre de la modulation s'élèvent, pour 2011, à plus de deux milliards d'euros (C. BLUMANN (dir.), *op. cit.*, p. 240).

<sup>40</sup> COUR DES COMPTES, *L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ? op. cit.*, p. 9.

<sup>41</sup> Voy. l'art. 6, § 1<sup>er</sup>, III, 1<sup>o</sup> (remembrement des biens ruraux et rénovation rurale) et V (politique agricole, sauf exceptions) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 (vig. 1<sup>er</sup> janv. 2002).

<sup>42</sup> M.B., 25 avril 1975.

<sup>43</sup> M.B., 2 mars 1961.

<sup>44</sup> Pour plus de détails sur cette question, voy. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions... », *op. cit.*, à paraître.



tura 2000, la loi du 28 mars 1975 ne couvre pas ce pilier<sup>45</sup>. Nous avons déjà montré dans une autre contribution que ni la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'Investissement agricole, ni le décret annuel de budget, qui autorise les dépenses en matière d'aides agricoles<sup>46</sup>, ni l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, permettant l'octroi de subventions favorisant la biodiversité en milieu rural, ne constituent des bases légales suffisantes pour fonder l'octroi et le contrôle des aides agroenvironnementales en Région wallonne<sup>47</sup>.

Il faut donc se rendre à l'évidence : les MAE *semblent dépourvues d'une base légale suffisante en droit wallon*, ce qui, si cela était confirmé par de la jurisprudence, remettrait en cause la légalité des décisions d'octroi, de refus ou de réduction prises depuis 1999. Une juridiction judiciaire pourrait donc, si cette interprétation est confirmée, faire application de l'article 159 de la Constitution pour, par exemple, considérer comme illégale une décision de refus ou une sanction contestée par un agriculteur et, le cas échéant, engager la responsabilité civile de la Région en cas de dommage découlant de cette illégalité<sup>48</sup>. Compte tenu des montants considérables en jeu et de l'importance des aides pour la trésorerie des exploitations agricoles engagées dans les MAE, il paraît urgent pour le Gouvernement de remédier à cette

lacune en adoptant un décret-cadre à même de fonder les différentes mesures d'exécution des règlements européens.

Une telle législation-cadre existe, on l'a dit, en Région flamande, même si elle reste également très peu détaillée sinon lacunaire, notamment sur la gestion des aides. Le décret flamand précité du 3 mars 2004 relatif au subventionnement de méthodes de production agricole plus durables et à l'agrément de centres pour une agriculture plus durable<sup>49</sup> prévoit que « *Les mesures d'aide suivantes peuvent être prises pour promouvoir une agriculture plus durable : 1° la promotion de l'application d'activités agricoles favorisant la protection de l'environnement (...)* » (art. 3, § 1<sup>er</sup>). Les articles 45 et 46 du décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel offrent par ailleurs une base légale à la conclusion de « contrats de gestion » ('beheersovereenkomsten') à des fins de conservation de la nature<sup>50</sup>.

## B. Le cadre réglementaire interne

La réglementation relative aux MAE est régie, en Région wallonne, par deux arrêtés du Gouvernement wallon. Le premier arrêté établissant un régime de subventions agro-environnementales a été pris le 8 décembre

<sup>45</sup> La Section de législation a considéré que : « *L'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 28 mars 1975, précitée, habilite le pouvoir exécutif, en ce qui concerne les produits visés dans cette loi, à prendre, en particulier, "toutes les mesures pour l'exécution des organisations communes de marchés" qui sont élaborées sur la base des articles 36 et 37 (1) du traité instituant la Communauté européenne. Le projet d'arrêté tend, en tout cas aux articles 2 à 5, à concourir à l'exécution de règles fixées au titre de la politique agricole commune. Il contribue tout particulièrement à l'exécution du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Il importe toutefois d'observer que ce règlement, qui se rapporte à la politique de développement rural, ne relève pas de la politique des organisations communes de marchés, seules visées par l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 28 mars 1975, précitée. (...)* De son côté, l'article 3, § 1er, 2°, de la loi du 28 mars 1975, précitée, habilite le pouvoir exécutif à fixer diverses catégories de conditions auxquelles doivent satisfaire les produits visés par cette loi, notamment des conditions "de subside". Ceci ne suffit pas à donner au Gouvernement le pouvoir de régler l'octroi des subventions qu'envisage le projet d'arrêté. En effet, ces subventions, qui poursuivent l'objectif d'encourager des activités ou des comportements déterminés afin, comme l'indique le préambule du projet d'arrêté, de "contribuer à la mise en oeuvre des objectifs du réseau Natura 2000", n'ont pas pour objet de fixer des conditions auxquelles doivent satisfaire les produits visés par la loi du 28 mars 1975, précitée, et n'entrent donc pas dans les prévisions de l'article 3, § 1er, 2°, de cette loi » (nous soulignons) (Avis L. 45.798/4 du 4 février 2009 projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux indemnités dans les sites Natura 2000").

<sup>46</sup> Voy. l'article 98 du décret du 22 décembre 2010 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011 (M.B. du 10 février 2011).

<sup>47</sup> Voy. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le régime des mesures agro-environnementales en Région wallonne », *op. cit.*, à paraître.

<sup>48</sup> Voy. sur cette question Ph. QUERTAINMONT, « Responsabilité de l'administration dans l'octroi d'aides financières aux entreprises », in COLL., *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 199, p. 123 et s.

<sup>49</sup> M.B., 26 mars 2004.

<sup>50</sup> M.B., 10 janvier 1998.





1994<sup>51</sup>. Il a été refondu en 1999<sup>52</sup>, en 2004<sup>53</sup> et en 2008, dans l'AGW du 24 avril 2008 « relatif aux subventions agri-environnementales »<sup>54</sup>, principal siège de la matière aujourd'hui. Les engagements pris sous l'empire des précédents arrêtés restent cependant régis par ces derniers<sup>55</sup>. A ce cadre s'ajoute l'AGW du 24 avril 2008 relatif au soutien à l'agriculture biologique, qui prévoit l'octroi d'aides à la conversion des exploitations conventionnelles en exploitations « bio » et à leur maintien. Ces aides, restées fédérales jusqu'en 2002, constituent un type particulier de MAE (méthode 11) et sont traitées comme telles dans le PwDR 2007-2013<sup>56</sup>. Elles ne seront pas étudiées ici, même si leur régime est globalement identique à celui des autres mesures. Outre ces deux arrêtés, la réglementation relative à la conditionnalité trouve également à s'appliquer aux MAE, bien qu'elle ne leur soit pas spécifique (*infra*)<sup>57</sup>. Pour permettre aux agriculteurs de maîtriser cette réglementation complexe, une « notice explicative du formulaire de déclaration de superficie », sorte de circulaire dont la valeur juridique est controversée, est envoyée annuelle-

ment à chaque agriculteur en même temps que ledit formulaire, de façon à donner toutes les explications techniques et administratives sur la façon d'obtenir ces aides<sup>58</sup>.

Nous avons déjà évoqué dans une autre contribution les problèmes de lisibilité, d'accessibilité et de sécurité juridique que soulève cette réglementation, au-delà de la fragilité de sa base légale<sup>59</sup>.

En Région flamande, les aides agro-environnementales sont octroyées en vertu de deux mécanismes d'octroi différents. Le premier se fonde sur la conclusion de contrats de gestion entre la Société flamande terrienne (VLM) et les agriculteurs. Il est réglé par un arrêté du Gouvernement flamand du 6 juin 2008<sup>60</sup> et a été pris sur la base principalement du décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel<sup>61</sup>. Le second régime consiste en des subventions unilatérales octroyées par l'Agence de l'Agriculture et de la Pêche (ALV) et poursuit des objectifs environnementaux différents. Il est prévu dans un arrêté du 21 décembre 2007<sup>62</sup> pris sur la

<sup>51</sup> AGW du 8 décembre 1994 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales en vue de promouvoir des méthodes de la production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel (*M.B.*, 8 mars 1995).

<sup>52</sup> AGW du 11 mars 1999 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales (*M.B.*, 31 mars 1999).

<sup>53</sup> AGW du 28 octobre 2004 relatif à l'octroi de subventions agri-environnementales (*M.B.*, 29 déc. 2004, éd. 2).

<sup>54</sup> *M.B.*, 17 juin 2008.

<sup>55</sup> Art. 13, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>56</sup> L'aide à l'agriculture biologique constitue la dernière des 11 méthodes de production financées au titre de mesures agri-environnementales (sous le code 214) par le PwDR 2007-2013 (version février 2010, p. 212).

<sup>57</sup> AGW du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, *M.B.*, 23 mars 2006 (art. 27); AGW du 22 juin 2006 fixant les lignes directrices de la conditionnalité prévue par l'article 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (*M.B.*, 10 août 2006); AM du 7 juillet 2006 (*M.B.*, 13 octobre 2006).

<sup>58</sup> DGO3, *Notice explicative du formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides 2011*, volets 1 et 2, en ligne sur <http://agriculture.wallonie.be/apps/spifewolwin/article.php3?idEarticle=186> (visité le 1er mars 2011) (ci-après « notice explicative 2011 »). Sur la portée juridique de cette notice et les problèmes qu'elle soulève, voy. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le régime agro-environnemental en Région wallonne », *op. cit.*, à paraître.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> AGF du 6 juin 2008 relatif à la conclusion de contrats de gestion et à l'octroi d'indemnités en exécution du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural (*M.B.*, 26 juin 2008). Voy. aussi son arrêté d'exécution : AM du 11 juin 2008 relatif à la conclusion de contrats de gestion et l'octroi des compensations en exécution du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural (*M.B.*, 26 juin 2008).

<sup>61</sup> Art. 45 et 46 du décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (*M.B.*, 10 janvier 1998).

<sup>62</sup> AGF du 21 décembre 2007 relatif à l'octroi de subventions à l'exécution de mesures agri-environnementales en exécution du Programme flamand de Développement rural (*M.B.*, 22 janvier 2008, éd. 4), modifié pour la dernière fois par un arrêté du 4 février 2011.



base du décret flamand du 3 mars 2004 relatif au subventionnement de méthodes de production agricole plus durables, déjà cité.

### C. *La mise en œuvre de la politique de développement rural dans l'ordre interne*

La mise en œuvre de la politique de développement rural en Région wallonne – dont relèvent toutes les MAE à l'exception d'une seule (*infra*) – est centralisée dans les mains de l'autorité régionale, comme c'est également le cas en Région flamande.

Le Gouvernement wallon, est désigné, dans le PwDR 2007-2013, comme « l'autorité de gestion » au sens du règlement (CE) n° 1290/2005 déjà cité<sup>63</sup>. Un seul organisme payeur est agréé pour la Région wallonne, à savoir le Département des aides de la DGO<sup>64</sup>. Il est chargé notamment de l'ordonnancement, de l'exécution et de la comptabilisation des paiements ainsi que des contrôles administratifs et sur place, des délégations – aux directions extérieures ainsi qu'à d'autres administrations<sup>65</sup> – étant prévues dans certains cas<sup>66</sup>.

La planification du développement rural s'effectue, dans les deux régions, en dehors de tout cadre légal<sup>67</sup> ou même réglementaire. Elle repose, à son sommet, sur un « Plan stratégique pour la Belgique », établi conjointe-

ment, également sans fondement juridique précis, par les Régions wallonne et flamande et articulé en un volet national, un volet flamand et un volet wallon<sup>68</sup>. Ce plan stratégique est mis en œuvre au moyen des programmes régionaux de développement rural, documents clés sur lesquels repose l'ensemble de la politique des régions en matière de soutien au développement rural.

Le Gouvernement wallon a ainsi adopté son « Programme wallon de développement rural 2007-2013 » (PwDR), qui a succédé à un plan pour la période 2000-2006. Le programme actuel a été approuvé par la Commission européenne en 2007<sup>69</sup>. Les paiements agroenvironnementaux (code 214) correspondent à l'une des cinq mesures de l'axe 2 du PwDR 2007-2013. Celui-ci bénéficie d'une enveloppe budgétaire totale de 554 millions d'euros<sup>70</sup>. Le montant alloué aux MAE s'élève, au total, à 224 millions d'euros (dont 50 %, soit 112 millions financés par le FEADER)<sup>71</sup>, soit environ 40 % du budget total prévu pour l'ensemble du PwDR 2007-2013<sup>72</sup>. Les MAE constituent donc les mesures d'aide qui bénéficient, de loin, du plus important financement dans le dispositif wallon de soutien au développement rural<sup>73</sup>. En Région flamande, la programmation du développement rural est assurée par le « Programme flamand pour le développement rural 2007-2013 » ('Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2007-2013') (ci-après PPOD II)<sup>74</sup>.

<sup>63</sup> PwDR 2007-2013, p. 404.

<sup>64</sup> Plus précisément, l'organisme payeur pour la Région wallonne est formé par « le directeur général, la Cellule audit FEAGA/FEADER, le Département des Aides et la Direction des Contrôles du Département de la Police et des Contrôles de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement » (art. 1<sup>er</sup> de l'AGW du 3 avril 2009 désignant l'Organisme payeur de Wallonie pour les Fonds FEAGA et FEADER au sein de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement et lui octroyant l'agrément à titre définitif, *M.B.* du 21 avril 2009).

<sup>65</sup> Par exemple l'AFSCA ou le DNF pour les contrôles de conditionnalité en lien avec les réglementations gérées par ces administrations (voy. la notice explicative 2011, volet 2, p. 32).

<sup>66</sup> PwDR 2007-2013, p. 407 et s.

<sup>67</sup> Ni le décret flamand du 3 mars 2004, ni celui du 27 octobre 1997 ne semblent donner une base légale à la programmation du développement rural en Région flamande.

<sup>68</sup> Ce plan est accessible en ligne sur le site <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/strategiebelgie.pdf>.

<sup>69</sup> Décision C(2007)6083 de la Commission européenne du 30 novembre 2007. Le PwDR 2007-2013 (version 2011) est en ligne sur le site <http://www.pwdr.be/>.

<sup>70</sup> Cette enveloppe budgétaire est passée de 447 à 554 millions d'euros suite au « Bilan de santé de la PAC » et au « Plan de relance économique ».

<sup>71</sup> Y compris l'augmentation du budget suite au Bilan de santé de la PAC et au Plan de relance économique. Voy. PwDR 2007-2013 (version février 2010), p. 224.

<sup>72</sup> Voy. ADE, *Évaluation à mi-parcours du Plan wallon de Développement Rural 2007-2013*, déc. 2010, p. 144 (en ligne sur <http://agriculture.wallonie.be/apps/spip/wolwin/IMG/pdf/PwDR-Evaluationmi-parcours.pdf>).

<sup>73</sup> En ce sens, ADE, *Évaluation à mi-parcours...*, *op. cit.*, p. 144.

<sup>74</sup> Approuvé par le Gouvernement flamand le 27 octobre 2006 et approuvé par la Commission le 13 novembre 2007. En ligne sur : <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/Integraal%20document.pdf> (visité le 20 octobre 2011).



L'on peut regretter l'absence d'un cadre légal pour l'établissement de la planification du développement rural dans les deux régions, même si cela a l'avantage de la souplesse. Se pose ainsi la question de la soumission de ces documents à évaluation des incidences environnementales et à participation du public. L'évaluation *ex ante* du programme, exigée par l'article 85 du règlement (CE) n° 1698/2005, doit en principe « faire le point sur les exigences liées à l'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil », ce qui semble indiquer que toute la procédure doit être respectée<sup>75</sup>. Il n'est pas non plus exclu que ces mêmes documents puissent tomber dans le champ d'application du régime d'évaluation Natura 2000 prévu par l'article 6, §§ 3 et 4, de la directive 92/43/CEE « Habitats », compte tenu de l'impact potentiellement significatif que peut entraîner un soutien financier à des mesures comme le remembrement ou l'irrigation dans et autour des sites Natura 2000. Enfin, on ne saurait non plus exclure que la programmation du développement rural, compte tenu des objectifs environnementaux qu'elle poursuit, tombe dans le champ de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, qui soumet à la participation du public les « plans et programmes relatifs à l'environnement ».

Le droit wallon ne soumet pas à évaluation des incidences la programmation du développement rural en

général<sup>76</sup>, mais l'en exonère explicitement pour la période 2000-2006, conformément à ce que prévoit la directive 2001/42/CE<sup>77</sup>. Aucune participation du public n'est prévue non plus dans l'état actuel de la législation<sup>78</sup>. Le Gouvernement wallon a pourtant procédé de façon informelle à une « évaluation stratégique environnementale » de son PwDR 2007-2013<sup>79</sup> dans le cadre de l'évaluation *ex ante* et l'a soumise, avec le projet de plan, à la consultation d'une série de « partenaires privilégiés » issus des secteurs agricoles et forestiers, environnementaux, et économiques<sup>80</sup>. Nous n'avons pas tenté de vérifier dans quelle mesure cette évaluation respecte le prescrit de la directive 2001/42/CE et celui de la directive « Habitats ». A notre connaissance, aucune enquête publique au sens strict n'a été organisée à cette occasion. En outre, sauf erreur, les nombreuses modifications apportées par la suite au PwDR 2007-2013 n'ont pas été soumises à un examen préalable pour déterminer dans quelle mesure elles devaient elles-mêmes faire l'objet d'une évaluation et d'une participation du public. La régularité de l'arrêté du 24 avril 2008 et des décisions prises sur sa base pourraient être sujettes à caution, dans la mesure où ils mettent en œuvre directement le PwDR 2007-2013<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> Annexe II, point 3.3., du règlement (CE) n° 1974/2006. La Cour des comptes indique dans son dernier rapport que « L'évaluation environnementale stratégique fait partie intégrante de l'évaluation *ex ante* (...) et satisfait aux exigences de l'évaluation environnementale prévue par la directive 42/2001/CE du Parlement européen et du Conseil (...) » (note 10, p. 18).

<sup>76</sup> Le PwDR n'est pas repris dans la liste I des plans soumis d'office à l'évaluation des incidences prévue par la directive 2001/42/CE (voy. l'annexe V du Livre Ier du Code de l'environnement) mais pourrait être repris dans la liste II des autres plans et programmes, soumis au cas par cas à cette évaluation. Toutefois, le Gouvernement n'a pas encore établi cette liste à ce jour. Par ailleurs, la loi du 12 juillet 1973 exclut du champ d'application de l'évaluation appropriée « Natura 2000 » les plans à valeur indicative (voy. l'article 29, § 2, de la loi et la définition de la notion de « plan » à l'art. 1<sup>er</sup>, 27<sup>o</sup>, de la même loi qui ne vise que les plans à valeur réglementaire). L'effet direct de l'article 6, § 3, de la directive Habitats, reconnu par le Conseil d'Etat (C.E., n° 94.527, 4 avril 2001, *asbl L'Erablière et commune de Nassogne*), n'exonère cependant pas le Gouvernement de son obligation, le cas échéant.

<sup>77</sup> L'article D.53, § 4, du Livre Ier du Code de l'environnement prévoit que ne sont pas soumis à évaluation « les plans et programmes cofinancés par l'Union européenne au titre des périodes de programmation en cours concernant respectivement les règlements n° 1260/1999 et n° 1257/1999 du Conseil », c'est-à-dire la programmation du développement rural pour la période 2000-2006, comme le permet le droit européen.

<sup>78</sup> Du moins tant que la liste II des plans et programmes soumis au cas par cas à évaluation des incidences n'aura pas été fixée. Si celle-ci, une fois fixée, vise le PwDR, le Livre Ier du Code de l'environnement soumet son élaboration et sa modification à enquête publique, qu'il soit soumis ou non à évaluation (art. D.29-1, § 3, 1<sup>o</sup>, (cat. A.2) et § 4, a, 1<sup>o</sup>, (cat. B) du Livre Ier du Code de l'environnement).

<sup>79</sup> Celle-ci est jointe en annexe V du PwDR 2007-2013.

<sup>80</sup> La liste de ces partenaires est jointe en annexe VII du PwDR 2007-2013.

<sup>81</sup> Premier considérant du préambule de l'AGW du 24 avril 2008.



La situation ne semble guère différente en Région flamande<sup>82</sup>.

## Section 2. Principes et nature juridique

Il importe à présent d'exposer les principes qui régissent les mesures agro-environnementales (§ 1). On discutera ensuite de leur nature juridique en Région wallonne (§ 2).

### § 1. Principes

Selon l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005, « les paiements agroenvironnementaux sont accordés aux agriculteurs qui prennent volontairement des engagements en faveur de l'agroenvironnement. (...) Les paiements agroenvironnementaux ne concernent que les engagements qui dépassent les normes obligatoires (...). Ces engagements sont pris en général pour une durée de cinq à sept ans. (...) Les paiements sont accordés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris; le cas échéant, ils peuvent également couvrir les coûts induits » (nous soulignons)<sup>83</sup>. De cette disposition se dégagent les grands principes qui

régissent l'aide agro-environnementale<sup>84</sup>.

### A. La nature économique de l'instrument

Fondamentalement, les aides agro-environnementales consistent dans une compensation financière versée par les pouvoirs publics aux agriculteurs qui s'engagent volontairement à maintenir ou produire des biens ou des services environnementaux au bénéfice de la collectivité. Plus précisément, elles visent à convaincre l'agriculteur, par l'octroi de primes suffisamment attractives, de mettre en œuvre certaines pratiques agricoles durables, définies dans un cahier de charges précis, sur tout ou partie de son exploitation, de manière à réaliser certains objectifs environnementaux prédéfinis. Les aides relèvent, à ce titre, de la catégorie des *instruments économiques* de protection de l'environnement<sup>85</sup>. Elles sont parfois qualifiées, au sens large, de « paiements pour services environnementaux » (Payment for environmental services, PES), concept neuf en droit et en économie de l'environnement qui désigne des mécanismes de paiement par lesquels les bénéficiaires de services environnementaux versent une compensation financière aux gestionnaires des terres qui produisent ou maintiennent ces services<sup>86</sup>.

Telle qu'elle est définie dans le règlement (CE) n° 1698/2005, l'aide ne peut compenser que les « *coûts*

<sup>82</sup> Le décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (*M.B.*, 3 juin 1995) (« DABM ») soumet à évaluation « tout plan ou programme qui constitue le cadre pour l'octroi d'une autorisation à un projet » ainsi que « tout plan ou programme pour lequel, eu égard aux incidences éventuelles sur des zones, une évaluation appropriée est requise au titre de l'article 36ter, § 3, alinéa 1er, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel » (art. 4.2.1.). Aucune liste fermée de plans et programmes soumis à évaluation n'est établie. N'est toutefois pas visé, entre autres, « (...) le plan ou le programme qui est cofinancé dans le cadre de l'actuelle période de programmation 2000-2006 relativement au Règlement CE n° 1260/1999 (...) et 2000-2007 du Règlement (CE) n° 1257/1999 (...) » (art. 4.2.2.). Comme en Région wallonne, le PDPO II 2007-2013 a été soumis à évaluation des incidences environnementales (« milieubeoordeling ») dans le cadre de l'évaluation *ex ante* (p. 71), mais ne fait pas référence à une quelconque enquête publique. Tout au plus est-il fait référence à une « information du grand public » sur les mesures prises (p. 452).

<sup>83</sup> Dans son arrêt *Otsa Talu* précité, la Cour avait déduit des articles 22 à 24 de ce règlement que « les mesures agro-environnementales se caractérisent par l'engagement quinquennal souscrit par les agriculteurs concernés de pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement. En contrepartie des engagements agroenvironnementaux, l'aide est allouée annuellement par les États en fonction de la perte de revenus encourue ou des coûts additionnels en résultant » (CJUE, 4 juin 2009, aff. C-241/07, *Otsa Talu* précité, point 36).

<sup>84</sup> Sur ces principes, voy. aussi COMMISSION EUROPÉENNE, DG Agriculture et développement rural, *Agri-Environment Measures*, op. cit., pp. 9-10.

<sup>85</sup> Voy. C. LONDON, « L'incitation par les instruments économiques », in X., *L'ordre public écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 323 et s.

<sup>86</sup> Les MAE ne peuvent *a priori* être qualifiées de PES au sens strict dans la mesure où ce ne sont pas les bénéficiaires directs des services écologiques rendus par les écosystèmes agricoles qui paient les primes aux agriculteurs engagés dans les MAE mais l'Etat. En outre, aucune rémunération n'est en principe versée au-delà de la compensation des pertes et coûts supportés (*infra*). Au sens large, cependant, on peut les qualifier comme tels puisque, au travers des pouvoirs subsidiaires, c'est la collectivité, bénéficiaire des services produits, qui finance leur production ou leur maintien. Sur cette notion et sur leur application aux MAE, voy. R. PIRARD



supplémentaires » et « la perte de revenus » dus aux engagements pris, ainsi que, le cas échéant, les « coûts induits » (ou coûts de transaction)<sup>87</sup> par l'engagement, au-delà des coûts qu'emportent le respect des normes obligatoires et des bonnes pratiques (*infra*, point suivant). Les coûts d'investissement ne sont pas couverts<sup>88</sup>. Dans ce système, l'aide est donc censée, en principe, uniquement remplacer le revenu que l'agriculteur peut attendre de l'exploitation de sa parcelle conformément aux bonnes pratiques et non consister dans une véritable rémunération pour la production ou le maintien d'un service environnemental. Aucun incitant financier ne peut donc être intégré dans le montant de la prime, contrairement à ce qui était autorisé dans la période de programmation précédente<sup>89</sup>. Ceci s'explique dans la mesure où toute surcompensation non justifiée ferait passer la prime *a priori* dans la catégorie des aides d'Etat<sup>90</sup> (*infra*, § 2, D) et soulèverait la question de sa compatibilité au regard des règles de l'OMC. Pour éviter de nuire à l'attractivité de l'instrument sans pour autant se mettre en porte à faux avec les exigences précitées, le droit européen laisse cependant une certaine

flexibilité aux Etats membres à cet égard pour inclure, indirectement, un incitant financier dans leurs aides, au travers de la notion de « coûts induits », définie de façon très floue et donc susceptible d'une application extensive.

En outre, un plafond est fixé par le règlement (CE) n° 1698/2005 pour les différents types d'aides<sup>91</sup>, ce qui peut rendre impossible le financement de prestations à haute valeur ajoutée environnementale mais très coûteuses à mettre en œuvre<sup>92</sup>. Le règlement (CE) n° 1974/2006 fixe par ailleurs certains critères pour établir les montants. Il inclut notamment l'obligation pour l'Etat membre de « *prendre en compte les conditions spécifiques des sites, au niveau local ou régional, et, le cas échéant, l'affectation effective des sols* », autrement dit de différencier spatialement le montant des aides<sup>93</sup>. La Cour des comptes a critiqué à cet égard certains programmes nationaux qui ne tenaient pas compte des disparités régionales, ce qui entraînait une surcompensation dans certaines situations<sup>94</sup>.

Ainsi conçu, l'incitant peut résider dans l'attrait d'un revenu supplémentaire, à savoir lorsque l'aide couvre

et E. BROUGHTON, « What's in a name ? Market-based instruments for biodiversity », *Analyses*, Paris, IDDRI, mai 2011, n° 03/11, spéc. p. 22, en ligne sur [www.iddri.org](http://www.iddri.org).

<sup>87</sup> Les « coûts induits » sont définis comme « *les coûts liés à la réalisation de la transaction qui ne sont pas directement assimilables aux coûts de mise en oeuvre de l'engagement auquel ils se rapportent. Les coûts induits sont calculés sur toute la période concernée par l'engagement et sont plafonnés à 20 % des pertes de revenus et des coûts additionnels résultant de l'engagement* » (art. 27.10 du règlement (CE) n° 1974/2006). Ces coûts induits sont censés couvrir les coûts que représente le temps mis par l'agriculteur pour, par exemple, solliciter les primes, pour participer à des réunions d'information, etc.

<sup>88</sup> Ceci s'explique par le fait qu'un soutien spécifique aux « *investissements non productifs* » est prévu dans le règlement (CE) n° 1698/2005 lorsqu'ils sont « *à la réalisation des engagements [agroenvironnementaux], ou d'autres objectifs agroenvironnementaux* » Art. 36, a, vi) et 41.

<sup>89</sup> En effet, les Etats membres avaient la possibilité, sous le règlement précédent (CE) n° 1257/1999, de fixer le montant des aides en fonction, notamment, « *de la nécessité de fournir une incitation financière* » (art. 24.1, c).

<sup>90</sup> Les aides dépassant les plafonds fixés par le règlement (CE) n° 1698/2005 n'entraînent pas nécessairement surcompensation si l'aide couvre uniquement les coûts et pertes de revenus. Ces aides sont constitutives d'aides « top up » admissibles sans notification préalable à la Commission dans une certaine mesure (cf. *infra*, § 2, D).

<sup>91</sup> Depuis 2009 toutefois, ces montants peuvent être augmentés pour les types d'opérations qui visent à réaliser les objectifs prioritaires de l'UE (dont la préservation de la biodiversité) (*supra*) « *ainsi que dans d'autres cas exceptionnels relevant de circonstances particulières à justifier dans les programmes de développement rural* » (annexe I du règlement (CE) n° 1698/2005, note « \*\*\*\* », renvoyant à l'article 16bis inséré en 2009).

<sup>92</sup> La Cour des comptes européenne relève à cet égard, à juste titre, que certains plafonds devraient être relevés au niveau européen pour l'octroi d'aides ciblées « *présentant un potentiel environnemental accru* » (COUR DES COMPTES, *L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?*, *op. cit.*, p. 8).

<sup>93</sup> Voy. l'art. 53.2 du règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>94</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, para. 63 et s. A cet égard, paradoxalement, le fait de calculer le montant sur la base d'une rentabilité nationale moyenne des parcelles permet de rendre les primes plus attractives dans les zones extensives à haute valeur naturelle. C'est le cas en Région wallonne, où le PwDR 2007-2013 ne différencie pas le montant des primes en fonction des régions naturelles de la Wallonie (Ch. MULDER, comm. pers.). Autrement dit, dans les zones, les MAE « prairies » contribuent souvent au maintien de pratiques extensives existantes et ainsi à la survie de petites exploitations au potentiel environnemental





des parcelles marginales non exploitées habituellement, ou encore lorsqu'elle rémunère des pratiques qui sont déjà mises en œuvre par l'agriculteur, comme c'est souvent le cas dans les exploitations extensives. Il peut également résulter d'une prise en compte extensive des « coûts induits » pour fixer le montant des primes, qui deviennent alors de véritables incitants financiers. Plus simplement, il peut consister dans la possibilité pour l'agriculteur sensibilisé de choisir une méthode de production alternative, favorable à l'environnement, sans grever de façon significative la rentabilité de son exploitation. L'exploitant bénéficie en effet d'une forme de revenu garanti, non sujet aux aléas des prix du marché. Il lui permet en outre de ne pas souffrir d'un handicap concurrentiel du fait de ses engagements en faveur de la nature, par rapport aux agriculteurs qui n'en prennent pas<sup>95</sup>.

Tout l'art est, pour l'Etat membre, d'ajuster les montants de façon à ce qu'ils amènent l'agriculteur à adhérer aux méthodes appropriées au bon endroit, de manière à atteindre les objectifs fixés<sup>96</sup> <sup>97</sup>. Ceci suppose de disposer de données précises et spatialisées sur le lien entre les pratiques agricoles, les paiements et leur impact environnemental réel<sup>98</sup>. L'efficacité et l'efficience des aides requièrent donc de savants réglages qui relèvent véritablement de l'ingénierie agro-économique et financière.

En Région wallonne, le PwDR 2007-2013 détaille à cet effet, pour chaque méthode, les justifications techniques et économiques du montant de la prime corres-

pondante, tel que fixé dans l'AGW du 24 avril 2008. On constate à sa lecture que les primes prévues ne couvrent pas nécessairement les coûts induits<sup>99</sup>. La Région wallonne n'a donc pas inclus d'incitant financier dans ses primes, préférant justifier le montant de ces aides par un calcul très complet des pertes et des coûts directs exposés. Une majoration est cependant prévue pour certaines méthodes dans les zones plus extensives et donc à haute valeur naturelle du territoire (*infra*). On a vu également que les primes étant calculées à partir d'une évaluation moyenne régionale des parcelles, elles sont *de facto* plus attractives dans ces mêmes zones<sup>100</sup>.

On notera enfin que, par leur vocation strictement écologique et par le fait qu'elles sont censées uniquement compenser les pertes et les coûts des engagements, les MAE entrent sans difficulté dans la catégorie enviable des subventions admises sans restriction au regard des règles de l'OMC – la fameuse « green box »<sup>101</sup>. Les aides n'étant pas couplées à la production, sauf exception<sup>102</sup>, elles devraient résister aux pressions visant à restreindre le champ de cette « boîte verte » dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, actuellement, il est vrai, au point mort<sup>103</sup>.

## B. La nature volontaire de l'instrument

En dépit du cadre réglementaire dans lequel il s'inscrit, l'engagement agro-environnemental se caractérise également par son caractère *volontaire*. Les limitations à la liberté d'exploitation que contiennent les cahiers de

élevé. Dans certains cas cependant, les primes gagneraient à être majorées, lorsque le maintien du milieu concerné (tourbière, pelouse calcaire) nécessite des mesures de gestion très spécifiques allant au-delà des pratiques extensives existantes (P. VERTE, comm. Pers.).

<sup>95</sup> En ce sens, P. CALLEBAUT, *op. cit.*, p. 578.

<sup>96</sup> En ce sens, COMMISSION EUROPEENNE, *Agri-Environment Measures...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>97</sup> C'est ainsi qu'en Région wallonne, le succès de la prime pour le maintien de faibles charges en bétail « *est en nette augmentation depuis que le niveau de la prime a été augmenté pour mieux couvrir le manque à gagner et approcher l'objectif fixé (...) (189 exploitations en 2004, 569 exploitations en 2006)* » (PwDR 2007-2013, p. 283).

<sup>98</sup> P. VERTE (DEMNA, SPW), comm. pers.

<sup>99</sup> Ainsi par exemple, à propos de la mesure de soutien à l'entretien des haies, le PwDR 2007-2013 indique, au terme d'une analyse de tous les coûts, directs et induits, qu'il représente pour l'agriculteur (coût de l'entretien proprement dit et pertes liées à la présence même de la haie dans le champ), que « *Les coûts importants induits par l'entretien et le maintien de la haie sont donc compris entre 61 et 304 EUR pour 200 mètres de haie. Le montant proposé, soit 50 EUR par tranche de 200 mètres, et 60 EUR en zone SEP, ne constitue donc qu'une compensation partielle des coûts d'entretien et des pertes de revenu liés au maintien des haies* » (p. 237).

<sup>100</sup> Voy. *supra*, note 95

<sup>101</sup> Article 7 et annexe 2, point 12, de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, conclu à Marrakech le 15 avril 1994 dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

<sup>102</sup> Le soutien au maintien des races menacées est accordé par tête de bétail, ce qui pourrait être vu comme une aide directe couplée à la production de ces races.

<sup>103</sup> Sur cette question, voy. C. BLUMANN (dir.), *op. cit.*, p. 415 et s.



charge ne sont applicables qu'à la demande expresse de l'agriculteur. Ce dernier choisit, pour les parcelles éligibles de son exploitation qu'il détermine, les engagements qu'il accepte de prendre et ce pour une durée maximale de cinq ans. En aucun cas, l'autorité compétente ne peut lui imposer de souscrire à l'un ou l'autre engagement. En soi, le caractère volontaire de l'engagement qui caractérise l'aide agro-environnementale ne préjuge pas de la nature juridique de l'instrument par lequel cette aide sera accordée. Généralement, celui-ci consiste soit dans un mécanisme de subventions unilatérales (« *Omnis subventio est voluntaria* », affirme Jacques Salmon<sup>104</sup>), soit dans des contrats administratifs conclus librement par l'agriculteur avec l'autorité administrative (*infra*, § 2).

Les MAE reflètent ainsi la tendance du législateur européen – et plus largement du droit de l'environnement – à privilégier, dans certains domaines de l'action environnementale, l'approche contractuelle et, plus largement, l'approche incitative sur l'approche réglementaire ('command and control')<sup>105</sup>. D'aucuns y voient une application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>106</sup>. On reviendra sur l'intérêt de l'approche volontaire pour préserver l'environnement en milieu agricole (*infra*, Section 5, § 3).

### C. L'objet des aides : des pratiques qui dépassent les exigences de base

Par définition, les aides agro-environnementales ne peuvent être accordées que pour la réalisation de prestations qui dépassent les exigences de base que doivent respecter les agriculteurs. Selon l'article 39.3 du règlement

(CE) n° 1698/2005<sup>107</sup>, le Gouvernement ne peut rémunérer au titre de MAE que les engagements qui vont au-delà d'une ligne de base (« baseline » ou « niveau de référence ») formée par deux types de contraintes :

- d'une part, les exigences réglementaires européennes ainsi que les « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE), que doivent respecter tous les agriculteurs qui sollicitent des aides directes au nom de la « conditionnalité » des aides, en vertu du règlement (CE) n° 73/2009<sup>108</sup> ;
- d'autre part, les exigences nationales minimales en matière d'engrais et de pesticides ainsi que « les autres exigences obligatoires appropriées établies par la législation nationale », indiquées dans le PwDR, c'est-à-dire toute autre règle que l'Etat membre souhaite intégrer dans la « baseline ». Ces exigences forment ce qu'on appelle la « conditionnalité », examinée plus loin (*infra*, Section 3, § 5).

Il ne s'agit donc pas ici d'indemniser la perte de revenus découlant de l'application de servitudes légales prévues par une police administrative, comme c'est le cas des paiements Natura 2000, également financés par le FEADER. Il ne peut s'agir non plus de payer les agriculteurs pour mettre en œuvre ce que la collectivité considère comme des bonnes pratiques à respecter obligatoirement. Cette approche est conforme au principe du pollueur-payeur<sup>109</sup> – en vertu duquel il revient au pollueur de supporter le coût des externalités environnementales *négligées* lié à une activité jugée polluante. Un tel régime constitue aussi une application du principe « protecteur-payé », non reconnu en tant que tel en droit européen ou en droit interne. En vertu d'un tel « principe », celui qui exerce des activités protectrices de

169

<sup>104</sup> J. SALMON, *Les subventions*, Bruxelles, Bruylant, 1976, pp. 38 et 55.

<sup>105</sup> Voy. sur cette tendance, *Phénomènes consensuels en droit de l'urbanisme et de l'environnement, Aménagement- Environnement*, NS, 1997 ; P. TEN BRINK (ed.), *Voluntary Environmental Agreements: Process, Practice and Future Use*, Sheffield, Greenleaf Publishing, 2002, 563 pp. ; M.-P. LAVOILLOTTE, « La contribution de la technique contractuelle à l'émergence de l'ordre public écologique », in in X., *L'ordre public écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 293-308 ; M. PÂQUES, « Instruments souples, instruments non contraignants, instruments du marché: une alternative pertinente? », in B. JADOT (éd.), *Acteurs et outils du droit de l'environnement. Développements récents, développements (peut-être) à venir*, Louvain-La-Neuve, Anthémis, 2010, pp. 19-68.

<sup>106</sup> E. TRUILHE, « Le juriste face aux mesures agro-environnementales : entre qualification et évaluation », in J. DUBOIS (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne : des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, coll. Monde européen et international (CERIC), Paris, La Documentation Française, 2007, p. 110 et s.

<sup>107</sup> Voy. aussi PwDR 2007-2013, version 2010, p. 208 et s.

<sup>108</sup> Sur ces concepts, voy. Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, « La conditionnalité en agriculture », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural, Vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, Actes du colloque de LLN du 24 mars 2009, Bruxelles, Bruylant/Larcier, à paraître.

<sup>109</sup> En ce sens, voy. le considérant 35 du règlement (CE) n° 1698/2005.



biens et services environnementaux – génératrices d'externalités *positives* pour la collectivité donc – au détriment de ses revenus est en droit d'attendre une compensation de la part de cette même collectivité.

En pratique, ce système soulève certaines difficultés d'application. Ainsi, la distinction entre les exigences réglementaires, les « bonnes pratiques » et les engagements agro-environnementaux qui dépassent ces exigences est loin d'être toujours évidente. La marge d'appréciation laissée aux Etats membres pour définir les BCAE conduit parfois ces derniers à soutenir, au titre de MAE, des pratiques qui relèvent en réalité du niveau de base et devraient à ce titre entrer dans le champ de la conditionnalité. La Cour des comptes a critiqué les Etats membres dans cette situation<sup>110</sup>.

En outre, les MAE sont appelées à évoluer chaque fois que se renforcent les exigences de la « baseline », c'est-à-dire au gré du renforcement des législations environnementales et des bonnes pratiques. S'il se justifie dans son principe, ce système de référence mobile peut poser des problèmes de sécurité juridique. En effet, à chaque fois qu'une MAE doit être adaptée, le PwDR doit lui-même être préalablement modifié en conséquence, ce qui ne peut se faire rapidement, la Commission devant approuver la modification. De même, qu'en est-il lorsque les modifications réglementaires interviennent en cours d'engagement ?<sup>111</sup> Le législateur flamand prévoit à cet égard, dans son régime de contrats de gestion, que ces derniers peuvent être modifiés en cours d'engagement pour tenir compte de cette évolution des exigences impératives<sup>112</sup>. Ces questions ne sont pas théoriques. Ainsi, en Région wallonne, l'évolution ré-

cente du régime de protection applicable dans les sites Natura 2000 (proposés ou désignés) – qui entre dans les « exigences réglementaires » précitées<sup>113</sup> – devrait obliger le Gouvernement à adapter les cahiers de charge (et leur justification dans le PwDR) pour que les engagements dépassent le niveau de protection fixé par la législation sur la conservation de la nature<sup>114</sup>. De même, le renforcement du niveau des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) dans le règlement (CE) n° 73/2009 – qui impose désormais le maintien des petits éléments topographiques du paysage ainsi que le maintien de bandes-tampons le long des cours d'eau<sup>115</sup> – impose l'adaptation, voire la suppression des MAE wallonnes relatives au maintien des haies et des petits éléments du paysage (méthodes 1a et 1b) ou encore à l'aménagement de bandes herbeuses le long des cours d'eau (méthode 3a ou 9).

## § 2. Nature juridique des MAE

On est également en droit de s'interroger sur la nature juridique de l'aide financière mise en place (A). En Région wallonne, le régime choisi se présente comme un mécanisme de subventions (B) à caractère *a priori* unilatéral malgré certains traits contractuels (C). Il est soumis aux règles relatives aux aides d'Etat spécifiques au secteur agricole (D).

### A. La nature des aides en droit européen

En soi, le règlement (CE) n° 1698/2005 laisse aux Etats membres une large marge d'appréciation pour

<sup>110</sup> COUR DES COMPTES, *La conditionnalité est-elle une politique efficace ? Rapport spécial n° 8/2008*, para. 52 et s.

<sup>111</sup> L'on trouve, dans la notice explicative 2011, l'indication suivante, dont on peut se demander si elle n'a pas valeur réglementaire : « Dans l'hypothèse où ce qui fait l'objet d'un engagement volontaire dans le cadre des méthodes agro-environnementales devient une norme obligatoire, l'engagement sera modifié à la date d'entrée en vigueur cette norme. Antérieurement à cette date, les aides financières liées à l'engagement, calculées ou à calculer, restent acquises aux producteurs » (Notice explicative accompagnant le formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides, éd. 2011, volet 2, p. 13). Rien dans la réglementation européenne ou dans l'AGW du 24 avril 2008 ne prévoit pourtant l'obligation pour l'agriculteur de modifier son engagement en cas de renforcement des exigences réglementaires. Il n'est donc pas certain que cette disposition de la notice soit régulière.

<sup>112</sup> Art. 24 de l'AGF du 6 juin 2008.

<sup>113</sup> Voy. Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, « La conditionnalité en agriculture », *op. cit.*, à paraître.

<sup>114</sup> Ainsi, le PwDR 2007-2013 justifie le soutien au maintien des prairies à haute valeur biologique en site Natura 2000 – alors que des mesures réglementaires de limitation d'intrants s'y appliquent – comme suit : « Dans certains arrêtés de désignation de périmètres Natura 2000, des limitations d'intrants seront imposées à l'avenir ; les justifications ci-après sont basées sur les limitations de gestion (dates de fauche, zones refuges,...) et non sur les limitations d'intrants qui sont des conditions du cahier des charges annexes et non compensées » (p. 295). De cette manière, la MAE dépasse bien le niveau des exigences réglementaires applicables en site Natura 2000 et peut être maintenue dans ces sites, notamment pour financer la gestion de ces habitats fragiles.

<sup>115</sup> Annexe III du règlement (CE) n° 73/2009, qui inclut dans les BCAE obligatoires le fait de « Maintenir les particularités topographiques, y compris le cas échéant, les haies, étangs, fossés, alignements d'arbre, en groupe ou isolés, et bordures de champs ».



choisir la forme juridique dans laquelle les aides financières sont accordées, pour autant que le cadre qu'il fixe ainsi que les règles sur les aides d'Etat en matière agricole (*infra*, D) soient respectées. L'article 39 du règlement ne fait aucune référence à l'une ou l'autre forme de contrat public au sens de la législation européenne en la matière<sup>116</sup>. Le législateur européen donne ainsi la possibilité aux Etats membres d'instaurer à cet effet un régime de subventions. Il n'exclut pas non plus la conclusion d'une convention pour décider de l'octroi des paiements agroenvironnementaux ou pour en modaliser l'exécution. Il autorise aussi le recours à une procédure d'appel d'offres ('call tender')<sup>117</sup>.

### B. Le régime wallon : un régime de subventions

Comme le suggère l'intitulé de l'AGW du 24 avril 2008, le régime des MAE mis en place en droit wallon s'analyse comme un mécanisme de subventions. Pour rappel, la subvention est définie, en droit administratif, comme « une allocation à fonds perdus, consentie par les pouvoirs publics à des personnes morales de droit public et de droit privé ainsi qu'aux personnes physiques en vue de favoriser le développement d'activités jugées utiles à l'intérêt géné-

ral »<sup>118</sup>. Les MAE wallonnes entrent bien dans cette définition. Elles consistent, pour un pouvoir public, la Région, à financer, à fonds perdu, des pratiques agricoles favorables à l'environnement bénéficiant à l'ensemble de la collectivité – soit des activités d'intérêt public –, sans pour autant constituer la réalisation de prestations – services ou travaux – au bénéfice direct et pour le compte de la Région.

Si tant est que l'on puisse y voir un contrat (*infra*, b), il ne semble pas que l'on puisse le qualifier de concession de service public<sup>119</sup>. Sans même examiner si les prestations réalisées dans le cadre des MAE relèvent bien d'un service public – à savoir la protection de l'environnement<sup>120</sup> –, on relèvera que, contrairement à une concession de service public, les pouvoirs publics ne concèdent pas, *de leur propre initiative*, la gestion d'un tel service à des exploitants privés, puisque c'est l'agriculteur qui décide de solliciter l'aide<sup>121</sup>. En outre, il ne lui revient pas de réclamer en retour une redevance aux bénéficiaires du service, au demeurant impossible à identifier individuellement. La qualification de concession de travaux publics<sup>122</sup> ne paraît pas plus appropriée, pour la même raison. En outre, il ne semble pas possible de qualifier les prestations et engagements pris par les agriculteurs – par exemple le fait de réduire la quantité d'intrants utilisée – de « travaux », ces prestations

<sup>116</sup> Voy. la directive 2004/18/CE du Parlement et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, *J.O.C.E.*, L 134, 30 avril 2004.

<sup>117</sup> Son article 39.4 prévoit en effet que « S'il y a lieu, les bénéficiaires [des MAE] peuvent être sélectionnés sur la base d'appels d'offres, selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale ».

<sup>118</sup> N. VAN DER MAREN, « Les subventions », in *Guide de droit immobilier*, VII.7.1.1, p. 1 (octobre 2010). Voy. pour un examen approfondi de la définition de subvention, D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'Etat », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 11-161.

<sup>119</sup> Pour rappel, les concessions de services publics sont définies, en droit administratif, comme des « *contrats administratifs par lesquels une autorité concédante charge un particulier, voire une société d'économie mixte ou une personne publique, de gérer un service public (...) à ses frais, risques et périls, selon les modalités déterminées par le concédant et moyennant une rémunération perçue par le concessionnaire à charge des usagers* » (Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 115). En droit européen, « La «concession de services» est un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de services, à l'exception du fait que la contrepartie de la prestation des services consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix » (art. 1.4 de la directive 2004/18/CE précitée).

<sup>120</sup> Les pratiques subventionnées participent incontestablement à la « préservation » et, le cas échéant, à la « restauration » de l'environnement, missions qui incombent au premier chef à la Région et aux autres autorités publiques dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (art. D.2, al. 1<sup>er</sup>, du Livre Ier du Code de l'environnement). Toutefois, la même disposition prévoit que « Toute personne veille à la sauvegarde et contribue à la protection de l'environnement » (al. 2).

<sup>121</sup> En ce sens, D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'Etat », *op. cit.*, p. 63 et p. 72.

<sup>122</sup> La concession de travaux publics est définie comme « un contrat présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché public de travaux, à l'exception du fait que la contrepartie des travaux consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix » (art. 1.3 de la directive 2004/18/CE).



n'ayant pas pour objet une construction ou un « ouvrage »<sup>123</sup> bien identifiable, utile à l'exercice de la mission de service public du pouvoir concédant.

Les aides agro-environnementales ne relèvent *a priori* pas non plus, dans le système wallon, d'un mécanisme de marché public<sup>124</sup>, qu'il soit de services ou de travaux. D'une part, la Région ne bénéficie pas directement – ne tire pas « *d'intérêt économique direct* », selon la jurisprudence de la Cour de justice<sup>125</sup> – de la mise en œuvre des MAE, quand bien même les services ou travaux participeraient à la réalisation de sa politique environnementale<sup>126</sup>. En outre, l'exploitant agricole ne peut se voir octroyer qu'une compensation des « *coûts supplémentaires et [de] la perte de revenus dus aux engagements pris* », voire éventuellement des « *coûts induits* »<sup>127</sup> et non une véritable rémunération. Par ailleurs, c'est à nouveau l'exploitant qui prend lui-même l'initiative de s'engager dans des MAE, sans répondre à un appel d'offre. Aucune mise en concurrence des exploitants n'est organisée. Enfin, qu'une

réglementation encadre l'octroi des MAE et que des cahiers de charge techniques décrivent avec précision les engagements ne permettent pas nécessairement d'y voir l'équivalent d'un cahier de charge imposé dans le cadre d'un marché public<sup>128</sup>.

### C. Des subventions unilatérales ou contractuelles ?

La nature même de la décision d'octroyer des subventions agro-environnementales reste à déterminer. En règle, les subventions sont octroyées par le biais d'un acte administratif unilatéral et font souvent l'objet d'un cadre réglementaire (a). Mais l'autorité peut aussi, pour autant que cela ne lui soit pas interdit, recourir à la voie contractuelle, soit pour décider de l'octroi des subventions, soit pour en modaliser l'exécution (b)<sup>129</sup>. En l'espèce, c'est la première voie qui semble avoir été choisie, même si certains éléments du régime lui donnent, sous certains angles, une apparence contractuelle.

<sup>123</sup> La directive 2004/18/CE définit la notion d'ouvrage, dans le cadre d'un marché public de travaux, comme « *le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique* » (art. 1.2, b, de la directive 2004/18/CE).

<sup>124</sup> Pour rappel, les « marchés publics » sont définis en droit européen comme « *des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services (...)* » (art. 1.2, a, de la directive 2004/18/CE précitée). Sur la distinction entre subvention et marché public, voy. Ch. DUBOIS, « Marchés publics et subventions. Critères distinctifs et éléments de contrôle au regard de la réglementation des aides d'Etat », *Chronique des marchés publics 2008-2009*, E.B.P., pp. 515-532 ; D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'Etat », *op. cit.*, spéc. pp. 62-63 ; 81-82.

<sup>125</sup> C.J.U.E., 25 mars 2010, aff. C-451/08, *Helmut Müller GmbH et cts*, points 49 et s. Sur cet arrêt, voy. A.-L. DURVIAUX, « Droit européen des marchés et autres contrats publics (1er janvier - 31 décembre 2010) », *Rev. trim. dr. eur.*, 2011, liv. 2, pp. 423-447, spéc. pp. 433-435.

<sup>126</sup> La Cour de justice l'a confirmé dans son arrêt *Müller* précité à propos de travaux de réaménagement d'une caserne désaffectée susceptibles de contribuer à la politique d'urbanisme d'une commune qui avait vendu le bien en question. La question se posait de savoir si l'on était en présence d'un marché de travaux « *lorsque les travaux envisagés visent à satisfaire un objectif public d'intérêt général dont il incombe au pouvoir adjudicateur d'assurer le respect, tel que le développement ou la cohérence urbanistique d'une partie d'une commune* ». La Cour de justice a répondu que « *le simple exercice de compétences de régulation en matière d'urbanisme, visant à la réalisation de l'intérêt général, n'a pas pour objet la réception d'une prestation contractuelle ni la satisfaction de l'intérêt économique direct du pouvoir adjudicateur, ainsi que l'exige l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous a), de la directive 2004/18. Par conséquent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que la notion de «marchés publics de travaux», au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous b), de la directive 2004/18, n'exige pas que les travaux faisant l'objet du marché soient exécutés matériellement ou physiquement pour le pouvoir adjudicateur, dès lors que ces travaux sont exécutés dans l'intérêt économique direct de ce pouvoir. L'exercice par ce dernier de compétences de régulation en matière d'urbanisme ne suffit pas pour remplir cette dernière condition* » (C.J.U.E., 25 mars 2010, aff. C-451/08, *Helmut Müller GmbH et cts*, points 55 à 58).

<sup>127</sup> Art. 39 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>128</sup> En ce sens, D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'Etat », *op. cit.*, p. 64.

<sup>129</sup> Pour plus de développements, voy. M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, spéc. p. 133 et s. et p. 423 et s.





### a. Un mode d'action unilatéral et fortement encadré

Dans la plupart des mécanismes de subventions, l'octroi de l'aide passe par une décision unilatérale de l'administration<sup>130</sup>. Qu'en est-il des MAE ? L'AGW du 24 avril 2008 prévoit que les primes sont versées annuellement sur demande introduite par l'agriculteur (*infra*)<sup>131</sup>. Force est de constater que la réglementation wallonne ne prévoit pas de décision unilatérale explicite d'octroi des primes. La seule trace écrite d'une décision de l'administration d'accorder les primes demandées consiste dans la notification du « *calcul des subventions* » qui est envoyé « *pour chaque année d'engagement* » au producteur, sans précision quant au délai<sup>132</sup>. Ce n'est qu'en cas de refus total ou partiel de la demande que le Directeur du service extérieur de la DGARNE compétent est tenu de notifier la décision à l'exploitant concerné. L'agriculteur a la possibilité d'exercer un recours administratif auprès de l'Inspecteur général du Département des aides de la DGARNE contre le calcul des subventions<sup>133</sup> ou contre la décision de refus total ou partiel d'octroi<sup>134</sup>. Fût-il implicite, l'acte d'octroi semble donc pouvoir s'analyser comme un acte administratif unilatéral pris par le Directeur du service extérieur compétent de la DGARNE.

Par ailleurs, le régime wallon des MAE se caractérise, comme en Région flamande et dans la plupart des Etats

membres, par la précision du cadre réglementaire qui le met en place. Les engagements doivent respecter des cahiers de charge très précis, à valeur réglementaire, définis en annexe de l'AGW du 24 avril 2008 et qui peuvent, pour les méthodes « ciblées », faire l'objet de précisions supplémentaires par l'administration (via l'avis conforme, *infra*). La méthode à encourager est décrite en détail – dans le but d'en accroître l'efficacité environnementale – au point que le choix laissé à l'agriculteur se limite, sauf exception, au fait de s'engager ou non, sur une parcelle éligible de son exploitation, dans une méthode déterminée. Cette caractéristique a pour effet de placer l'agriculteur qui s'engage dans le programme dans une situation réglementaire définie unilatéralement – à l'instar du statut dans la fonction publique –, au point qu'une juridiction française l'a jugée incompatible avec la conclusion d'un véritable contrat au sens du droit civil<sup>135</sup>.

### b. Un régime présentant des traits contractuels

Le législateur prévoit parfois le recours à la forme contractuelle, soit pour l'octroi proprement dit de subventions, soit pour en fixer certaines modalités. La Cour de cassation l'a admis<sup>136</sup> ainsi qu'une partie de la doctrine<sup>137</sup>. Selon la théorie du choix de la voie contractuelle, l'administration peut recourir au contrat dans

173

<sup>130</sup> Ibid., p. 79 et les références citées en note 255.

<sup>131</sup> Art. 4, 4° et 6°, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>132</sup> Voy. l'art. 8, § 1<sup>er</sup>, 5°, de l'AGW du 24 avril 2008, qui prévoit que « *pour chaque année d'engagement, une notification du calcul des subventions octroyées est envoyée au producteur* ». La notice explicative 2011 prévoit en outre, à titre « d'information », que « *préalablement au calcul de l'aide, les demandes feront l'objet d'une vérification administrative sur base des critères d'admissibilité à l'aide. Une notification d'admissibilité à l'aide sera transmise au demandeur endéans un délai de trois mois* » (p. 13). Cette notification n'est pas prévue par l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>133</sup> Art. 8, § 1<sup>er</sup>, 6°, de l'AGW du 24 mars 2008.

<sup>134</sup> Art. 6, § 3 de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>135</sup> En France, la nature juridique unilatérale ou bilatérale de la relation entre l'agriculteur et l'administration dans le cadre des contrats d'agriculture durable (CAD) était controversée. Le tribunal administratif d'Orléans a ainsi rejeté une requête visant à mettre en cause la responsabilité contractuelle de l'Etat français pour modification unilatérale d'une clause financière du CAD, au motif que ledit contrat plaçait ceux qui le souscrivent « *sous le régime d'un statut réglementaire* » (T. Admin. d'Orléans, 10 avril 2008, n° 0603237, *EARL La Guillonnerie*, *AJDA*, 30 juin 2008, p. 1272, obs. G. ROBILLARD, « Les contrats d'agriculture durable : une traduction juridique délicate de la contractualisation de l'action administrative »). Selon G. ROBILLARD, « *en définitive, la contractualisation de l'action administrative apparaît comme un moyen de contrainte plus consensuel, plus souple et plus responsabilisant, mais qui ne se traduit pas toujours juridiquement par la conclusion d'un véritable contrat* » (p. 1275). Voy. aussi : J.-F. STRUILLOU, « Nature juridique des mesures agri-environnementales : adhésion volontaire à un statut situation contractuelle ? », *Rev. dr. rural*, nov. 1999, n° 277 ; E. TRUILHE, *op. cit.*, pp. 101-120.

<sup>136</sup> Cass., 28 juin 1894, *Pas.*, 1894, I, p. 258 (à propos d'une promesse de subventions).

<sup>137</sup> Voy. J. DE BEYS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, « La procédure d'octroi des subventions », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, *op. cit.*, p. 291 et s. et les références citées.



l'octroi de subventions « *lorsque le texte ne détermine pas la nature de l'acte d'octroi ou lorsqu'il autorise expressément l'octroi par une convention* »<sup>138</sup>. La Section de législation du Conseil d'Etat se montre cependant très critique à l'égard d'un tel procédé, considérant que « *la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi peuvent parfois être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique (...)* ». A son estime, « *l'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale* »<sup>139</sup>.

En Région flamande, les mesures agro-environnementales régies par le décret concernant la conservation de la nature et son arrêté d'exécution font pourtant l'objet de « contrats de gestion » entre les agriculteurs et la Société flamande terrienne (VLM)<sup>140</sup>. Il est possible qu'il faille interpréter ces contrats comme des subventions de nature contractuelle, à défaut de

pouvoir les qualifier de concessions de services ou de travaux publics ou encore de marchés publics (*supra*)<sup>141</sup>. En France, les subventions agro-environnementales étaient, jusqu'en 2007, octroyées via un « contrat d'agriculture durable » (CAD) entre l'agriculteur et le préfet compétent<sup>142</sup>. Ce « contrat » était qualifié en doctrine de « contrat de prestation de service environnemental »<sup>143</sup>, même si la jurisprudence ne semble pas avoir suivi cette interprétation<sup>144</sup>.

En Région wallonne, les quelques dispositions législatives invoquées comme bases légales ne prévoient aucune habilitation explicite au Gouvernement pour conclure des conventions avec les agriculteurs<sup>145</sup>. Mais ils ne l'interdisent pas non plus. Pour sa part, l'AGW du 24 avril 2008, qui qualifie les aides agroenvironnementales de « subventions », ne prévoit pas explicitement la conclusion d'une quelconque convention avec l'agriculteur, comme c'est le cas en droit flamand.

Pourtant, à bien y regarder, le dispositif d'octroi des primes MAE en Région wallonne n'est pas sans présenter des similitudes avec l'outil contractuel. Pour rappel, le contrat est défini, en droit civil, comme « *l'accord de volontés (manifestées) entre deux ou plusieurs personnes, destinés à produire des effets de droit, qu'il s'agisse de donner naissance à des obligations, de transférer un droit*

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 296.

<sup>139</sup> Avis 45.364/4, donné le 19 novembre 2008 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne fixant les conditions d'agrément et organisant les guichets de l'énergie (non publié).

<sup>140</sup> Art. 2 et s. de l'AGF du 6 juin 2008.

<sup>141</sup> On ne pourrait y voir non plus un « contrat de gestion » tel qu'il en existe dans le cadre d'une relation de tutelle entre une collectivité publique et un organisme public décentralisé chargé de la gestion d'un service public. L'agriculteur n'est en effet pas une personne morale de droit public créée à cet effet par le législateur.

<sup>142</sup> Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003. Depuis 2007, cette contractualisation a été abandonnée pour un régime de subventions unilatérales dans le cadre de la Programmation du développement rural 2007-2013 (art. D.341-7 et s. du Code rural et de la pêche maritime).

<sup>143</sup> E. TRUILHE, « Le juriste face aux mesures agro-environnementales : entre qualification et évaluation », in I. DOUSSAN et J. DUBOIS (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne : des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, coll. Monde européen et international (CERIC), Paris, La Documentation Française, 2007, pp. 109. L'auteur se fondait sur le fait que, dans le système français des CET et des CAD applicable sous l'ancienne période de programmation (2000-2006), « *la contrepartie financière versée par l'administration, puisqu'elle ne se contente pas de compenser les surcoûts découlant des nouvelles pratiques de l'agriculteur, constitue une véritable rémunération versée en contrepartie du service écologique que ce dernier rend à la société* ». Cette surcompensation n'est plus admise, on l'a dit, dans le règlement (CE) n° 1698/2005 (*supra*, § 1, A).

<sup>144</sup> T. Admin. d'Orléans, 10 avril 2008, n° 0603237, déjà cité.

<sup>145</sup> A tout le moins les dispositions légales visées en préambule de l'AGW du 24 avril 2008 (*infra*) ne contiennent-elles aucune habilitation autorisant l'administration à conclure un contrat avec les agriculteurs qui s'engagent dans une MAE. L'arrêté lui-même ne le prévoit pas non plus. Or, selon la Section de législation du Conseil d'Etat, « *des subventions ne peuvent avoir une origine conventionnelle que dans l'hypothèse où le législateur l'a expressément prévu* » (Avis 27.268/4, donné le 16 mars 1998 sur un projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif au financement de la gestion et de la protection des eaux souterraines, non publié).



*subjectif, de modifier ou d'éteindre un droit ou une convention préexistant* »<sup>146</sup>. En l'espèce, il y a bien accord de volontés dans le chef des parties à la relation, l'agriculteur devant prendre l'initiative et accepter l'octroi de la subvention. Il n'en va pas autrement dans les contrats, régis par le principe de la liberté contractuelle (art. 1134, al. 1<sup>er</sup>, C. civ.)<sup>147</sup>. Que les cahiers de charges soient définis réglementairement pour chaque méthode non ciblée dans les annexes de l'arrêté et qu'ils ne soient pas sujets à négociation, sauf exception<sup>148</sup>, ne change rien à cette situation, fréquente dans les contrats d'adhésion. L'inégalité qui en découle entre les deux partenaires n'exclut pas pour autant la relation contractuelle. Par ailleurs, la décision unilatérale d'octroi confère, tout comme une convention synallagmatique, des droits et obligations aux deux parties. Enfin, la réglementation prévoit explicitement que, lorsqu'il sollicite des MAE, le producteur « s'engage » pour une durée déterminée et que cet engagement est formalisé par la demande initiale, signée et datée par le demandeur<sup>149</sup>. On pourrait donc se demander si la relation qui se noue entre l'agriculteur et la Région wallonne ne doit pas s'analyser comme un contrat.

L'absence d'une disposition qualifiant expressément la relation de contractuelle, l'existence de recours administratifs contre la décision d'octroi, de refus ou de sanction et, si l'on suit l'interprétation de la Section de législation du Conseil d'Etat, l'absence d'habilitation légale expresse à conclure une convention nous incitent à penser que, en dépit de ses traits conventionnels, la décision d'octroi des primes MAE consiste bien en un acte administratif unilatéral. La responsabilité contractuelle de l'une ou de l'autre partie ne pourrait donc pas, si cette interprétation est retenue, être engagée dans le cadre d'un litige<sup>150</sup>. Nous ne disposons cependant pas de jurisprudence sur le régime wallon permettant de tirer des conclusions définitives et tranchées sur la question.

Il est au demeurant un cas dans lequel le législateur prévoit explicitement la possibilité pour l'administration de conclure un contrat avec un agriculteur engagé dans des MAE. La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature autorise en effet le Gouvernement à conclure, au sein des sites Natura 2000, des « *contrats de gestion active* » ou « *toute autre forme de convention ou d'engagement* »<sup>151</sup>. Le contrat de gestion active doit notamment indiquer « *les endroits, les périodes et la nature des travaux à effectuer pour atteindre (les objectifs de conservation du site)* »<sup>152</sup>. *A priori*, dans cette dernière hypothèse, les engagements de l'agriculteur devraient être retranscrits dans le contrat de gestion active. La convention « doublerait » ainsi la décision unilatérale d'octroi, renforçant ainsi les moyens d'action dans le chef du Gouvernement en cas d'inexécution des engagements MAE<sup>153</sup>.

#### D. L'articulation avec les règles en matière d'aides d'Etat

Les MAE sont-elles susceptibles de constituer des aides d'Etat au sens de l'article 107, § 1<sup>er</sup>, TFUE ? Il faut rappeler à cet égard la spécificité des aides agricoles. En effet, l'article 42 TFUE prévoit que « *les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil (...)* ». Le règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit à cet égard que, en principe, « *Sauf dispositions contraires du présent titre, les articles 87, 88 et 89 du traité [lire 107, 108, 109 TFUE] s'appliquent au soutien en faveur du développement rural accordé par les États membres* ». La Commission a consacré des Lignes directrices spécifiques aux aides d'Etat agricoles, y compris lorsqu'elles visent à protéger l'environnement<sup>154</sup>.

175

<sup>146</sup> P. WERY, *Droit des obligations, vol. I, Théorie générale du contrat*, 2<sup>e</sup> éd., 2011, Bruxelles, Larcier, p. 60.

<sup>147</sup> Voy. sur ce principe P. WERY, *op. cit.*, p. 124 et s.

<sup>148</sup> Les MAE dites « ciblées » (méthodes 8 à 10, *infra*) comportent, pour leur part, un cahier de charge « flexible » susceptible d'être adapté au contexte de l'exploitation, ce qui suppose une négociation ou à tout le moins une discussion entre l'exploitant et le conseiller de l'administration appelé à rendre un avis sur la mesure.

<sup>149</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>150</sup> Voy. en ce sens T. Admin. d'Orléans, 10 avril 2008, précité.

<sup>151</sup> Art. 26, § 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>, a ; 27, § 1<sup>er</sup>, et 31, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi du 12 juillet 1973.

<sup>152</sup> Art. 27, § 1<sup>er</sup>, al. 3, 1<sup>o</sup>, de la loi du 12 juillet 1973.

<sup>153</sup> La loi du 12 juillet 1973 prévoit notamment que, dans ce cas, « (...) le Gouvernement prend, après l'avis de la commission de conservation concernée, les mesures appropriées pour atteindre les objectifs de conservation du site » (art. 26, § 4).



Trois cas de figure peuvent se présenter. Tout d'abord, les dispositions précitées du Traité « *ne s'appliquent pas aux paiements effectués par les États membres en application du présent règlement et en conformité avec ses dispositions (...)* », y compris les paiements agroenvironnementaux. Ces paiements forment les MAE « ordinaires », cofinancées intégralement et échappant à la qualification d'aides d'Etat.

Ensuite, le règlement (CE) n° 1698/2005 permet à l'Etat membre de renforcer les aides agro-environnementales au-delà des plafonds fixés par celui-ci à certaines conditions<sup>154</sup>. Ce sont ce qu'on appelle les aides « top up »<sup>155</sup>. En Région wallonne, à notre connaissance, ces majorations n'ont pas été officiellement envisagées<sup>157</sup>, contrairement à ce qui est le cas en Région flamande, où plusieurs aides « top up » peuvent être accordées<sup>158</sup>.

Enfin, l'Etat membre peut également octroyer, on l'a dit, des aides qui sortent entièrement du cadre prévu par le règlement sur le développement rural et qui ne sont donc pas cofinancées par le FEADER. Elles entrent alors pleinement dans le champ des aides d'Etats, ce qui suppose qu'elles soient notifiées préalablement à la Commission et acceptées par elle. En Région wallonne, c'est le cas de la méthode 10 encourageant l'adoption par l'exploitant d'un « Plan d'action agro-environnemental » à l'échelle de son exploitation, constitutive d'une aide d'Etat. Cette mesure a donc été notifiée à la Commission conformément à l'article 108, § 3, TFUE et n'a pu être activée qu'après approbation par celle-ci<sup>159</sup>.

### Section 3. Régime juridique

Le régime juridique des MAE en Région wallonne peut à présent être analysé plus en détail, en examinant successivement les conditions d'éligibilité aux aides (§ 1), les objectifs environnementaux poursuivis par le régime (§ 2), les types d'engagements susceptibles d'être subventionnés (§ 3), la conditionnalité (§ 4), la procédure d'octroi des subventions et de paiement (§ 5), et enfin, la fin et l'interruption des engagements (§ 6). Ces aspects soulèvent diverses questions juridiques parfois délicates, qui ne sauraient être étudiées ici de façon exhaustive.

#### § 1. Conditions d'éligibilité aux aides

L'agriculteur qui souhaite bénéficier de subventions agro-environnementales doit respecter, préalablement à l'introduction de sa demande, une série de conditions d'éligibilité (A à C)<sup>160</sup>. Diverses formalités préalables doivent par ailleurs être remplies (D).

##### A. Conditions liées à la situation du demandeur

Le règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que les paiements environnementaux sont accordés aux « *agriculteurs* ». Il permet cependant aux Etats membres de l'étendre aussi à « *d'autres gestionnaires de terres* » pour autant que « *la réalisation des objectifs environnemen-*

<sup>154</sup> Voy. COMMISSION EUROPEENNE, *Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013* (2006/C 319/01), JOUE, C319/1, 27 déc. 2006), spéc. les points 25 et s. et 48 et s.

<sup>155</sup> Art. 88, §§ 1 et 4, du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>156</sup> Selon les Lignes directrices précitées, seules sont admises les aides complémentaires (d'un montant supérieur) « *pour les engagements qui impliquent une réelle modification des pratiques agricoles actuelles et qui ont une incidence positive évidente sur l'environnement* » et pour autant « *que les montants absolus élevés d'aide accordés par hectare ou par animal n'entraînent ni n'accroissent aucun déséquilibre dans le niveau global de l'aide entre les États membres* » (point 50, b, des Lignes directrices précitées).

<sup>157</sup> On peut cependant se demander si n'entrent pas dans cette catégorie certaines primes dont le montant par hectare dépasse le plafond fixé, mais ne le dépasse pas lorsqu'il est exprimé par une autre unité de mesure. Il en est ainsi de la MAE3 à « *tournière* », financée à raison de 900 €/ha (soit plus que le plafond fixé à 450 €/ha), ou autrement calculé, à raison de 21,6 €/m. La Commission semble avoir accepté cette façon de présenter les MAE en Région wallonne, vu la nature linéaire de ce type d'aménagement.

<sup>158</sup> Voy. par ex. le contrat de gestion visant la réduction de la fertilisation en prairie, subventionné à hauteur de 685 €/ha de prairie, alors que le plafond est de 450 €/ha (art. 13, § 3, de l'AGF du 6 juin 2008). Les provinces flamandes prévoient en outre parfois la majoration des aides régionales dans des règlements spécifiques.

<sup>159</sup> La MAE 10 ne figure donc dans le PwDR qu'à titre informatif et pour garder la cohérence de l'ensemble mais elle a suivi un parcours administratif distinct (Ch. MULDER, comm. pers.).

<sup>160</sup> Art. 4 à 6 de l'AGW du 24 avril 2008.



taux le justifie »<sup>161</sup>. Pourraient donc bénéficier des MAE, moyennant une justification appropriée dans la programmation du développement rural, par exemple des entreprises, dans le cadre de marchés de travaux de restauration ou encore des gestionnaires privés ou publics d'aires protégées comme certaines ONG ou certains établissements publics (conservatoires).

En Région wallonne, cette option n'a pas été retenue : seul un « producteur » – soit un exploitant agricole qui gère « *de manière autonome, à son profit et pour son compte* » une exploitation agricole<sup>162</sup> dont le siège est situé en Belgique<sup>163</sup> – est admis à déposer une demande initiale de subventions<sup>164</sup>, qu'il exerce à titre principal ou accessoire<sup>165</sup>. Rien ne s'oppose cependant à ce qu'un gestionnaire non agriculteur de profession demande à être identifié comme producteur – ce qu'il peut faire dès qu'il gère de façon autonome des parcelles agricoles, fût-ce à titre accessoire.

En Région flamande, seuls les « agriculteurs » sont autorisés à conclure des contrats de gestion en vertu du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature, à l'exclusion explicite des services et agences relevant de la Région flamande, des administrations, ainsi que des personnes morales de droit public ou privé chargées au sein de la Région flamande des tâches d'utilité publique et des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains<sup>166</sup>. En revanche, les subventions agro-environnementales relevant du décret du 3 mars 2004 peuvent être octroyées à tout « bénéficiaire » c'est-à-dire à « *l'agriculteur ou le non-agriculteur qui répond aux conditions prescrites par l'article 39, alinéa deux du règlement* » (CE) n° 1698/2005<sup>167</sup>.

### B. Conditions liées à la localisation et à l'utilisation des parcelles

Géographiquement, sous réserve de restrictions d'accès aux mesures « ciblées » géographiquement (*infra*), toutes les parcelles situées en Région wallonne sont éligibles

aux MAE wallonnes<sup>168</sup> – quand bien même leur exploitant serait établi en Région flamande. Se pose la question de savoir quelles parcelles exactement, au sein de l'exploitation, sont éligibles à l'aide. Du point de vue environnemental, la réponse à cette question est importante dans la mesure où les parcelles agronomiquement les plus marginales (parcelles marécageuses, embroussaillées, au sol caillouteux, etc.) sont aussi souvent celles qui présentent le plus grand intérêt biologique. Leur inclusion dans le champ des MAE permet ainsi à l'agriculteur de toucher des aides pour des parcelles qui autrement resteraient inexploitées et donc exposées à la récolonisation forestière. Juridiquement, hélas, la détermination de l'éligibilité d'une parcelle s'avère très délicate, les dispositions applicables étant dispersées entre les règlements européens, la réglementation interne et des circulaires.

En droit européen, sont *a priori* éligibles aux primes MAE (relevant du deuxième pilier de la PAC) les parcelles qui le sont aussi pour le droit au paiement unique (DPU, aide relevant du premier pilier de la PAC). Les critères d'éligibilité sont donc ceux définis dans les règlements européens en matière d'aide directe. Du point de vue économique, la reconnaissance de l'éligibilité de ces parcelles marginales au DPU s'avère particulièrement important puisqu'elle permet à l'agriculteur de toucher non seulement des MAE pour des parcelles qui autrement resteraient inexploitées mais aussi des DPU, sans devoir choisir entre l'un ou l'autre comme c'était le cas dans la période précédente de programmation.

Seuls peuvent faire l'objet d'engagements MAE les « *hectares admissibles au bénéfice de l'aide* », au sens du règlement (CE) n° 73/2009 établissant les règles communes sur les régimes de soutien direct (premier pilier de la PAC). Ceux-ci sont définis, depuis 2009, comme « *toute surface agricole de l'exploitation (...) utilisée aux fins d'une activité agricole ou, en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisées à des fins agricoles* », ainsi que certaines surfaces

<sup>161</sup> Art. 39.2 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>162</sup> Voy. l'art. 1<sup>er</sup>, 1°, 2° et 3°, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>163</sup> Art. 4, 2° de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>164</sup> Art. 4 de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>165</sup> Réponse du Ministre LUTGEN du 3 décembre 2009 à la question écrite du 13 novembre 2009 de E. STOFFELS (Question écrite, *Doc. Parl. wall.*, n° 62 (2009-2010) 1).

<sup>166</sup> Art. 2 de l'AGW du 6 juin 2008.

<sup>167</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'AGF du 21 décembre 2007.

<sup>168</sup> Art. 5 de l'AGW du 24 avril 2008. Pour le calcul de la charge en bétail (méthode 7), des parcelles situées à proximité mais dans un autre Etat membre peuvent être prises en considération (voy. l'art. 4, 3°, de l'AGW du 24 avril 2008).





qui y sont assimilées<sup>169</sup>. La surface agricole est définie, pour sa part, comme « *l'ensemble de la superficie des terres arables, des pâturages permanents ou des cultures permanentes* »<sup>170</sup>. Les concepts de terres arables, de pâturages permanents et de cultures permanentes sont eux-mêmes définis dans le règlement d'exécution (CE) n° 1120/2009<sup>171</sup>. Il ressort de ces définitions que c'est la destination principale de la parcelle qui importe, à savoir l'activité agricole. Celle-ci est définie comme « *la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 6* »<sup>172</sup>. La Commission a également veillé à ce que les petits éléments du paysage, d'une grande importance pour assurer la connectivité, puissent être pris en compte dans le calcul de la surface éligible aux aides (notamment le DPU), de manière à inciter les agriculteurs à les préserver (art. 32.2 et 32.4 du règlement (CE) n° 1122/2009). Ces éléments entrent donc, théoriquement, dans le champ des MAE. Le maintien de ces éléments faisant désormais partie de la conditionnalité (annexe II du règlement (CE) n° 73/2009), seules des MAE allant au-delà de ce maintien pourront cependant être envisagées – par exemple pour la restauration de ces petits éléments.

La question se pose dès lors de savoir si une parcelle gérée par un agriculteur à des fins de conservation

de la nature peut être éligible, ce qui permettrait aux autorités compétentes de financer des activités de gestion par les agriculteurs dans les milieux semi-naturels ouverts par le biais de MAE. La Cour de justice a répondu par l'affirmative à cette question dans un arrêt du 14 octobre 2010, dans lequel elle a été appelée à interpréter la notion d'hectare admissible au bénéfice de l'aide, sous l'empire du règlement antérieur (CE) n° 1782/2003<sup>173</sup>. L'un des arguments sur lequel s'appuie la Cour pour tenir son raisonnement (à titre surabondant) consiste dans le fait que le législateur européen a inclus dans la définition de l'activité agricole<sup>174</sup> une nouvelle forme d'activité, au côté des activités traditionnelles de culture et d'élevage, à savoir le maintien des terres en « *bonnes conditions agricoles et environnementales* ». L'entretien des terres à des fins de conservation de la nature, au moyen de pratiques agricoles comme la fauche ou le pâturage, entre incontestablement dans cette catégorie. Cette définition, introduite en 2003, est révélatrice d'une évolution fondamentale du rôle de l'agriculture qui, d'une activité de pure production, élargit son objet à l'entretien des milieux naturels et à la protection de l'environnement<sup>175</sup>.

Il reste que les textes européens précités ne fixent pas de critères bien définis pour déterminer à partir de quand une terre peut être considérée comme un « *pâturage permanent* » ou une « *terre arable* »<sup>176</sup>. Il en dé-

<sup>169</sup> Art. 35.2, a et b, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006 et (CE) no 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) no 1782/2003 (JOUE, L 30, 31 janv. 2009).

<sup>170</sup> Art. 2, h, du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>171</sup> Voy. l'article 2, a, b, c et d, du règlement d'application (CE) n° 1120/2009 (JOUE, L 316, 2 décembre 2009).

<sup>172</sup> Art. 2, c, du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>173</sup> Le litige concernait une agricultrice qui faisait pâturer des parcelles de pelouse par des moutons à des fins de conservation de la nature, dans le cadre d'une convention passée avec les autorités du Land de Rhénanie-Palatinat. La question était de savoir si ces parcelles étaient éligibles au DPU. La Cour a répondu par l'affirmative, jugeant que « *Il s'ensuit que la circonstance que des parcelles de terrain qui sont effectivement utilisées comme terres arables ou comme pâturages permanents servent principalement à la protection de la nature et à la conservation du paysage ne saurait faire obstacle à ce que de telles parcelles soient qualifiées de surface agricole au sens de l'article 2, points 1 et 2, du règlement n° 796/2004. (...)* » (CJUE, 14 octobre 2010, aff. C-61/09, *Niedermann-Schiemann*, refl. J.-F. NEURAY, *Amén.*, 2011/2, p. 129, point 38). Certes, la définition de la notion d'hectare admissible à l'aide a été quelque peu modifiée en 2009 par rapport à celle qui est interprétée dans cet arrêt, mais ceci ne rend pas caduc l'enseignement de la Cour, la nouvelle définition n'étant pas foncièrement différente et reposant sur le même critère (affectation à l'activité agricole).

<sup>174</sup> Tant dans le règlement (CE) n° 1782/2003 que dans le règlement (CE) n° 73/2009 qui le remplace.

<sup>175</sup> En ce sens, I. DOUSSAN, « La conditionnalité des aides agricoles : continuité ou innovation ? », in I. DOUSSAN et J. DUBOIS (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne : des mesures agro- environnementales à la conditionnalité environnementale*, coll. Monde européen et international (CERIC), Paris, La Documentation Française, 2007, p. 191.

<sup>176</sup> Ainsi, à partir de quel taux de recouvrement par des fourrés épineux une parcelle devient-elle un pâturage ?



coule une marge d'appréciation importante dans le chef de l'administration pour décider si telle parcelle est éligible à l'aide. La Commission a émis des instructions à cet égard, mais elles n'ont pas valeur contraignante<sup>177</sup>. En Région wallonne, seule la notice explicative qui accompagne le formulaire de déclaration de superficie clarifie les critères d'éligibilité applicables<sup>178</sup>. Elle donne la définition précise des surfaces non éligibles, laquelle ne figure ni dans les règlements européens, ni dans la réglementation wallonne sur les aides agricoles<sup>179</sup> 180. On peut se demander si la notice ne présente pas, de ce fait, un caractère réglementaire et, partant, si elle n'est pas irrégulière sur ce point. En Région flamande, l'AGF du 21 décembre 1997 indique, pour chaque mesure, quels types de cultures ou prairies sont éligibles<sup>181</sup>, ces concepts relevant du droit européen –, tandis que l'AGF du 6 juin 2008 renvoie à la notion de « terres agricoles » au sens du droit européen<sup>182</sup>. Il exclut du champ des contrats de gestion les terres agricoles érigées en réserves naturelles<sup>183</sup>.

### C. Conditions liées à la maîtrise foncière sur les parcelles

Enfin, la question se pose également de savoir quelle maîtrise juridique doit avoir l'agriculteur sur les parcelles visées pour être éligible à l'aide. La définition de la notion d'hectare admissible à l'aide<sup>184</sup> ne présente aucune exigence particulière à cet égard : tout au plus les parcelles doivent-elles être à la « disposition » de l'agriculteur à une date fixée par l'Etat membre et pendant une durée de 10 mois<sup>185</sup>. La Cour de justice l'a confirmé, à propos du DPU, dans son arrêt *Niedermann-Schiemann* précité<sup>186</sup>.

Cette solution est consacrée en droit wallon. L'AGW du 24 avril 2008 exige uniquement que les parcelles soient « gérées » de façon autonome par le producteur<sup>187</sup>, sans préciser le type de maîtrise juridique qu'il doit avoir sur ces parcelles. Un bail à ferme n'est donc pas requis pour solliciter des primes MAE. En Région flamande, les contrats de gestion peuvent être conclus pour toute terre agricole « utilisée » ou « exploitée » par

<sup>177</sup> Voy. par ex. COMMISSION EUROPEENNE, *Contrôles sur place des superficies en application des articles 23 à 32 du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission*, Document de travail AGRI/60363/2005, 9 mars 2005.

<sup>178</sup> Notice explicative 2011, volet 2, p. 5.

<sup>179</sup> Ainsi, ne sont pas éligibles, « les surfaces de 10 ares ou plus présentant une densité supérieure à 50 arbres et arbustes (...) » sauf, notamment, dans les sites Natura 2000 et les réserves naturelles (p. 5).

<sup>180</sup> Suite à un accord entre les différentes administrations concernées au sein de la DGO3 (DGO3, *Eligibilité et conditionnalité des superficies des parcelles agricoles*, Instruction administrative D42, réf. 1/2009), la notice indique que sont considérées comme éligibles, à titre d'exception, notamment dans les sites Natura 2000, les parcelles embroussaillées, les parcelles empierrées, ainsi qu'une série de petits éléments du paysage comme les mares, les haies et les petits cours d'eau ne dépassant pas une certaine taille.

<sup>181</sup> Voy. notamment l'annexe I de l'AGF du 21 décembre 2007.

<sup>182</sup> L'art. 1<sup>er</sup>, 9°, de l'arrêté renvoie à la définition reprise dans l'article 2, 12°, du décret flamand du 22 décembre 2006 portant création d'une identification commune d'agriculteurs, d'exploitations et de terres agricoles dans le cadre de la politique relative aux engrais et de la politique de l'agriculture, lequel renvoie lui-même au règlement (CE) n° 795/2004, aujourd'hui remplacé par le règlement (CE) n° 1120/2009.

<sup>183</sup> Art. 2 de l'AGF du 6 juin 2008. Nous n'avons pas vérifié si des circulaires précisent ces notions.

<sup>184</sup> Art. 34 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>185</sup> Art. 35.1 du même règlement.

<sup>186</sup> Saisie de la question de savoir si une parcelle mise à disposition gratuitement à l'exploitant pouvait être prise en considération – ce qui est fréquent dans les conventions de gestion à des fins de protection de la nature –, la Cour de justice a jugé qu'il ne saurait être déduit de ces dispositions « que les parcelles en question doivent être à la disposition de l'agriculteur en vertu d'un contrat de bail à ferme ou d'une transaction équivalente.(...) Conformément au principe de la liberté contractuelle, les parties sont par conséquent libres d'aménager la relation juridique qui fonde l'utilisation de la superficie concernée. En l'absence de disposition contraire, celles-ci sont également libres de prévoir que la mise à disposition des parcelles est effectuée sans contrepartie financière » (CJUE, 14 octobre 2010, aff. C-61/09, *Niedermann-Schiemann*, points 54 et 55).

<sup>187</sup> Voy. les définitions des concepts de producteur, d'exploitation, d'unités de gestion et de déclaration de superficie (art. 1<sup>er</sup>, 1° à 3° et 5°). Voy. aussi l'art. 4, 3°, qui dispose que l'agriculteur « doit disposer en Région wallonne de terres pour lesquelles il sollicite lesdites subventions » (nous soulignons).



l'agriculteur, selon la base de données du SIGeC, pendant toute la durée de l'engagement<sup>188</sup>.

#### D. Les conditions de forme

Par ailleurs, pour être éligible, l'agriculteur doit respecter certaines formalités. En Région wallonne, il doit tout d'abord « s'engager » à mettre en œuvre, pour une période ininterrompue de cinq ans<sup>189</sup>, une ou plusieurs des méthodes et sous-méthodes évoquées ci-avant, conformément aux exigences des cahiers de charge décrits en annexe I de l'arrêté. Formellement, cet engagement résulte de la signature du formulaire prévu pour introduire sa demande<sup>190</sup> (*infra*). Lorsqu'il sollicite des demandes ciblées (méthodes 8 à 10) ou une majoration des primes (méthodes 1 à 3), la demande doit être en outre accompagnée d'un avis conforme favorable, lequel peut préciser le cahier de charges applicables, ainsi qu'on le verra (*infra*).

Pour que sa demande soit recevable, l'agriculteur doit également avoir introduit sa demande (initiale ou annuelle, *cf. infra*) au moyen du formulaire *ad hoc*, dans le délai imparti<sup>191</sup> et conformément aux exigences procédurales de la réglementation wallonne et aux instructions figurant dans la notice explicative<sup>192</sup>. Nous examinons brièvement ces formalités de procédure ci-après (§ 5).

#### § 2. Objectifs environnementaux du régime

Le droit européen reste très général quant aux objectifs environnementaux que doivent viser les mesures agro-environnementales, de manière à permettre aux Etats membres d'adapter les aides aux spécificités de leur territoire<sup>193</sup>. Les aides doivent, selon le règlement (CE) n° 1698/2005, contribuer au développement durable des espaces ruraux, à la production de « services écologiques »<sup>194</sup>, à la protection et l'amélioration de l'environnement, des paysages, des sols ainsi qu'à celles des ressources naturelles et génétiques<sup>195</sup>. Depuis décembre 2009, les MAE doivent en outre obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs prioritaires fixés par le Conseil et visés à l'article 16bis du règlement 1698/2005, parmi lesquels figurent le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau et la biodiversité (*supra*).

L'obligation étant de moyen et non de résultat, les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer, dans leur(s) programme(s) de développement rural, les objectifs précis que doivent poursuivre les paiements agroenvironnementaux. Le risque est évidemment que les Etats se montrent insuffisamment ambitieux ou trop peu précis. C'est toute la question du « ciblage » des aides, que nous évoquerons plus loin (§ 3). C'est ainsi que les objectifs environnementaux ont été jugés insuffisamment « *spécifiques, mesurables et datés* » dans un certain nombre de programmes nationaux

<sup>188</sup> Art. 2 de l'AGF du 6 juin 2008.

<sup>189</sup> A dater du 1<sup>er</sup> avril de l'année où est introduite la demande initiale (art. 6, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de l'AGW du 24 avril 2008).

<sup>190</sup> Art. 6, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>191</sup> A savoir le 31 mars de l'année d'engagement considérée. Si la demande initiale est introduite avec un retard de plus de vingt-cinq jours civils par rapport à ladite date limite, la demande initiale est irrecevable (art. 6, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de l'AGW du 24 avril 2008). Des sanctions sont prévues lorsque le retard est de moins de 25 jours (art. 6, § 1<sup>er</sup>, al. 2<sup>o</sup> de l'AGW du 24 avril 2008).

<sup>192</sup> Art. 4, 4<sup>o</sup>, et 6, § 1<sup>er</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>193</sup> Deuxième considérant du préambule du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>194</sup> Soit les « *bénéfices que tirent les hommes des écosystèmes* » (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Conceptual Framework*, 2005, p. 3), comme par exemple la production de fibres ou le stockage de carbone. Sur ce concept en droit, voy. I. DOUSSAN, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement ? » in C. CANS (dir.), *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, C. Cans (dir.), Paris, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, 2009, 421 p., pp 125-141.

<sup>195</sup> Voy. le considérant 35 du préambule, repris et adapté des règlements antérieurs et rappelé à plusieurs reprises par la Cour de justice. Sur une question préjudicielle relative à l'interprétation à donner au règlement (CE) n° 1257/1999, la Cour de justice a confirmé ces objectifs (CJUE, 4 juin 2009, aff. C-241/07, *Otsa Talu* précité, point 35).



par la Cour des comptes européenne dans son dernier rapport<sup>196</sup>.

En Région wallonne, c'est le PwDR 2007-2013, adapté en 2010 pour tenir compte de l'affectation prioritaire des aides décidées par le Conseil<sup>197</sup>, qui détaille les objectifs, quantitatifs et qualitatifs, poursuivis par chaque méthode<sup>198</sup>. Il vise, au travers des MAE, la protection des eaux souterraines et de surface, la protection des sols, le développement de la nature, la protection de l'air et du climat, la préservation du patrimoine paysager et la conservation du patrimoine animal et végétal agricole. Chaque méthode contribue à des degrés divers à un ou plusieurs de ces objectifs<sup>199 200</sup>.

En Région flamande, les mesures prises dans le cadre de contrats de gestion relevant de l'AGF du 6 juin 2008 sont regroupées en « paquets de gestion » (*infra*), chaque paquet poursuivant un « objectif de gestion » en lien avec la biodiversité au sens large, défini dans la réglementation elle-même<sup>201</sup> et détaillé dans le PDPO II<sup>202</sup>. Les subventions agroenvironnementales, régies par l'AGF du 21 décembre 2007, poursuivent des objectifs de réduction des nuisances liées aux activités agricoles intensives qui sont précisés uniquement dans le PDPO II.

Les MAE peuvent contribuer, de la sorte, à la mise en œuvre des différentes politiques environnementales des régions, comme, en Région wallonne, le plan PLUIES, le plan Air-Climat, le Programme de Gestion Durable de l'Azote (PGDA), la mise en œuvre de la Directive Cadre Eau, les projets LIFE et la gestion active des sites Natura 2000<sup>203</sup>. Le recours à l'instrument volontaire ne donne cependant pas nécessairement la

garantie que ces objectifs seront réalisés (*infra*, Section 5).

### § 3. Types d'engagements pouvant faire l'objet de subventions

L'intérêt des MAE pour préserver l'environnement dépend évidemment d'abord de la nature des pratiques agricoles subventionnées et du caractère financièrement attractif des aides, déjà évoqué (*supra*, Section 2, § 1). Le règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit à cet égard que tout « engagement » lié à l'activité agricole peut *a priori* être soutenu, pour autant qu'il contribue à la réalisation des objectifs précités<sup>204</sup>. L'article 39.1 du même règlement exige cependant des Etats membres qu'ils « accordent l'aide [agro-environnementale] sur l'ensemble de leur territoire, en fonction de leurs besoins particuliers » (nous soulignons), ce qui suppose de différencier l'aide, dans la mesure du possible, en fonction de la diversité des situations sur le plan environnemental.

Sous cette dernière réserve, une grande liberté est donc laissée aux Etats membres pour choisir les types d'engagements soutenus, qui peuvent prendre la forme soit d'obligations de faire – par exemple l'entretien de milieux ouverts contre l'embroussaillage – soit d'abstentions en faveur de l'environnement – par exemple l'utilisation très limitée d'engrais. Cette marge de manœuvre n'est pas sans risque pour l'efficacité des mesures<sup>205</sup>. Théoriquement, elle rend possible le financement d'aides très ciblées, fortement subventionnées et qui ont un impact environnemental positif important

<sup>196</sup> COUR DES COMPTES, *L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ?*, *op. cit.*, par. 25.

<sup>197</sup> PwDR 2007-2013, version 2010, p. 208 et s.

<sup>198</sup> Ainsi par exemple, pour la méthode 1 (entretien des haies), l'objectif est d'atteindre un taux d'adhésion de 30 % des producteurs et de subventionner l'entretien de 14.000 km de haies.

<sup>199</sup> Le PwDR indique dans un tableau la contribution de chaque MAE à la réalisation desdits objectifs (p. 211).

<sup>200</sup> Ainsi, la méthode relative au maintien de faibles charges en bétail (méthode 7) poursuit des objectifs de protection de l'eau, de l'air et du climat et de développement de la nature dans les zones agricoles (PwDR 2007-2013, p. 282 et s.).

<sup>201</sup> Les aides visent « 1° la protection des espèces [celles-ci étant limitativement énumérées à l'art. 8, ndlr]; 2° la gestion des tourbières; 3° la restauration, le développement et l'entretien des petits éléments paysagers; 4° la gestion botanique; 5° la lutte contre l'érosion; 6° l'amélioration de la qualité des eaux de surface et souterraines » (art. 7 de l'AGF du 6 juin 2008).

<sup>202</sup> PDPO II, p. 179 et s.

<sup>203</sup> En ce sens, GIREA et DDR/DGARNE/SPW, *MAE en Wallonie : 11 Méthodes, 13 Questions-Réponses d'évaluation*, nov. 2010, p. 7.

<sup>204</sup> Art. 39.2 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>205</sup> Sur cette question, voy. C.-H. BORN, « Subsidiarité, efficacité et conservation de la biodiversité. L'exemple de la politique agricole commune », in F. DELPEREE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Actes des Journées Juridiques Jean Dabin, organisées à Louvain-la-Neuve les 17 et 18 novembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 241-250.



(approche « deep green » ou « deep and narrow »). Mais l'Etat membre peut aussi, à l'inverse, soutenir à un moindre taux des actions à faible impact environnemental sur toute l'étendue de son territoire (approche « light green » ou « broad brush »)<sup>206</sup>. Aujourd'hui, tant la Commission que la Cour des comptes recommandent un meilleur ciblage, notamment géographique, des MAE dans la mesure où une telle approche « *peut permettre d'orienter les dépenses vers les zones affectées par des problèmes environnementaux* ». Comme le souligne la Cour, « *Il est extrêmement important de veiller à ce que les fonds soient dépensés en fonction des besoins et des priorités des régions pour renforcer les effets des sous-mesures agroenvironnementales sur l'environnement. Cet objectif peut être atteint par une affectation ciblée des fonds à des zones géographiques, des types d'exploitations agricoles ou des pratiques agricoles, en fonction de critères d'éligibilité appropriés* »<sup>207</sup>. Il est évident que, s'agissant de la biodiversité, les exigences écologiques des espèces et des milieux sont d'une complexité telle que seule une approche fine et spatialisée des méthodes de gestion des milieux est à même d'atteindre des objectifs ambitieux.

En Région wallonne, des aides agro-environnementales peuvent être obtenues pour la réalisation de onze types d'engagement (en ce compris le soutien à l'agriculture biologique, non examiné ici), appelés « méthodes de production »<sup>208</sup>. Concrètement, huit méthodes (sur dix) consistent en des aménagements de parcelles (bandes enherbées, tournières, etc.) ou dans certaines modalités de gestion de prairies ou cultures (fauche tardive, proportions de zones refuges en prairie, limitation en intrants en culture,...). Les engagements à mettre en œuvre sont précisés réglementairement pour chaque méthode et chaque sous-méthode dans les cahiers de charge établis en annexe I de l'AGW du 24 avril 2008<sup>209</sup>. En règle, les engagements sont applicables à l'échelle d'une ou plusieurs parcelles – fixes ou en rotation<sup>210</sup> –, à l'exception des méthodes 7 et 10 qui couvrent l'ensemble de l'exploitation. Certaines méthodes peuvent être appliquées cumulativement sur une même parcelle<sup>211</sup>.

La liste des méthodes subventionnées est reprise dans l'encadré ci-dessous avec le montant des primes correspondantes.

- 1° Méthode 1: éléments du réseau écologique et du paysage :
- Sous-méthode 1.a: haies et bandes boisées (50 € / 200 m);
- Sous-méthode 1.b: arbres, arbustes, buissons et bosquets isolés, arbres fruitiers haute tige (25 € / 10 éléments);
- Sous-méthode 1.c: mares (50 €/mare);
- 2° Méthode 2: prairie naturelle (200 €/ha);
- 3° Méthode 3: bordures herbeuses extensives :
- Sous-méthode 3.a: tournières enherbées en bordure de culture (21,6 €/20 m, soit 900 €/ha);
- Sous-méthode 3.b: bande de prairie extensive (21,6 €/20 m, soit 900 €/ha);
- 4° Méthode 4: couverture du sol pendant l'inter-culture (100 €/ha);
- 5° Méthode 5: cultures extensives de céréales (100 €/ha);
- 6° Méthode 6: détention d'animaux de races locales menacées :
- Sous-méthode 6.1: détention de chevaux de trait (200 €/équidé);

<sup>206</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Agri-Environment Measures...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>207</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, par. 72 ; voy. aussi para. 74.

<sup>208</sup> Voy. l'art. 2 de l'AGW du 24 mars 2008.

<sup>209</sup> Ainsi par exemple, pour pouvoir bénéficier d'une subvention MAE pour la méthode 3 « prairies naturelles », les parcelles doivent correspondre à des prairies permanentes (code 61 ou 613), avoir une superficie de minimum 10 ares, ne faire l'objet d'aucune intervention entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 juin ; seule une fertilisation organique est autorisée entre le 15 juin et le 31 juillet ; l'apport de fourrage et d'aliments concentrés au bétail présent après le 15 juin et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sont interdits ; etc.

<sup>210</sup> Les deux méthodes applicables aux cultures (méthodes 4 et 5, *infra*) peuvent être appliquées en rotation sur des parcelles différentes chaque année.

<sup>211</sup> Art. 2, § 4, et annexe 2 de l'AGW du 24 avril 2008. En Région flamande, voy. l'AGF du 18 juillet 2008 combinant les mesures agri-environnementales en application du Programme flamand pour le développement rural pour la période de programmation 2007-2013 (*M.B.*, 18 nov. 2011).





Sous-méthode 6.2: détention de bovins (120 €/bovin) ;  
 Sous-méthode 6.3: détention d'ovins (30 €/ovin);  
 7° Méthode 7: maintien de faibles charges en bétail (100 €/ha de prairie permanente) ;  
 8° Méthode 8: prairie de haute valeur biologique (450 €/ha);  
 9° Méthode 9: bande de parcelle aménagée (30 €/20 m de longueur, soit 1250 €/ha);  
 10° Méthode 10: plan d'action agro-environnemental (fonction de la superficie de l'exploitation et du montant des autres MAE engagées).

*Encadré 1 : liste des engagements susceptibles de faire l'objet de subventions MAE et des montants correspondants*

Dans cet éventail de mesures, deux catégories se dégagent. Les mesures dites « de base » (méthodes 1 à 7), moins exigeantes mais aussi moins rémunérées peuvent être sollicitées partout sur le territoire régional, sans encadrement ni avis conforme. Leurs cahiers de charge sont fixes, les montants des primes peu élevés à moyens et l'engagement ne requiert pas d'assistance technique particulière. Si on analyse les cahiers de charge et le montant des primes correspondantes, on constate que trois d'entre elles relèvent de l'approche « light green » (méthode 1a, 4 et 5) tandis que les autres méthodes (1b, 1c, 2 et 7) sont plutôt à mi-chemin entre cette approche et l'approche « deep green »<sup>212</sup> (approche « medium green »).

Les trois autres mesures (méthodes 8 à 10), plus contraignantes mais mieux dotées financièrement, sont dites « ciblées » et correspondent clairement à l'approche « deep green »<sup>213</sup>. Elles doivent faire l'objet d'un « avis conforme » préalable de l'administration pour préciser certaines modalités et conditions de l'engagement, en fonction des spécificités locales<sup>214</sup>. Le cahier de charges applicable peut être adapté au cas par cas dans l'avis conforme. Le choix et la mise en œuvre des mesures supposent l'intervention d'un conseiller technique, de manière à optimiser leur impact positif pour l'environnement, notamment en fonction de la nature et de la localisation géographique des parcelles concernées. Par ailleurs, une majoration des primes de base de 20 % est par ailleurs prévue pour certaines méthodes (1, 2 et 3) lorsque celles-ci visent, après un avis conforme de l'administration, des parcelles localisées dans ou à proximité des zones à haute valeur naturelle reprises dans la carte de la « Structure écologique principale » de la Wallonie (SEP)<sup>215</sup>. Ce ciblage géographique des aides permet de concentrer l'action là où elle est la plus efficace<sup>216</sup>. On reviendra plus loin sur la procédure et la portée de l'avis conforme requis en droit wallon.

La dixième méthode – non cofinancée par l'Union européenne – est particulière, dans la mesure où elle ne consiste pas dans un engagement concret sur une parcelle, mais dans l'élaboration d'un « plan d'action agro-environnemental » valable pour l'ensemble de l'exploitation. Cette planification globale, soumise à l'avis conforme de l'administration, vise à programmer, avec l'aide d'un conseiller technique, la mise en œuvre sur l'exploitation de plusieurs types d'engagements MAE ainsi que d'« actions complémentaires », sur la base d'un diagnostic environnemental préalable couvrant tous les enjeux environnementaux<sup>217</sup>. Cette mesure permet de sensibiliser l'agriculteur à l'impact environnemental glo-

183

RECHTSLEER | DOCTRINE

<sup>212</sup> Ch. MULDER, comm. pers.

<sup>213</sup> Le soutien à l'agriculture biologique (méthode 11) correspond aussi à cette approche.

<sup>214</sup> Ainsi, pour la bande de parcelle aménagée (méthode 9), il est prévu que « les objectifs particuliers de la bande ainsi que notamment le choix de la localisation, de la largeur, de la composition du couvert, des dates et modalités de gestion (fauche, re-semis, création de buttes, bandes gazonnantes ou de sol nu entretenues mécaniquement,...) sont précisés dans l'avis conforme visé à l'article 3, § 1er, tenant compte des enjeux et contraintes locales en matière agricole et environnementale » (annexe I, méthode 9, 5°, de l'AGW du 24 avril 2008).

<sup>215</sup> Art. 3, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008. Cette disposition, pas plus que l'annexe I de l'arrêté, ne conditionne pas explicitement la majoration à la localisation des parcelles dans la SEP. C'est le PwDR 2007-2013 qui le précise (pp. 232, 245, 259). Sur la notion de SEP, voy. les explications données p. 230.

<sup>216</sup> PwDR 2007-2013, p. 213. Selon le GIREA, « La mise en place de ces actions – mieux rémunérées et plus contraignantes – nécessite un positionnement, un dimensionnement et la définition de modalités d'entretien spécifique pour rencontrer les enjeux environnementaux prioritaires à l'échelle de la parcelle, du bassin versant ou de la ferme par exemple » (GIREA et DDR/DGARNE/SPW, MAE en Wallonie : 11 Méthodes, 13 Questions-Réponses d'évaluation, op. cit., p. 17).

<sup>217</sup> La MAE 10 a pour objectif, selon le PwDR 2007-2013, « d'articuler au mieux les pratiques agricoles et les différentes méthodes



bal de son exploitation et permet d'orienter les engagements sur les problèmes identifiés avec précision, ce qui améliore la performance environnementale des MAE<sup>218</sup>. Elle constitue certainement une des mesures phares du régime wallon, même si son succès est très limité par rapport aux mesures de base.

A titre de comparaison, en Région flamande, les mesures susceptibles de faire l'objet d'un contrat de gestion sur la base du décret concernant la conservation de la nature et le milieu naturel – appelées « paquets de gestion » (*beheerspakketten*)<sup>219</sup> – consistent principalement dans des aménagements ou des modes de gestion écologique de certains milieux naturels ou agraires. Ces mesures sont systématiquement spatialisées. Un paquet ne peut faire l'objet d'une demande que pour les parcelles situées dans une « zone de gestion » définie par le Ministre<sup>220</sup>. Ces aides relèvent donc plutôt de l'approche « medium » à « deep green ». Les aides prises en vertu du décret du 3 mars 2004 financent d'autres méthodes applicables à certains modes de culture ou d'élevage ainsi que le « bio »<sup>221</sup> et sont elles accessibles sur l'ensemble du territoire régional. Elles relèvent

plutôt d'une approche « light green ».

#### § 4. Conditionnalité

En sus des conditions déjà évoquées, l'agriculteur est tenu de respecter, tout au long de son engagement, une « conditionnalité » renforcée sur l'ensemble des parcelles de son exploitation – et non uniquement les parcelles sous engagement MAE<sup>222</sup>. Pour rappel, la conditionnalité en agriculture consiste à subordonner l'octroi des aides directes et de certaines aides au développement rural au respect d'une série d'exigences minimales en matière environnementale, sanitaire, vétérinaire, phytosanitaire et agronomique<sup>223</sup>. Elle a été rendue obligatoire en 2003 dans le cadre du premier pilier de la PAC pour l'octroi de toutes les aides directes et en 2005 pour l'octroi des aides de l'axe 2 du deuxième pilier. Elle constitue, avec les MAE, l'un des principaux leviers mis en place par le législateur européen pour réorienter l'agriculture vers un modèle multifonctionnel.

Les exigences sont doubles.

D'une part, l'agriculteur est tenu, pour pouvoir tou-

*agro-environnementales appropriées en fonction des enjeux prioritaires, et de compléter ces méthodes par des actions supplémentaires ne faisant pas l'objet d'un financement spécifique mais permettant d'améliorer sensiblement l'impact environnemental de l'exploitation* » (p. 310).

<sup>218</sup> GIREA et DDR/DGARNE/SPW, *MAE en Wallonie : 11 Méthodes, 13 Questions-Réponses d'évaluation*, op. cit., p. 18.

<sup>219</sup> Les cahiers de charge de ces paquets de gestion sont fixés par l'AM du 11 juin 2008 relatif à la conclusion de contrats de gestion et l'octroi des compensations en exécution du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural (*M.B.*, 26 juin 2008).

<sup>220</sup> Le Ministre doit délimiter des « zones de gestion » pour chaque objectif de gestion (protection des espèces, lutte contre l'érosion, etc.), étant entendu que les contrats de gestion visant à réaliser un objectif déterminé ne peuvent être conclus que dans la zone correspondante. Il peut définir, au sein de chaque zone, une « vision de gestion », sorte de plan de gestion de la zone dans lequel il fixe au minimum « 1° une description des valeurs naturelles et paysagères actuelles et potentielles et des qualités environnementales; 2° l'objectif envisagé en matière de valeurs naturelles et paysagères et de qualités environnementales; 3° les objectifs de gestion applicables; 4° les résultats positifs à escompter dans le domaine des valeurs naturelles et paysagères suite à l'application des paquets de gestion et l'amélioration des conditions environnementales et la manière dont cela contribue à la qualité générale de l'environnement » (art. 15 et 16 de l'AGF du 6 juin 2008 précité).

<sup>221</sup> A savoir le/la « 1° désherbage mécanique

2° réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et d'engrais dans l'horticulture ornementale;

3° le mode de production biologique;

4° l'introduction de légumineuses dans les fourrages d'ensilage pour un élevage de bétail flamand davantage lié au sol;

5° conservation des races de bétail locales menacées d'extinction et des variétés de vergers à hautes tiges;

6° l'utilisation de la technique de confusion dans les cultures de fruits à pépins » (art. 2 de l'AGF du 21 décembre 2007).

<sup>222</sup> Art. 50bis et 51 du règlement (CE) n° 1698/2005. Dans l'AGW du 24 avril 2008, voy. l'art. 9, §§ 1 et 7.

<sup>223</sup> Voy. J. DWYER, D. BALDOCK ET S. EINSCHULTZ, *Cross-compliance under the Common Agricultural Policy*, IEEP, Londres, 2000; Ch.-H. BORN, « Biodiversité et politique agricole commune : ... », op. cit., p. 57 et s. ; I. DOUSSAN, « La conditionnalité » in I. DOUSSAN et J. DUBOIS (dir.), *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne : des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, coll. Monde européen et international (CERIC), Paris, La Documentation Française, 2007, pp. 179-193 ; C. BLUMANN (dir.), *Politique agricole commune...*, op. cit., n° 295 et s. ; Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, « La conditionnalité en agriculture », op. cit., à paraître.



cher ses primes agroenvironnementales, de respecter les exigences générales de la conditionnalité prévues dans le cadre du régime d'aides directes (premier pilier de la PAC). Celles-ci correspondent à deux degrés d'exigences, à savoir, d'une part, les « exigences réglementaires de gestion » et, d'autre part, les « bonnes pratiques agricoles et environnementales » (BCAE), telles que prévues aux articles 5 et 6 et aux annexes II et III du règlement (CE) n° 73/2009 relatif aux aides directes<sup>224</sup>. Ainsi, dans les sites Natura 2000 désignés ou proposés, c'est l'ensemble des interdictions et mesures préventives applicables qui doivent être respectées par l'agriculteur qui sollicite des subventions MAE<sup>225</sup>. Suite à l'audit de la Cour des comptes<sup>226</sup>, la Commission fait pression sur les Etats membres pour garantir la « contrôlabilité » des exigences réglementaires, ce qui n'est pas toujours simple et peut conduire l'Etat à réduire l'arsenal de normes réglementaires pour éviter la critique<sup>227</sup>...

D'autre part, comme la plupart des aides au développement rural prévues dans le cadre de l'axe 2 (protection de l'environnement), l'octroi des MAE est soumis en outre au respect d'une conditionnalité additionnelle, appelée « conditionnalité + »<sup>228</sup>. Celle-ci inclut : a) les « exigences minimales pour les engrais et les produits phytosanitaires » et b) « les autres exigences obligatoires ap-

propriées établies par la législation nationale et indiquées dans le programme »<sup>229</sup>. Cette dernière disposition laisse aux Etats membres la faculté, pour ces aides, de renforcer la conditionnalité en y ajoutant des normes nationales non visées dans le règlement (CE) n° 73/2009. On peut s'interroger, au regard du principe d'égalité, sur les raisons qui justifient l'imposition de cette conditionnalité additionnelle aux seules aides de l'axe 2.

En droit wallon, l'AGW du 24 avril 2008 prévoit que le non-respect de la conditionnalité générale et de la « conditionnalité + » entraîne l'application du régime de sanctions (réductions et exclusions, *infra*) prévu par les règlements européens<sup>230</sup>. Les exigences de la conditionnalité générale à respecter sont spécifiées en majeure partie dans la réglementation européenne et wallonne en la matière<sup>231</sup>. Par contre, les règles relevant de la « conditionnalité + » n'y figurent pas. Elles sont listées uniquement dans le PwDR 2007-2013<sup>232</sup> et dans la notice explicative du formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides<sup>233</sup>. Ceci soulève la question de l'opposabilité de ces règles de conditionnalité dont la liste n'a pas fait l'objet d'une publication au Moniteur belge<sup>234</sup>.

Au regard de ce qui précède, l'on ne peut que suggérer une réforme des règles wallonnes en matière de

<sup>224</sup> Nous renvoyons, pour plus de détails sur la conditionnalité générale, à notre contribution, Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, « La conditionnalité en agriculture », *op. cit.*, à paraître.

<sup>225</sup> Pour une étude sur les MAE wallonnes dans les sites Natura 2000, voy. C. ROELANTS, *Les mesures agri-environnementales et leur utilisation en zone Natura 2000*, Mémoire de Master en droit de l'environnement et en droit public immobilier, 2009-2010, 65 pp.

<sup>226</sup> COUR DES COMPTES, *La conditionnalité est-elle une politique efficace ?*, *op. cit.*, para. 61.

<sup>227</sup> Cette pression est réelle par exemple pour l'élaboration des règles de protection des sites Natura 2000.

<sup>228</sup> Notice explicative 2011, volet 2, p. 31.

<sup>229</sup> Art. 51.1, al. 2, du règlement (CE) n° 1698/2005, renvoyant à l'art. 39.3 du même règlement.

<sup>230</sup> Art. 9, §§ 1 et 7, de l'AGW du 24 avril 2008. L'arrêté définit la conditionnalité par référence aux définitions européennes contenues à l'article 19 du règlement (CE) n° 1975/2006, aujourd'hui remplacé par le règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>231</sup> Voy. l'AGW du 22 juin 2006 fixant les lignes directrices de la conditionnalité et l'AM du 7 juillet 2006 portant application de la conditionnalité (précités, note 66). Ce dernier arrêté renvoie à une « circulaire ministérielle » pour l'établissement de la liste de certaines exigences reprises au titre de la conditionnalité, dont celles relatives à l'utilisation des produits phytosanitaires (art. 14 et s.).

<sup>232</sup> Pp. 217 à 223.

<sup>233</sup> P. 31 et s. L'art. 50bis.2 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que « L'autorité nationale compétente fournit au bénéficiaire, notamment par voie électronique, la liste des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales à respecter ».

<sup>234</sup> Ajoutons enfin que l'arrêté wallon du 24 avril 2008 prévoit, sans indiquer le lien avec la « conditionnalité + », que « Les subventions liquidées doivent être remboursées si, durant la période de son engagement, un procès-verbal pour non-respect de la législation en matière d'environnement ou de conservation de la nature est dressé à l'encontre du producteur par l'autorité compétente en ces matières » (art. 9, § 11, de l'AGW du 24 avril 2008). Ces exigences, si elles sont différentes, ne sont reprises ni dans la réglementation sur la conditionnalité, ni dans le PwDR, ni dans la notice. Il n'est donc pas certain qu'elles puissent être considérées comme opposables.



conditionnalité pour en assurer l'effectivité et garantir la sécurité juridique.

En Région flamande, l'AGF du 21 décembre 2007 sur les subventions agroenvironnementales soumet l'octroi des aides au respect de la conditionnalité générale uniquement mais pas, à notre connaissance, à la « conditionnalité + »<sup>235</sup>. Aucune liste des exigences réglementaires n'est en outre fixée par arrêté. Seules les BCAE à respecter sont précisées par l'AGF du 8 juillet 2005 mettant en œuvre la conditionnalité dans le cadre des aides directes et par un arrêté ministériel spécifique<sup>236</sup>. L'AGF du 6 juin 2008 sur les contrats de gestion fait lui bien référence à la conditionnalité renforcée (générale et « + ») visée à l'article 51 du règlement (CE) n° 1698/2005<sup>237</sup>, mais ne sanctionne pas de façon claire le non respect de cette conditionnalité.

### § 5. Procédures d'octroi, d'avis conforme et de paiement

La procédure d'octroi des MAE est intégrée, en Région wallonne<sup>238</sup>, à la procédure générale d'octroi des aides agricoles (A). Elle implique, pour certaines méthodes, un avis conforme préalable (B). Les paiements proprement dits n'interviennent qu'après la fin de chaque période d'engagement (C). A nouveau, les textes applicables soulèvent différents problèmes de sécurité juridique.

#### A. La procédure d'octroi

En dépit de certaines spécificités, la procédure d'octroi des subventions MAE est intégrée à la procédure générale d'octroi des aides agricoles<sup>239</sup>. Il en découle une

rationalisation de la gestion administrative des aides, une meilleure effectivité des contrôles et une certaine simplification pour l'agriculteur, qui doit n'introduire annuellement qu'un seul formulaire englobant toutes ses demandes d'aides pour l'exploitation qu'il gère.

Pour obtenir des subventions MAE, l'agriculteur doit d'abord introduire, au 31 mars de la première année de l'engagement, une « demande initiale » dans laquelle il spécifie les méthodes qu'il s'engage à mettre en œuvre ainsi que, sur un photoplan, les parcelles concernées<sup>240</sup>. Sous réserve d'une exception<sup>241</sup>, la demande, le cas échéant accompagnée de documents justificatifs, doit être introduite au moyen du « formulaire de déclaration de superficie et demande d'aides » qui sert pour l'introduction de l'ensemble des demandes d'aides agricoles (DPU, MAE, indemnités Natura 2000, aide au bio, etc.). L'agriculteur doit impérativement déclarer toutes les parcelles de l'exploitation, y compris celles pour lesquelles il n'a pas sollicité de subventions. Ceci permet à l'administration de contrôler que la conditionnalité a été respectée sur l'ensemble de l'exploitation, comme l'exige la réglementation européenne.

Après vérification de la recevabilité de la demande initiale (moyennant le cas échéant des compléments d'information)<sup>242</sup>, l'administration ne décide pas tout de suite d'octroyer les primes demandées. Elle procède au préalable, durant la première année d'engagement, à des contrôles administratifs et, le cas échéant, des contrôles sur place (*infra*). Sur la base des résultats de ces contrôles, dans un délai non précisé – mais postérieur à la première période d'engagement<sup>243</sup> –, l'administration prend sa décision d'octroi ou de refus et la fait connaître à l'agriculteur. Cette décision, lorsqu'elle est positive, est implicitement notifiée au travers du « cal-

<sup>235</sup> Voy. les art. 1<sup>er</sup>, 12°, et 3, al. 2, de l'AGF du 21 décembre 2007.

<sup>236</sup> AGF du 8 juillet 2005 instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité, *M.B.*, 4 août 2005 ; AM du 13 août 2009, *M.B.*, 16 août 2009.

<sup>237</sup> Art. 1, 19°, de l'AGF du 6 juin 2008.

<sup>238</sup> Nous n'examinerons pas ici les procédures en droit flamand.

<sup>239</sup> Art. 3 et 8, § 1, du règlement (CE) n° 65/2009 de la Conseil du 27 janvier 2011 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (*JOUE*, L 25, 28 janv. 2011), renvoyant à l'article 11 du règlement (CE) n° 1122/2009.

<sup>240</sup> Art. 4, 4°, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>241</sup> La demande d'engagement pour la méthode 10 (plan d'action agro-environnemental) doit être introduite séparément auprès du Département de la Ruralité et des Cours d'eau (ex-IG4) dans le même délai, au moyen d'un formulaire distinct du formulaire de déclaration de superficie (art. 4, 5°, de l'AGW du 24 avril 2008).

<sup>242</sup> Art. 6, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>243</sup> Il est prévu que l'administration établit le montant de la première tranche annuelle de subventions « sur la base des données figurant dans la demande initiale et des contrôles administratifs ou des contrôles sur place réalisés au cours de la première année d'engagement » (art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 4, 2°, de l'AGW du 24 avril 2008).



cul » des subventions auxquelles a droit l'agriculteur<sup>244</sup>. En cas de refus, total ou partiel<sup>245</sup>, de la demande, celui-ci est notifié par lettre recommandée par le Directeur extérieur de la DG03.

Cette procédure d'octroi soulève plusieurs difficultés. Tout d'abord, le fait que la notification du calcul des subventions n'intervienne nécessairement qu'après le début des engagements et l'absence de délai imparti au Directeur pour notifier un éventuel refus posent un problème de sécurité juridique, l'agriculteur n'étant pas en mesure de savoir si sa demande initiale est définitivement acceptée avant de mettre en œuvre ses engagements, avec tous les investissements qu'ils peuvent représenter... Par ailleurs, en prévoyant une décision implicite d'octroi, le Gouvernement affranchit l'autorité de l'obligation de motiver formellement sa décision au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs<sup>246</sup>, à tout le moins lorsqu'elle est positive. Il n'est pas certain que la seule notification du calcul de la prime à l'agriculteur puisse constituer pareille motivation formelle<sup>247</sup>. Au demeurant, aucune précision n'est donnée dans l'AGW du 24 avril 2008 quant au détail du calcul en question à communiquer à l'agriculteur. De même, il n'est pas exigé que cette notification indique les voies de recours administratifs prévues par la réglementation<sup>248</sup>. Enfin, à défaut de comporter une motivation formelle quant au respect par le bénéficiaire des conditions préalables d'octroi<sup>249</sup>, les tiers comme la Cour des comptes restent en défaut de pouvoir contrôler la façon dont l'administra-

tion a apprécié le respect desdites conditions. Seuls les refus d'octroi, dont la motivation formelle est obligatoire, sont susceptibles d'un tel contrôle.

Si la demande initiale est acceptée, les années suivantes, l'agriculteur doit introduire, dans le même délai, une « demande annuelle de paiement » dans son formulaire de déclaration de superficie pour pouvoir obtenir le paiement annuel des primes correspond à l'année d'engagement en cours<sup>250</sup>. A nouveau, la décision d'octroi intervient bien après la fin de la période d'engagement, ce qui permet à l'administration de vérifier préalablement au paiement si toutes les conditions ont été respectées.

### B. La procédure d'avis conforme

Pour les trois méthodes « ciblées » (8 à 10), l'agriculteur doit en outre obtenir, préalablement à l'introduction de sa demande, un « avis conforme »<sup>251</sup>. Dans ce cas, l'autorité compétente pour le délivrer est le Département de la Ruralité et des Cours d'eau (DRCE)<sup>252</sup>, qui ne fait pas partie de l'organisme payeur et est donc relativement indépendant de celui-ci. Un avis conforme est également requis si l'agriculteur sollicite la majoration des primes pour les méthodes 1 à 3 au sein des zones à haute valeur naturelle<sup>253</sup>. C'est le Département des aides, c'est-à-dire l'organisme payeur qui est alors compétent<sup>254</sup>.

La procédure de demande et d'adoption de l'avis n'est pas spécifiée<sup>255</sup>. En pratique, l'avis conforme re-

<sup>244</sup> Art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 4, 5<sup>o</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>245</sup> Un refus de la demande correspond *a priori* soit à une décision de « réduction » (refus partiel) soit à une décision d'« exclusion » (refus total) de l'aide au sens des dispositions relatives au régime de sanctions (*infra*).

<sup>246</sup> Selon P. LEWALLE, « *l'obligation de motiver concernant l'instrumentum, on voit mal qu'elle puisse avoir pour objet des décisions implicites ou des décisions orales ; la mise en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 n'empêche nullement l'administration de décider de cette manière et d'échapper ainsi à l'obligation de motiver (...)* » (P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 157).

<sup>247</sup> Cette notification ne comporte par exemple pas d'indication quant au respect par l'agriculteur des conditions de recevabilité de sa demande.

<sup>248</sup> Art. 2, 4<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 2004 relative à la publicité de l'administration.

<sup>249</sup> Par exemple l'éligibilité des parcelles (*infra*).

<sup>250</sup> Art. 4, 6<sup>o</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>251</sup> Art. 3, § 3, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>252</sup> Ceci peut se déduire de l'annexe I de l'AGW du 24 avril 2008 qui précise incidemment que, pour la méthode 8 (prairie à haute valeur biologique), l'agriculteur doit obtenir un avis conforme « *dûment notifié par la Division de la gestion de l'espace rural (IG4)* », aujourd'hui le DRCE.

<sup>253</sup> Art. 3, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>254</sup> Ch. MULDER, comm. pers.

<sup>255</sup> L'AGW du 24 avril 2008 ne précise notamment pas si des documents justificatifs doivent être joints à la demande, ni dans quels délais l'avis doit être remis, alors que l'agriculteur est lui tenu par des délais stricts pour soumettre sa demande pour une année





quis pour les méthodes 8 à 10 est délivré sur simple demande au DRCE ou à un conseiller technique (*infra*). L'administration accepte qu'un recours administratif soit introduit contre le refus d'avis conforme. Pour les méthodes 1 à 3, l'avis est délivré « automatiquement » lorsque l'agriculteur coche une case ad hoc dans son formulaire de demande de superficie.

Les critères qui président à la délivrance de l'avis conforme sont assez flous, laissant un important pouvoir discrétionnaire à l'autorité compétente pour le délivrer. L'avis doit porter « *sur la pertinence de l'application d'une ou de plusieurs méthodes ou sous-méthodes par rapport à la situation environnementale de la parcelle concernée et/ou de l'exploitation* » et est rendu « *sur la base de critères objectifs définis par [le DRCE]; ces critères correspondent à une justification environnementale reconnue* ». Ces critères n'ont pas été définis dans la notice explicative, mais font l'objet d'instructions administratives<sup>256</sup>. Le PwDR donne également quelques précisions<sup>257</sup>.

Enfin, la portée de l'avis reste difficile à déterminer. Lorsqu'il est obligatoire, cet avis doit accompagner la demande initiale d'engagement<sup>258</sup>, dont il semble conditionner la recevabilité<sup>259</sup>. Un refus d'avis conforme, voire, on l'a dit, l'absence de décision en temps utile<sup>260</sup> empêche donc un agriculteur de solliciter certaines subventions MAE ou des subventions majorées pour une ou plusieurs parcelles déterminées. Lorsqu'il est décerné, l'avis vaut en principe pour toute la durée de l'engagement. Cependant, dans le cadre des actions ciblées (méthodes 8 à 10), il « *peut être adapté sur la base d'un diagnostic de terrain, conformément à l'article 27, point 12 du règlement 1974/2006* »<sup>261</sup>. L'administration peut également « retirer » son avis conforme « *suite à un contrôle en cours d'engagement sur les conditions particulières ayant justifié ledit avis* »<sup>262</sup>. Dans ce cas, le producteur perd le droit, pour la méthode ou

sous-méthode concernée, tant pour l'année en cours que pour le solde des années à courir. En outre, sauf en cas de force majeure dûment justifié, « *les majorations ou subventions perçues depuis le début de l'engagement doivent être remboursées pour toutes les parcelles, méthodes ou sous-méthodes considérées (...)* »<sup>263</sup>. On ne comprend pas pourquoi le Gouvernement a jugé nécessaire de prévoir un « retrait » de l'avis conforme lorsque les conditions qu'il fixe n'ont pas été respectées, alors qu'il s'agit en réalité de sanctionner le constat du non respect des engagements par l'agriculteur. On évoquera plus loin la délicate question de savoir si et dans quelle mesure les (non)décisions relatives à l'avis sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

### C. Le paiement des primes

Le paiement des primes en temps et à heure par l'organisme payeur constitue évidemment un impératif pour les agriculteurs, pour qui elles constituent des liquidités périodiques appréciables. La réglementation wallonne prévoit que les subventions doivent être versées en cinq tranches annuelles<sup>264</sup>. Les demandes sont honorées jusqu'à épuisement de l'autorisation d'engagement disponible. Le paiement doit intervenir, « *sauf cas dûment justifié* », cinq mois après la fin de la période d'engagement pour la tranche annuelle considérée, soit 17 mois après le début de la mise en œuvre des méthodes choisies<sup>265</sup>. Ce long délai permet à l'administration de réaliser ses contrôles administratifs et sur place avant le calcul des aides, qui intègre donc les réductions et exclusions éventuelles décidées suite à ces contrôles.

Aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement du délai de paiement par l'organisme payeur. La responsabilité civile de la Région pourrait cependant être engagée en cas de dépassement du délai raisonnable, si l'agri-

donnée. Aucune notification n'est prévue en cas de refus. Or, l'absence de décision équivaut, pour l'agriculteur, à un refus, puisque l'avis conditionne la recevabilité de sa demande d'aide (*infra*).

<sup>256</sup> Ch. MULDER, comm. pers.

<sup>257</sup> Voy. le PwDR 2007-2013, p. 213.

<sup>258</sup> Art. 3, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>259</sup> Art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 4, (« *Cet avis doit accompagner la demande initiale d'engagement* ») et 6, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>260</sup> C'est-à-dire avant le 31 mars de l'année pour laquelle l'aide est sollicitée.

<sup>261</sup> Art. 3, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>262</sup> Art. 9, § 9, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>263</sup> Art. 9, § 9, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>264</sup> Conformément à l'art. 39.4 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>265</sup> Art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de l'AGW du 24 avril 2008. Pour la méthode 10, « *chaque tranche annuelle est payée après la mise à jour annuelle du plan d'action, sous réserve de la poursuite de toutes les méthodes ou sous-méthodes qui lui sont associées* » (art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 5).



culteur peut démontrer qu'il a subi un dommage du fait du retard de paiement<sup>266</sup>. En pratique, les retards dans les paiements ont dissuadé certains agriculteurs de souscrire aux aides MAE<sup>267</sup>.

## § 6. Transferts, modifications et interruption des engagements

Comme le permet le droit européen, la réglementation wallonne<sup>268</sup> autorise, en cas de cession de l'exploitation, le transfert d'engagements MAE du producteur cédant au repreneur, « pour autant que soient appliquées sur les parcelles, pour les superficies et pour les animaux concernés les mêmes méthodes agro-environnementales et que le repreneur soit dans les conditions d'éligibilité pour lesdites subventions ». Cette faculté est essentielle pour assurer la pérennité des bénéfices environnementaux résultant des engagements parfois anciens du cédant. Le fait que, contrairement aux DPU, les MAE ne constituent pas des droits évaluable en argent attachés aux parcelles de l'exploitation, permet au repreneur de ne pas devoir les racheter au cédant au prix d'un investissement coûteux. Ceci favorise incontestablement la reprise et donc le maintien des petites exploitations extensives dans les zones à haute valeur naturelle<sup>269</sup>.

Sans entrer dans le détail des règles applicables, il est prévu notamment que, en cas de reprise de l'exploitation, le repreneur doit souscrire un nouvel engagement de cinq ans selon les modalités procédurales prévues pour une demande initiale et le notifier à l'administration. Le repreneur qui ne poursuit pas jusqu'à son terme le nouvel engagement conclu, doit rembourser non seulement toutes les subventions versées au titre de l'engagement en cours mais aussi les subventions concernées versées au cédant depuis le début de l'engagement qu'avait pris ce dernier. Si, au contraire, le repreneur refuse de reprendre les engagements du cédant, ce dernier est obligé, sauf cas de force majeure, de rembourser les subventions qu'il a perçues jusqu'au moment du transfert. La pression est donc forte pour obliger le cédant à ne céder son exploitation qu'à un producteur

qui accepte de reprendre les engagements.

Un producteur ayant souscrit des engagements MAE peut par ailleurs solliciter une transformation de ces derniers dans certaines hypothèses et moyennant le respect de certaines conditions<sup>270</sup>. Il est notamment requis que « le nouvel engagement présente d'importants avantages sur le plan de l'environnement et renforce significativement l'engagement antérieur ». La transformation des engagements peut également être sollicitée par l'agriculteur, moyennant une série de conditions, lorsque la réglementation sur les MAE a été modifiée en cours de période d'engagement<sup>271</sup>. A défaut, les engagements initiaux restent soumis au régime sous lequel ils ont été pris, conformément au principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

Enfin, si un producteur engagé en MAE interrompt l'exécution de tout ou partie de ses engagements, il s'expose à diverses sanctions (*infra*). Toutefois, les règlements européens autorisent les Etats membres à ne pas exiger le remboursement en cas de « force majeure »<sup>272</sup>, comme par exemple le décès ou l'incapacité professionnelle de longue durée du producteur, l'expropriation d'une partie importante de l'exploitation, si cette expropriation n'était pas prévisible le jour de la souscription de l'engagement ou encore une catastrophe naturelle grave qui affecte de façon permanente la surface agricole de l'exploitation. Dans ce cas, le producteur ou ses ayants droit doivent notifier, par écrit, le cas de force majeure à l'administration, « dans un délai de dix jours ouvrables à partir du moment où ils sont en mesure de le faire »<sup>273</sup>. Ils peuvent conserver les aides déjà perçues.

## Section 4. Effectivité

L'effectivité du régime est assurée par la mise en place de mécanismes d'assistance aux agriculteurs (§ 1) et d'un dispositif de contrôle et de sanction (§ 2). La mise en œuvre de ce dernier suscite un contentieux presque exclusivement de nature administrative (§ 3).

<sup>266</sup> Voy. sur cette question la contribution de Ph. QUERTAINMONT, « La responsabilité des pouvoirs publics... », *op. cit.* ; Ph. QUERTAINMONT, « La valeur d'une promesse de subvention ... », *op. cit.*

<sup>267</sup> GIREA et DDR/DGARNE/SPW, *MAE en Wallonie...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>268</sup> Art. 7, §§ 1 et 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>269</sup> P. VERTE (DEMNA, SPW), *comm. pers.*

<sup>270</sup> Art. 7, § 3, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>271</sup> Voy. l'art. 13 de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>272</sup> Art. 47 du règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>273</sup> Art. 7, §§ 4 et 5, de l'AGW du 24 avril 2008.



## § 1. Assistance aux agriculteurs

La mise en œuvre de MAE sur une exploitation requiert indéniablement une certaine expertise technique, pour déterminer les parcelles éligibles, les méthodes les plus appropriées compte tenu du contexte agronomique et environnemental de l'exploitation, etc. On a vu à cet égard que le producteur qui souhaite s'engager dans des MAE, peut voire doit, pour les trois méthodes dites « ciblées », solliciter un avis conforme de l'administration (*supra*)<sup>274</sup>. Il est rendu, en pratique, sur la base d'un rapport établi par un conseiller technique rattaché au Service extérieur compétent de la DGO<sup>3275</sup>, qui se rend sur place et conseille l'agriculteur sur le plan technique. Ce conseiller assure en outre un suivi, pendant la période d'engagement, de la mise en œuvre de ces mesures ciblées. Le rôle de ces conseillers techniques s'avère primordial, en pratique, pour garantir à la fois la pertinence environnementale des mesures pour une exploitation déterminée et pour permettre à l'agriculteur de mieux s'approprier les enjeux environnementaux de sa démarche, qui n'est plus purement financière<sup>276</sup>.

## § 2. Contrôles et sanctions

### A. Les contrôles

Différents types de contrôle sont exercés par l'administration pour vérifier le respect des conditions d'éligibilité aux aides, des engagements et de la conditionnalité par l'agriculteur. Les principes et modalités de ces contrôles sont fixés dans la réglementation européenne<sup>277</sup>.

Les contrôles s'effectuent, moyennant certaines adaptations, au travers du « système intégré de gestion et de contrôle » (SIGeC) que doivent mettre en place tous les Etats membres pour gérer et contrôler l'ensemble des demandes d'aides agricoles (premier et deuxième piliers)<sup>278</sup> (*supra*). Ce système informatique, standardisé à l'échelle européenne et d'une grande précision, permet d'identifier chaque producteur, de traiter toutes les demandes d'aides et d'exercer les contrôles nécessaires à l'échelle de toutes les parcelles de l'exploitation, identifiées au moyen de photoplans digitalisés.

Les contrôles portent sur trois *objets*. En ce qui concerne le respect des conditions d'éligibilité et l'exécution des engagements, deux types de contrôle doivent être exercés annuellement. D'une part, des *contrôles administratifs* « sont effectués pour toutes les demandes d'aide (...) et couvrent tous les éléments qu'il est possible et opportun de contrôler par des moyens administratifs »<sup>279</sup>, comme par exemple la qualité de producteur enregistré au SIGeC ou certains critères d'éligibilité susceptibles d'être vérifiés à l'aide des photoplans. Toutes les demandes de primes MAE sont soumises à ces contrôles. D'autre part, des *contrôles sur place* doivent être effectués chaque année sur un échantillon de 5 % des exploitations engagées dans des MAE<sup>280</sup>. Ils portent dans ce cas « sur la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite »<sup>281</sup>. Un tel taux est faible mais raisonnable. En ce qui concerne la conditionnalité, en revanche, des contrôles administratifs et sur place sont également réalisés, mais la proportion des contrôles sur place est nettement moindre, seul 1 % des exploitations sollicitant des aides à caractère environnemental (MAE, paiements Natura 2000, etc.) devant faire l'objet d'un tel

<sup>274</sup> Art. 3, § 1<sup>er</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>275</sup> Sur le réseau de conseillers mis en place, voy. GIREA et DDR/DGARNE/SPW, *MAE en Wallonie : 11 Méthodes, 13 Questions-Réponses d'évaluation*, op. cit., p. 27.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> Art. 74.4 du règlement (CE) 1698/2005 ; art. 10 et s. et art. 19 et 20 du règlement (CE) n° 65/2011, qui renvoient à différentes dispositions du règlement (CE) n° 1122/2009.

<sup>278</sup> Art. 10.1 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>279</sup> Art. 11.1 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>280</sup> Art. 12.1 du règlement (CE) n° 65/2011. La procédure d'échantillonnage est précisée à l'art. 31 du règlement (CE) n° 1122. En pratique, ceci représentait, en 2007, environ 350 exploitations (sur un peu plus de 7.000 engagées dans des MAE).

<sup>281</sup> Art. 14.2 du règlement (CE) n° 65/2011. Cette règle dite du « single control » suppose, en pratique, un travail considérable de la part des contrôleurs – puisqu'ils doivent en principe contrôler toute l'exploitation –, ce qui les conduit parfois à n'examiner que les parcelles faisant l'objet des engagements. L'échantillonnage n'est par ailleurs pas entièrement aléatoire, les exploitations sollicitant le plus de MAE, considérées comme présentant plus de risques, étant particulièrement ciblées (Ch. MULDER, comm. pers.).



contrôle<sup>282</sup>. Inutile de dire que cette faible pression de contrôle n'encourage pas les agriculteurs à respecter la conditionnalité, au détriment de son effectivité<sup>283</sup>.

Ces contrôles présentent la caractéristique d'être de nature *préventive* : ils ont lieu, pour rappel, avant le calcul des primes annuelles – de manière à intégrer leurs résultats dans ledit calcul<sup>284</sup> (*supra*).

L'autorité compétente, en Région wallonne, pour exercer les contrôles varie en fonction de l'objet du contrôle. L'AGW du 24 avril 2008 n'est pas limpide sur ce point<sup>285</sup> : il prévoit que les contrôles administratifs et sur place sont effectués par « l'administration » – soit la « Division des aides à l'agriculture », aujourd'hui devenue le Département des Aides de la DGARNE –, la « Division de la Gestion de l'Espace rural (IG4) », actuellement Département de la Ruralité et des Cours d'eau – qui ne contrôle que « la pertinence des avis [conformes] » et le cahier des charges de la méthode 10 (plan d'action environnemental)<sup>286</sup> – et les « organismes délégués », compétents pour le contrôle de la conditionnalité. Ces délégations ne sont pas précisées dans la réglementation elle-même, mais bien dans la notice explicative, ce qui paraît irrégulier<sup>287</sup>. Seuls les contrôles administratifs sont donc effectués par le Département des aides, tandis que les contrôles sur place sont effectués par les organes délégués. Une adaptation de la réglementation wallonne devrait prévoir explicitement

ces délégations, à tout le moins celles qui concernent les administrations ne faisant pas partie de l'organisme payeur lui-même<sup>288</sup>. A défaut, il n'est pas exclu que la régularité des sanctions prises sur la base des contrôles sur place puisse être contestée<sup>289</sup>.

## B. Les sanctions

### a. La réduction ou la suppression des aides à percevoir

En cas de non respect des conditions d'éligibilité ou des engagements, la réglementation européenne instaure un régime progressif mais complexe de « réductions et d'exclusions »<sup>290</sup> appliquées directement sur le montant de la subvention due – avant paiement donc – en fonction de la nature et de la gravité des manquements commis<sup>291</sup>. Le droit aux primes qui naît dans le chef du producteur suite à sa demande initiale ou de sa demande annuelle s'avère donc affecté d'une condition *suspensive*, à savoir le respect, au terme de la période d'engagement considérée, des conditions d'octroi.

Ces sanctions doivent être appliquées lorsque des irrégularités dans la déclaration de superficie sont constatées à l'occasion des contrôles préalables – à propos des superficies<sup>292</sup> ou du nombre d'animaux déclarés – ainsi qu'« en cas de non-respect d'autres critères d'admis-

191

<sup>282</sup> Art. 20 du règlement (CE) n° 65/2011. L'application de la règle du « single control » dans 5 % des exploitations implique cependant des contrôles de la conditionnalité, ce qui revient à exiger un taux de contrôle de cette dernière de 5 %, du moins lorsque ledit contrôle est réellement effectué.

<sup>283</sup> En ce sens, COUR DES COMPTES, *La conditionnalité est-elle une politique efficace ? op. cit.*, para. 59 et s., spéc. 65 ; Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, *op. cit.*, à paraître.

<sup>284</sup> Voy. l'art. 9, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>285</sup> Voy. l'art. 9, § 1<sup>er</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>286</sup> Le DRCE ne fait en effet pas partie de l'organisme payeur et n'effectue donc pas de contrôles au sens du droit européen. La méthode 10 n'étant pas cofinancée par l'UE, elle est contrôlée directement par le DRCE, sans qu'il soit besoin de délégation.

<sup>287</sup> Celle-ci précise à cet égard que « En Région wallonne, le Département de la Police et des Contrôles (DPC) de la [DGARNE] est l'autorité compétente pour l'exécution des contrôles sur place pour les aides du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> pilier. Le [DPC] est également l'autorité de contrôle pour la conditionnalité. Toutefois, les Départements de la Nature et des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, du Sol et des Déchets sont habilités à réaliser des contrôles sur place. Les constats réalisés lors de ces contrôles, sont transmis au Département de la Police et des Contrôles pour suite voulue » (Notice explicative 2011, volet 2, p. 53).

<sup>288</sup> Le DPC faisait partie, avant la restructuration de l'administration, de la Division des aides et donc de l'organisme payeur.

<sup>289</sup> Dans un litige relatif à une sanction (réduction de l'aide à la surface) appliquée à un agriculteur qui ne s'était pas conformé aux règles en matière de « jachère-faune sauvage », le Tribunal administratif d'Orléans a annulé la sanction au motif que les contrôles sur place n'avaient pas été effectués par l'autorité compétente, seule une dénonciation par une organisation de chasseurs ayant été prise en compte pour conclure à la violation des conditions (Trib. admin. Orléans, 24 mai 2005, *M. Michel Brulard*, n° 0202121 in *RJE*, n° 1/2006, p. 43 et s., concl. du commissaire du gouvernement F. COQUET).

<sup>290</sup> Art. 16 à 18 et 21 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>291</sup> Art. 18.2 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>292</sup> Ainsi, si l'agriculteur n'a pas déclaré toutes les parcelles agricoles de son exploitation (ce qu'il est tenu de faire en principe dans sa



sibilité, engagements et obligations y afférentes »<sup>293</sup>. Les sanctions sont renforcées lorsque les irrégularités ont été commises intentionnellement<sup>294</sup>. Le juge peut contrôler la proportionnalité des sanctions prononcées<sup>295</sup>.

La réglementation wallonne précise certaines modalités de ce régime de réductions et d'exclusions pour les différentes méthodes<sup>296</sup>. Elle sanctionne également d'une « pénalité » similaire le dépôt tardif du formulaire de déclaration de superficie<sup>297</sup>. A cet égard, on notera que l'AGW du 24 avril 2008 semble faire du non respect d'une des conditions d'éligibilité un motif d'exclusion des aides annuelles postérieures<sup>298</sup>. Or, sauf dérogations prévues à l'annexe I pour certaines méthodes, sont considérées comme éligibles uniquement « les parcelles concernées par l'engagement que le producteur a déclarées dans sa déclaration de superficie et demande d'aides et pour lesquelles tous les engagements généraux relatifs à la déclaration de superficie mentionnés dans la notice explicative qui l'accompagne ont été respectés »<sup>299</sup>. Autrement

dit, le moindre écart antérieur de l'agriculteur par rapport au cahier de charge ou à la conditionnalité semble permettre à l'administration d'exclure l'agriculteur de l'aide sollicitée pour les parcelles considérées comme « non éligibles », le privant ainsi *de facto* de la totalité des subventions pour lesdites parcelles pour le reste de la période d'engagement<sup>300</sup>. Cette sanction paraît excessive au regard du principe de progressivité et de proportionnalité des sanctions consacré par la réglementation européenne<sup>301</sup>.

Les règlements européens prévoient également l'application des réductions et exclusions en cas de non respect de la conditionnalité générale – auquel cas la sanction peut porter sur l'ensemble des demandes d'aides de l'année de déclaration – et de la « conditionnalité + »<sup>302</sup> – auquel cas la sanction peut porter sur toutes les aides relevant de l'axe 2 de la politique du développement rural. En Région wallonne, il convient de se référer à la réglementation wallonne sur la condi-

déclaration de superficie, même s'il ne sollicite pas d'aide pour toutes les parcelles déclarées), il peut se voir appliquer une réduction, voire une exclusion de l'aide sollicitée (art. 16 du règlement (CE) n° 65/2011).

<sup>293</sup> Art. 18 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>294</sup> Art. 18.3 du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>295</sup> Civ. Huy, 30 mars 2009, RG.08/36/A, inédit. Dans cette affaire, un agriculteur contestait la décision de réduction des aides directes de la campagne 2006 à concurrence de 3 % dont il avait fait l'objet, confirmée sur recours, suite à un contrôle sur place indiquant qu'il n'avait pas éliminé les chardons sur certaines parcelles comme l'exigent les BCAE. La juge a considéré que le demandeur « fait valoir à bon droit que le non-respect de bonnes conditions agricoles et environnementales qui lui est reproché ne concerne que la repousse de chardons sur une seule parcelle, sur les quatre-vingt-deux qui ont été contrôlées et il estime que la sanction financière qui lui est infligée est disproportionnée, dès lors que c'est la première fois que l'infraction a été constatée et n'est pas d'une gravité telle qu'elle justifie une diminution de l'aide accordée en principe sur toutes les primes. Eu égard à la nature du manquement objectivement constaté, et à sa gravité relative, il peut être considéré qu'il sera plus adéquatement sanctionné par une diminution de 1% des aides accordées, en sorte que le demandeur est en droit d'obtenir le remboursement d'une somme de 1.118,48 euros en principal ».

<sup>296</sup> Art. 9, §§ 2 à 4 et 6, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>297</sup> L'aide est réduite d'1 % par jour ouvrable de retard par rapport à la date limite de dépôt de la demande. La demande (initiale ou annuelle) devient irrecevable si la demande est introduite avec plus de 25 jours civils de retard (art. 6, § 1<sup>er</sup>, et 8, § 1<sup>er</sup>, al. 4, 2° et 4°, de l'AGW du 24 avril 2008).

<sup>298</sup> Il prévoit en effet que chaque tranche annuelle est accordée au producteur qui a introduit la demande annuelle de subventions correspondante « pour autant que toutes les conditions d'éligibilité aient été respectées » (art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 2).

<sup>299</sup> Art. 8, § 1<sup>er</sup>, al. 3, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>300</sup> Rien n'empêche cependant l'agriculteur de déclarer à nouveau cette parcelle l'année suivante et d'y commencer ou recommencer un engagement pluri annuel (Ch. MULDER, comm. pers.).

<sup>301</sup> La notice semble « corriger » cette situation en indiquant que « En cas de non-respect d'une condition liée à l'octroi d'une des aides spécifiques de l'axe 2 du PwDR, le montant de l'aide sera réduit en tenant compte du principe de proportionnalité basé sur les notions de gravité, d'étendue et du caractère persistant du manquement constaté, ainsi que du caractère intentionnel du non respect » (Notice 2011, volet 2, p. 56). Une circulaire est en préparation sur la question de la proportionnalité des sanctions (Ch. MULDER, comm. pers.).

<sup>302</sup> S'agissant de la conditionnalité générale, voy. les art. 23 et 24 du règlement (CE) n° 73/2009 ; art. 70 à 72 du règlement (CE) n° 1122 ; s'agissant de la conditionnalité « + », voy. l'art. 21 du règlement (CE) n° 65/2011.





tionnalité en matière d'aides directes, non examinée ici<sup>303</sup>.

#### b. L'obligation de rembourser les aides déjà perçues

On sait que, en vertu des règles sur la comptabilité de l'Etat, « *Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, l'allocataire: 1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention; 2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;*

*3° qui met obstacle au contrôle (...) »*<sup>304</sup>. Cette règle trouve également à s'appliquer en matière de subventions MAE. Le règlement (CE) n° 65/2011 précise que, en cas de non respect des engagements, « *dans le cas d'engagements pluriannuels, les réductions d'aides, les exclusions et les recouvrements s'appliquent également aux montants déjà payés au cours des années antérieures en ce qui concerne cet engagement* »<sup>305</sup>. Autrement dit, pour ces manquements, le remboursement total ou partiel des aides déjà versées peut être exigé par l'Etat membre.

Le remboursement est exigé, en Région wallonne, dans différentes hypothèses, à savoir :

- sauf exceptions, en cas d'interruption des engagements, soit lorsque le producteur, devenu inactif, ne le notifie pas à l'administration, soit lorsqu'il cède son exploitation à un repreneur qui ne reprend pas les engagements ou ne les respecte pas<sup>306</sup> ;
- lorsque, au terme d'un contrôle ou d'un transfert, il s'avère que la superficie, la longueur ou le nombre d'éléments faisant l'objet d'un engagement a été réduit(e) volontairement par le producteur ou lorsqu'il (elle) ne permet pas d'atteindre les seuils minimaux d'éligibilité requis<sup>307</sup> ;
- lorsque l'avis conforme est retiré en cours d'engagement pour non respect des conditions spécifiées dans l'avis<sup>308</sup> ;
- « *si, durant la période de son engagement, un procès-verbal pour non-respect de la législation en matière d'environnement ou de conservation de la nature est*

*dressé à l'encontre du producteur par l'autorité compétente en ces matières »*<sup>309</sup> (sur cette condition, cf. *supra*).

Ces hypothèses constituent autant de conditions *résolutoires* à l'octroi des primes.

#### c. Les sanctions pénales et administratives

Le Gouvernement wallon ne s'est pas contenté de prévoir des sanctions de nature économique. L'article 11 de l'AGW du 24 avril 2008 prévoit en outre que « *Les infractions au présent arrêté sont recherchées, constatées et punies conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime* ». L'AGW du 24 avril 2008 prévoit par ailleurs que « *Les infractions au présent arrêté peuvent faire l'objet d'une amende administrative conformément à l'article 8 de la loi du 28 mars 1975 précitée (...)* ». Si l'on admet que cette loi n'est pas en mesure de fonder légalement le régime MAE (*supra*, Section 1), il faut en déduire qu'aucune sanction pénale ou administrative de ce type ne peut être infligée légalement sur sa base.

### § 3. Contentieux

Le contentieux relatif aux aides agro-environnementales est de nature essentiellement administrative (A), rares étant les décisions de jurisprudence qui ont tranché un litige en la matière (B).

#### A. Recours administratifs

Si l'agriculteur n'est pas satisfait de la décision de l'administration, il peut introduire, par recommandé, un recours administratif, accompagné de documents justificatifs, auprès, semble-t-il, de l'Inspecteur général du Département des aides de la DGO3<sup>310</sup>, soit contre le calcul des subventions qui lui a été communiqué, soit contre la décision de refus total ou partiel qui lui a été

<sup>303</sup> Voy. Ph. CASTIAUX et Ch.-H. BORN, « La conditionnalité en agriculture », *op. cit.*, à paraître.

<sup>304</sup> Art. 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat du 17 juillet 1991 (toujours en vigueur en Région wallonne).

<sup>305</sup> Art. 18, § 1, du règlement (CE) n° 65/2011.

<sup>306</sup> Par ex. art. 7, § 2, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>307</sup> Art. 7, § 7, et 9, § 5, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>308</sup> Art. 9, § 9, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>309</sup> Art. 9, § 11, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>310</sup> L'article 8, § 2, prévoit également un recours contre le calcul des subventions, mais auprès de l'Inspecteur général du Département... de l'espace rural ! La notice explicative ne permet pas de savoir qui est l'Inspecteur général compétent... Source de confusion quant à l'autorité compétente et d'insécurité juridique, cette contradiction devrait impérativement être corrigée.



notifiée par le Directeur du service extérieur compétent. Dans les deux cas, le délai est de 30 jours à dater de la notification<sup>311 312</sup>. La notice indique pour sa part que le recours doit être introduit auprès de « l'Administration » (et non de l'Inspecteur général) au moyen d'un formulaire repris en annexe de son volet 1<sup>313</sup>, ajoutant ainsi, sans habilitation à cet effet, une formalité au prescrit de l'AGW du 24 avril 2008. En pratique, c'est le Département des aides – celui-là même qui a décidé du calcul ou du refus – qui statue sur les recours. L'agriculteur est tenu de respecter ses engagements – même ceux qui ont fait l'objet d'un refus – jusqu'au moment où il reçoit la décision définitive sur recours. Si celle-ci confirme le refus, l'agriculteur est libéré de ses engagements pour l'avenir, mais il ne peut prétendre aux subventions pour les engagements déjà prestés<sup>314</sup>.

A nouveau, on regrettera la fragilité de la base légale du régime de recours administratif instauré par l'AGW du 24 avril 2008, qui ne trouve aucun fondement dans les lois invoquées en préambule dudit arrêté (*supra*)<sup>315</sup>.

## B. Recours juridictionnels

En dépit de l'importance que représentent les aides au développement rural pour nombre d'agriculteurs, on est surpris par le caractère fort limité du contentieux juridictionnel en matière de MAE et plus généralement d'aides agricoles. Les rares litiges portés devant les cours et tribunaux concernent le paiement tardif des aides dues<sup>316</sup>, la contestation d'un refus total ou partiel de la subvention<sup>317</sup> ou encore d'une obligation de remboursement jugée injustifiée<sup>318</sup>.

Se pose immédiatement la question de la juridiction compétente pour connaître des litiges relatifs aux MAE. On sait « *qu'aux termes des articles 144 et 145 de la*

*Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers droits, de l'attribution par une disposition légale de la compétence pour en connaître à une autre juridiction ; que le Conseil d'Etat est donc, en principe, incompétent pour connaître d'un recours dont l'objet réel et direct est la reconnaissance ou la protection d'un droit subjectif* »<sup>319</sup>. On a vu que le régime de subventions MAE suppose, *a priori*, l'octroi de l'aide au travers d'un acte administratif unilatéral de l'administration régionale (*supra*). La détermination de la juridiction compétente pour connaître d'un litige relatif à la réduction d'une subvention ou à son refus (pour cause d'inéligibilité ou suite à une exclusion) dépend donc de la question de savoir si « l'objet réel » de la demande de l'agriculteur postule ou non la reconnaissance ou la protection d'un droit subjectif.

L'agriculteur qui sollicite des primes MAE et respecte les conditions pour les obtenir peut-il se prévaloir d'un droit subjectif à ces primes ? La réponse à cette question dépend de l'étendue du pouvoir discrétionnaire laissé à l'autorité compétente pour décider de l'octroi des aides sollicitées<sup>320</sup>. Pour les sept méthodes de base (méthodes 1 à 7), le régime MAE wallon ne laisse *a priori* pas de marge d'appréciation dans le chef de l'autorité à cet égard, les bénéficiaires, les conditions d'octroi comme le montant étant définis avec précision dans l'AGW du 24 avril 2008. Le texte oblige explicitement l'autorité à accorder la prime si les conditions d'octroi sont remplies<sup>321</sup>. Que l'autorité soit appelée à apprécier la réalisation de certaines conditions techniques ne modifie pas cette conclusion. Comme l'a souligné le Conseil d'Etat à propos du droit au paiement unique, le fait « *que la circonstance que l'autorité admi-*

<sup>311</sup> Art. 6, § 3, al. 2 et s., et 8, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>312</sup> Selon les dispositions précitées, « *un recours introduit par un autre moyen, en dehors de ce délai ou encore sans pièce justificative probante entraîne la nullité du recours* ». On ne voit pas bien comment un recours pourrait être frappé de « nullité ». Il s'agit en réalité d'une condition de recevabilité.

<sup>313</sup> Notice explicative 2011, volet 2, p. 54.

<sup>314</sup> Art. 6, § 3, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>315</sup> Voy. sur cette exigence les avis de la Section de législation du Conseil d'Etat cités par P. NIHOUL, M. JOASSART et V. FRANCK, « Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence – 2006 », *RBDC*, 2007, p. 317.

<sup>316</sup> Civ. Dinant, 18 juin 2009, RG.09/619/A, inédit.

<sup>317</sup> C.E., n<sup>o</sup> 176.794, 13 novembre 2007, *Soumoy*.

<sup>318</sup> Civ. Huy, 30 mars 2009, RG.08/36/A, précité.

<sup>319</sup> C.E., n<sup>o</sup> 172.475, 19 juin 2007, *De Brouwer*, à propos d'un litige relatif à l'octroi de droits au paiement unique.

<sup>320</sup> Voy. sur cette question, J. DE BEYS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, « La procédure d'octroi des subventions », *op. cit.*, p. 309 et s.

<sup>321</sup> Voy. l'art. 8, § 1, de l'AGW du 24 avril 2008, qui prévoit que « *les demandes introduites donnant droit à la subvention sont honorées*



nistrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire »<sup>322</sup>. La jurisprudence du Conseil d'Etat semble cependant moins tranchée lorsque le texte organique prévoit explicitement que les subventions sont octroyées jusqu'à épuisement du crédit budgétaire<sup>323</sup> – ce que prévoit l'AGW du 24 avril 2008<sup>324</sup>.

Sous cette dernière réserve, la compétence des juridictions civiles semble donc s'imposer, à défaut pour le législateur d'avoir confié pareil contentieux au Conseil d'Etat<sup>325</sup>. Celui-ci a déjà rejeté à plusieurs reprises pour ce motif des recours contre des sanctions en matière d'aide à la surface relevant du premier pilier<sup>326</sup>. On ne voit pas pourquoi cette jurisprudence ne pourrait pas s'appliquer en l'espèce.

Pour les méthodes « ciblées » (8 à 10), en revanche, l'autorité exerce, semble-t-il, un certain pouvoir d'appréciation en ce qu'elle doit préalablement rendre un « avis conforme » visant à évaluer si l'engagement proposé peut faire l'objet d'une aide. Compte tenu des effets qui y sont attachés (notamment ceux de son refus sur la *recevabilité* de la demande) et du pouvoir discrétionnaire laissé à l'autorité pour le délivrer, on pourrait se demander si « l'avis conforme » ou à tout le moins son refus ou son adaptation ne constitue pas un acte détachable susceptible de recours devant le Conseil d'Etat, indépendamment de la décision proprement dite d'octroi ou de refus de la prime, qui elle relève *a priori* de la compétence des tribunaux judiciaires (*supra*)<sup>327</sup>. Certes, on sait que le Conseil d'Etat considère souvent

l'avis conforme comme un acte préparatoire non susceptible de causer grief, encore qu'il n'ait pas une jurisprudence clairement établie à cet égard<sup>328</sup>. Il nous semble cependant qu'ici, à tout le moins, le refus et l'absence de décision dans un délai raisonnable pourraient justifier l'introduction d'un recours compte tenu de ses effets sur la recevabilité de la demande et du pouvoir discrétionnaire qui est laissé à l'autorité pour délivrer ledit avis<sup>329</sup>.

## Section 5. Evaluation

Les mesures agro-environnementales sont-elles un instrument efficace et efficient pour protéger l'environnement ? La question fait débat depuis de nombreuses années, y compris en Région wallonne. L'effet des MAE ne se mesure pas seulement par le succès du régime auprès des agriculteurs (§ 1<sup>er</sup>), mais surtout par l'amélioration qualitative de l'environnement qui en résulte. Ce qui ne veut pas encore dire que l'outil est efficient (§ 2). Ces considérations nous amèneront à évaluer, tant que faire se peut, l'intérêt des MAE pour réaliser les différents objectifs qu'on lui assigne (§ 3). Nous nous limiterons ici à des considérations sur la Région wallonne<sup>330</sup>.

### § 1. Adhésion des agriculteurs aux programmes MAE

Force est de constater que les MAE suscitent aujourd'hui une adhésion massive de la part des agricul-

jusqu'à épuisement de l'autorisation d'engagement disponible » et que « Chaque tranche annuelle [de la subvention] est accordée au producteur qui a introduit la demande annuelle de subventions correspondante pour autant que toutes les conditions d'éligibilité aient été respectées » (nous soulignons).

<sup>322</sup> C.E., n° 172.475, 19 juin 2007, *De Brouwer* ; n° 176.794, 13 novembre 2007, *Soumoy* (à propos de litiges relatifs à l'octroi de droits au paiement unique).

<sup>323</sup> Voy. les références à des arrêts en sens opposé in J. DE BEYS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, « La procédure d'octroi des subventions », *op. cit.*, p. 313. Voy. aussi D. DE KEUSTER, « Het juridisch kader van een subsidie », *op. cit.*, p. 134.

<sup>324</sup> Art. 16, § 1<sup>er</sup>, de l'AGW du 24 avril 2008.

<sup>325</sup> Si l'on considère que le droit à la prime constitue un droit politique, ce que nous ne discuterons pas ici.

<sup>326</sup> C.E., n° 172.475, 19 juin 2007, *De Brouwer*, précité ; n° 176.794, 13 novembre 2007, *Soumoy*, précité.

<sup>327</sup> En ce sens, en matière de subventions, Ph. QUERTAINMONT, « La valeur d'une promesse de subvention et la responsabilité des pouvoirs publics en cas de retard dans le versement de la subvention », obs. sous Civ. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 1<sup>er</sup> février 2002, *A.P.T.*, 2003, p. 63.

<sup>328</sup> Voy. P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 627 et les références citées.

<sup>329</sup> Le « retrait » de l'avis conforme en cours d'engagement ne semble en revanche pas pouvoir être déféré devant le Conseil d'Etat, dès lors qu'il ne semble pas pouvoir être décidé discrétionnairement mais uniquement en cas de non respect des « conditions particulières ayant justifié ledit avis ». La contestation de cette décision et de la perte des droits qui en découle devrait donc *a priori* être déférée devant les juridictions judiciaires compétentes.

<sup>330</sup> En Région flamande, voy. P. CALLEBAUT, *op. cit.*, p. 580 et les références citées.



teurs wallons. Ainsi, en 2007 (soit avant l'entrée en vigueur du nouveau régime), 44,1 % des producteurs enregistrés au SIGeC en Wallonie – soit environ 7000 agriculteurs – étaient engagés dans une ou plusieurs méthodes agro-environnementales<sup>331</sup>, contre seulement 9,8 % en 1998. Ces chiffres seraient en 2011 passés à environ 50 % des exploitations<sup>332</sup>, ce qui correspond à l'objectif global fixé par le PwDR2007-2013. En termes de surface, les parcelles concernées représentaient 17,8 % de la SAU totale de la Région – pour un objectif de 20 % fixé par le PwDR –, compte non tenu des mesures relatives à l'agriculture biologique. Ce succès incontestable auprès des agriculteurs serait notamment dû à la continuité et à la stabilité du régime wallon des MAE, en dépit de l'évolution des réglementations, et à l'effort d'encadrement, de sensibilisation et de communication qui y a été consacré. La conscientisation des agriculteurs et leur volonté de participer à l'effort collectif en faveur de l'environnement y contribuent également. Certains exploitants refusent cependant toujours d'adhérer ou décident de ne plus adhérer au programme MAE, entre autres en raison des retards de paiement, de la complexité de la procédure ou de certains cahiers de charges ou encore de la pression de contrôle renforcée. D'autres manquent encore d'information sur le régime<sup>333</sup>.

L'adhésion diffère cependant fortement en fonction des méthodes sollicitées, ce qui influence fortement l'effet environnemental global du programme. Selon la Tableau de bord de l'environnement wallon 2010, « *les MAE qui ont le plus de succès en Région wallonne sont les haies, la couverture hivernale du sol, les tournières enherbées et les prairies naturelles. Globalement, la proportion de SAU consacrée au maintien de la biodiversité (surface de compensation écologique) s'élevait à 3,3 % en 2007. En ce qui concerne les eaux de surface, 1 310 km de berges étaient concernés par une MAE 3 ou 9, ce qui représente*

*8,4 % de la longueur totale de berges bordant une parcelle agricole. (...) Les zones avec la plus grande densité de parcelles équipées de MAE sont la Région herbagère liégeoise, la Famenne et la Haute Ardenne. (...) On note par ailleurs un succès croissant des MAE pour la protection des eaux de surface (cours d'eau) dans les zones de grandes cultures »*<sup>334</sup>. On constate que la participation est en fait très forte pour certaines mesures peu exigeantes (« light green ») – comme le maintien et l'entretien des haies ou la couverture hivernale des sols – et nettement plus faible pour d'autres mesures plus contraignantes à mettre en œuvre (« deep green ») – comme par exemple le plan d'action environnemental (méthode 10). Pour certaines méthodes, les objectifs du PwDR 2007-2013 en termes de taux d'engagement ont été remplis<sup>335</sup>, pour d'autres non.

## § 2. Efficacité et efficience des mesures

Compte tenu de son succès, le régime a-t-il eu un réel effet positif sur l'environnement ? La question mérite d'être posée, compte tenu des sommes considérables investies dans le programme. Des facteurs différents interviennent selon qu'il s'agit de mesures « de base » ou « ciblées ». Dans le premier cas, l'impact positif pour l'environnement résulte surtout de l'effet cumulatif d'un grand nombre d'engagements, fussent-ils peu contraignants, sur tout le territoire. Dans le second, l'impact résulte directement de la mise en œuvre concrète des mesures ciblées, à forte valeur ajoutée environnementale, dans les zones appropriées du territoire. La mesure de cet impact est très délicate<sup>336</sup>. Elle suppose la fixation préalable d'objectifs précis et mesurables et la mise en place d'un suivi scientifique régulier, sur la base d'indicateurs agro-environnementaux pertinents<sup>337</sup>. La Cour des comptes se montre assez critique à cet égard sur le

<sup>331</sup> Compte non tenu du soutien à l'agriculture biologique.

<sup>332</sup> Ch. MULDER (DGO3, SPW), comm. pers.

<sup>333</sup> GIREA/DGARNE, *op. cit.*, p. 21-22.

<sup>334</sup> CELLULE ETAT DE L'ENVIRONNEMENT WALLON, *Tableau de bord de l'environnement wallon 2010*, SPW- DGARNE-DEMNA-DEE, 2011, p. 177.

<sup>335</sup> Selon le GIREA/DGARNE, « *Le nombre de mares (MAE 1.c) sous contrat reste très faible (1 mare pour 250 ha de SAU à l'échelle de la Wallonie, à mettre en regard avec un objectif écologique d'1 mare pour 30 ha de SAU (...)). Dans les zones de grand intérêt biologique (Structure Ecologique Principale - SEP), ces densités de mares sont cependant nettement plus importantes : 10 fois plus que sur l'ensemble du territoire, soit une mare pour 26 ha » (ibid.)*.

<sup>336</sup> Sur ces facteurs et la difficulté d'évaluer l'impact environnemental des MAE, voy. COMMISSION EUROPEENNE, *Agriculture-environnement Measures...*, *op. cit.*, p. 11 et s.

<sup>337</sup> Sur les indicateurs agro-environnementaux, voy. notamment COMMISSION EUROPEENNE, *Elaboration d'indicateurs agro-en-*



« cadre de suivi et d'évaluation » exigé par le règlement (CE) n° 1698/2005<sup>338</sup>, jugeant notamment que ce cadre « n'est pas conçu pour évaluer les effets sur l'environnement ». Encore faut-il, en outre, que les dépenses ne soient pas disproportionnées par rapport à l'effet environnemental obtenu. C'est toute la question de l'évaluation de « l'efficacité » des aides, qui suppose l'examen des solutions alternatives acceptables pour réaliser les mêmes objectifs – comme par exemple la conditionnalité ou des mesures foncières.

A cet égard, il faut saluer l'effort de la Région wallonne, qui a financé bon nombre d'études scientifiques sur l'impact environnemental des MAE<sup>339</sup>. Il en ressort que, de façon globale, celui-ci s'avère largement positif. Selon le GIREA/DGARNE, « En termes qualitatifs, l'impact du programme est très significatif même si le sentiment qui domine est qu'il ne peut que limiter une dégradation continue ; Au vu de l'évolution très rapide des pratiques agricoles, en l'absence d'un programme fort et largement appliqué, on peut raisonnablement penser que la disparition du maillage écologique en zones de grandes cultures, des éléments du paysage (haies, arbres et mares) et surtout des prairies extensives et des espèces végétales et animales qui y sont inféodées aurait été bien plus dramatique encore. Les milliers de kilomètres de tourbières et bandes installées comme les milliers d'hectares de prairies extensives primées ont permis de limiter une érosion biologique alarmante »<sup>340</sup>.

Un tel *satisfecit* est encourageant. Tout dépend cependant des objectifs que l'on assigne aux MAE en termes de réduction de l'impact des pratiques agricoles sur l'environnement<sup>341</sup>. A cet égard, le droit européen se montre, on l'a dit, très peu précis, puisqu'il exige

seulement le dépassement des exigences obligatoires minimales. En examinant l'évolution de la réglementation wallonne sur les MAE, on constate que, si la nature des méthodes subventionnées n'a que peu changé depuis 1994<sup>342</sup>, en revanche, le niveau d'exigence et le ciblage des mesures se sont renforcés<sup>343</sup>. Parallèlement, le montant des primes correspondantes a été significativement augmenté pour certaines méthodes, ce qui les a rendues plus attractives. Cette adaptation, fondée sur des travaux d'évaluation technique et de suivi par indicateurs, a permis une amélioration sensible de la pertinence écologique et du succès de ces mesures ciblées<sup>344</sup>.

En revanche, le maintien du financement de certaines MAE de base, moins contraignantes, paraît plus discutable. C'est le cas des aides « light green », à savoir l'aide à l'entretien des haies (1a), au maintien d'une couverture du sol en hiver (4) et à la culture extensive de céréales (5). Ces aides, certes appréciées des agriculteurs, représentent des dépenses considérables, aux effets environnementaux limités, qui grèvent le budget susceptible d'être affecté aux mesures ciblées, existantes ou à créer. Comme l'a souligné la Cour des comptes, les objectifs poursuivis par ces aides pourraient être atteints par la conditionnalité, à un moindre coût<sup>345</sup>. C'est le cas par exemple des bandes tampons le long des cours d'eau, dont la mise en œuvre (sur moins de 10 % des berges concernées) n'est manifestement pas suffisante pour protéger efficacement les cours d'eau contre l'apport en sédiments, l'eutrophisation et la pollution par les pesticides. Le renforcement des nouvelles règles en matière de conditionnalité au niveau européen, applicables à partir de janvier 2010, oblige en tout état de cause les Etats membres à faire basculer certaines de ces pratiques dans

vionnementaux destinés au suivi de l'intégration des préoccupations environnementales dans la Politique agricole commune (COM(2006)508 final)). Voy. aussi le site web qui y est consacré (<http://ec.europa.eu/agriculture/envir/indicators/indexen.htm>).

<sup>338</sup> Voy. les art. 77 et s. du règlement (CE) n° 1698/2005, qui prévoient l'obligation pour les Etats membres de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation de leur programmation du développement rural, en ce compris les paiements agroenvironnementaux. Un comité de suivi doit être mis en place pour s'assurer de l'efficacité de la mise en œuvre de la programmation du développement rural, au moyen de différents indicateurs. Sur ces mécanismes, voy. C. BLUMANN (dir.), *op. cit.*, n° 386.

<sup>339</sup> Voy. la liste des différentes évaluations in GIREA/DGARNE, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>340</sup> *Ibid.*

<sup>341</sup> Le PwDR 2007-2013 à l'horizon 2013 fixe à cet égard des objectifs généraux et quantitatifs pour chaque méthode (linéaire de haies, surfaces de prairies à haute valeur biologique, etc.). Il ne constitue cependant pas une véritable stratégie intégrée

<sup>342</sup> On peut relever par exemple l'abandon du soutien au semi d'interligne en maïs (*Ibid.*, p. 19).

<sup>343</sup> Ainsi par exemple, le soutien général à la fauche tardive, dont les effets environnementaux se sont avérés décevants en raison d'un ciblage insuffisant en fonction de la qualité biologique des prairies concernées, a été remplacé par la méthode « prairie naturelle », plus ciblée et, partant, nettement plus efficaces (*Ibid.*, p. 19).

<sup>344</sup> GIREA et DDR/DGARNE/SPW, *MAE en Wallonie : 11 Méthodes, 13 Questions-Réponses d'évaluation*, *op. cit.*, pp. 9 et 10.

<sup>345</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, para. 39.





la catégorie des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE).

Il nous semble donc qu'en Région wallonne, le potentiel des MAE reste encore sous-exploité, notamment en matière de biodiversité, de protection de l'eau et des sols. Le PwDR 2007-2013 pointe, certes, ces problèmes, mais ne fixe pas, on l'a dit, d'objectifs environnementaux suffisamment ambitieux et ciblé géographiquement pour les appréhender efficacement<sup>346</sup>. Il serait ainsi par exemple utile de réfléchir à encourager, comme en Région flamande et aux Pays-Bas, l'entretien ou la restauration, par des techniques adaptées, de certains habitats d'espèces particulièrement exigeantes, le cas échéant en fixant dans le cahier de charges des indicateurs de résultat. Pourquoi ne pas non plus adapter les MAE pour qu'elles contribuent de manière plus effective à la réalisation au « bon état écologique » des masses d'eau, en ciblant par exemple certaines mesures sur les masses d'eau naturelles, c'est-à-dire quasi intactes ?

### § 3. Intérêt des MAE pour protéger l'environnement.

Au terme de cette analyse, on peut tenter d'évaluer l'intérêt de l'outil agro-environnemental pour préserver l'environnement dans le milieu agricole.

#### A. Les avantages

L'intérêt le plus évident des MAE tient à la nature volontaire de l'outil, qui a le grand mérite, comme le démontre le succès des aides (*supra*), de susciter l'adhésion du monde agricole, traditionnellement rétif aux contraintes. Elle contribue, de fait, à promouvoir une coopération constructive entre les pouvoirs publics et les agriculteurs et à créer une attitude positive de la part de ces derniers à l'égard de l'environnement, que ne suscite pas l'approche réglementaire, généralement perçue comme très négative<sup>347</sup>. Cet effet de sensibilisation du monde agricole à l'environnement est sans doute une réussite majeure du

programme. En outre, par leur succès de masse, les MAE contribuent incontestablement à diminuer globalement la pression exercée par les activités agricoles intensives à l'échelle du paysage, par l'effet cumulé des milliers d'engagements, fussent-ils peu contraignants.

L'approche volontaire se justifie aussi en raison de la relative inefficacité de l'approche réglementaire pour réaliser certains objectifs environnementaux, comme par exemple la gestion des habitats naturels<sup>348</sup>. En règle, les engagements de faire, comme par exemple les aménagements de parcelles ou les travaux de gestion impliquant le recours à un outillage spécifique, ne peuvent se concevoir autrement que dans une approche volontaire. L'outil de police s'avère, sur ce point, très peu adapté. Comme le dit si bien M. PÂQUES, « *le souvenir de la corvée est pénible* »<sup>349</sup>.

Enfin, soulignons le rôle crucial des MAE pour assurer le maintien des petites exploitations agricoles marginales, qui peuvent ainsi continuer leurs pratiques extensives sans que leur viabilité en soi menacée, grâce au revenu supplémentaire que leur confèrent lesdites aides. Le fait, on l'a dit, que ces primes ne doivent pas être rachetées par le repreneur (contrairement aux DPU) facilite en outre la reprise de ces exploitations tout en maintenant leur activité traditionnelle. En ce sens, les MAE n'ont pas seulement une fonction environnementale mais aussi sociale<sup>350</sup>.

#### B. Les limites

Mais l'outil MAE présente aussi des limites, à la fois juridiques et extra-juridiques<sup>351</sup>.

Tout d'abord, par définition, un instrument volontaire – spécialement le contrat – se caractérise par la possibilité pour son destinataire de ne pas s'engager. Si l'autorité publique entend réaliser certains objectifs environnementaux uniquement par la voie « contractuelle », elle n'a donc aucune garantie, à défaut de dispositions légales prévoyant le recours à des moyens alternatifs, que l'adhésion à la MAE concernée sera suffi-

<sup>346</sup> Ainsi, le PwDR ne fixe pas d'objectifs mesurables par espèce ou par milieu qui guiderait la conception des MAE.

<sup>347</sup> En ce sens, voy. COMMISSION EUROPÉENNE, DG Agriculture et développement rural, *Agri-Environment Measures. Overview on General Principles, Types of Measures, and Application*, mars 2005, p. 9, en ligne sur <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/>.

<sup>348</sup> En ce sens, COMMISSION EUROPÉENNE, Cinquième Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement.

<sup>349</sup> M. PÂQUES, *Droit public des biens, de l'urbanisme et de l'environnement*, ULg, Liège, 2003-2004, vol. I, p. 56.

<sup>350</sup> C'est tout particulièrement le cas de l'aide au bio, qui a permis le maintien de petites exploitations qui autrement auraient disparu (J. DELWART (DGO3, SPW), comm. pers.).

<sup>351</sup> E. TRUIHLE, *op. cit.*, p. 114 et s. Voy. aussi P. CALLEBAUT, *op. cit.*, p.



sante pour atteindre ces objectifs<sup>352</sup>. L'initiative de l'action revient à l'opérateur privé – en l'espèce l'agriculteur – et non à l'administration, ce qui la prive du pouvoir d'agir en conséquence en l'absence d'habilitation légale en ce sens. Ce constat est particulièrement préoccupant lorsque les objectifs à atteindre sont spatialisés et obligatoires dans le chef des pouvoirs publics, comme c'est le cas dans les sites Natura 2000. Ainsi, en Région wallonne, la gestion active des sites repose avant tout sur l'octroi de subventions – agro-environnementales ou spécifiques à Natura 2000. Le risque n'est donc pas nul que certains milieux ouverts semi-naturels ne fassent l'objet d'aucun engagement<sup>353</sup> et soit perdent leur intérêt biologique à défaut d'être entretenus conformément aux exigences écologiques des espèces et habitats concernés, soit sont détruits définitivement – par la conversion en culture ou le boisement notamment<sup>354</sup>. Comme l'a fait remarquer la Cour de justice dans son arrêt « Marais poitevin » et, plus récemment, dans son arrêt « Grand Hamster »<sup>355</sup>, de tels objectifs ne peuvent être atteints uniquement par des engagements purement volontaires de gestion.

Se pose également le problème, tout aussi préoccupant au regard des sommes dépensées, de la pérennité du gain environnemental obtenu dans le cadre d'engagements volontaire à durée limitée, quand bien même ne serait pas remise en cause la pérennité de l'outil lui-même<sup>356</sup>. Comme le souligne Michel PÂQUES,

dans l'action contractuelle, « le principe d'autorité du droit administratif de police s'efface. Dans ce cas, il n'est pas sûr que les nécessités de l'ordre public soient pleinement prises en considération, le destinataire n'acceptant que ce qui rejoint son intérêt personnel »<sup>357</sup>. Ainsi, la hausse des prix des biocarburants pourrait inciter du jour au lendemain les producteurs à préférer cultiver du maïs sur certaines terres plutôt que d'y maintenir des prairies permanentes, si les primes ne sont pas ajustées en conséquence. Le problème s'avère aigu en cas de transfert d'une exploitation, même si diverses dispositions encouragent la reprise des engagements par le repreneur (*supra*).

Le risque n'est cependant pas le même selon l'objectif poursuivi par le programme. Si l'effet environnemental recherché est de nature cumulative et globale (approche « light green ») – par exemple la diminution de l'érosion ou du niveau de nitrates dans les nappes phréatiques –, le non renouvellement par un agriculteur de ses engagements n'aura aucun effet significatif si, à l'échelle régionale, la mesure garde un niveau d'adhésion suffisant. Par contre, si la mesure poursuit un objectif à haute valeur environnementale ajoutée sur une parcelle déterminée (approche « deep green »), il n'est pas certain que l'investissement financier élevé qu'elle suppose soit efficient si le résultat environnemental obtenu n'est que purement temporaire. Ce risque est particulièrement élevé lorsque le maintien du service environne-

<sup>352</sup> Ainsi, en Région wallonne, le succès insuffisant du soutien à l'aménagement de bandes tampons le long des cours d'eau (moins de 10 % des berges concernées) montre les limites de cet outil pour préserver les ressources en eau.

<sup>353</sup> Les meilleurs taux de contractualisation renseignés dans la littérature seraient de 86% pour les prairies de fauche, ce qui reste un cas exceptionnel. En Région wallonne, le taux de contractualisation de ces prairies (code 6510) Natura 2000 est de 20 à 25% (P. VERTE (DEMNA, SPW), Gnm. Pers.).

<sup>354</sup> Ainsi, selon le DEMNA, de nombreuses prairies maigres de fauche ont ainsi été détruites en moins de cinq ans au sein des sites candidats au réseau Natura 2000, malgré un taux d'engagement dans les méthodes « prairies naturelles » et « prairies à haute valeur biologique » plus élevé qu'ailleurs sur le territoire.

<sup>355</sup> La Cour a ainsi jugé, dans son arrêt « Marais poitevin », que les MAE « ont un caractère volontaire et purement incitatif à l'égard des agriculteurs exploitants des parcelles situées dans le Marais poitevin » et qu'elles « ne sont pas, en tout état de cause, susceptibles de compléter efficacement le régime de protection des ZPS classées » prévu par l'article 4 de la directive (C.J.U.E., 25 novembre 1999, aff. C-96/98, *Commission c. République française* (« Marais poitevin »), points 26-27). Dans l'affaire du grand Hamster en France, la Cour constate que les MAE n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de restauration des habitats considérés comme indispensables pour assurer la conservation de cette espèce en Alsace (C.J.U.E., 9 juin 2011, aff. C-383/09, *Commission c. République française* (« Grand Hamster »), point 29). Voy. aussi, dans le même sens, C.J.U.E., 20 octobre 2005, aff. C-6/04, *Commission Royaume Uni*, points 35 et 36.

<sup>356</sup> On a vu à cet égard que les Etats membres sont obligés de prévoir des MAE et de les axer sur la réalisation de certains objectifs prioritaires (*supra*, Section 3, § 2). Il est peu probable que la prochaine réforme de la PAC, qui entrera en vigueur à partir de 2014, remette en question ce qui constitue sans doute le régime d'aides le moins critiquable au regard des règles de l'OMC sur l'agriculture.

<sup>357</sup> M. PÂQUES, « Instruments souples, instruments non contraignants, instruments du marché: une alternative pertinente? », *op. cit.*, p. 32.



mental visé est lié aux caractéristiques physiques de parcelles déterminées. Ainsi, l'outil agroenvironnemental ne paraît, à lui seul, ni suffisant ni efficient pour préserver à long terme, par le seul effet de l'incitant, des milieux fragiles et très difficiles à restaurer, comme les prairies à haute valeur biologique (méthode 8 en Région wallonne) ou encore l'habitat de certaines espèces menacées. Des mesures supplémentaires voire alternatives, en particulier les instruments de police administrative – pour autant qu'ils soient assortis d'indemnités équivalentes aux MAE – et les mécanismes de politique foncière, devraient donc être envisagées pour sauvegarder ces milieux<sup>358</sup>. Ainsi, le rachat par les pouvoirs publics ou des associations agréées des sites de grand intérêt biologique permettrait de donner des garanties de pérennité des sites concernés tout en offrant la possibilité Combinant, en Région wallonne, l'approche réglementaire, l'approche foncière<sup>359</sup> et l'approche incitative<sup>360</sup>, le régime Natura 2000 constitue à cet égard un laboratoire particulièrement intéressant<sup>361</sup>.

Il faut cependant noter, paradoxalement, que la perspective de l'application de contraintes sur son exploitation pourrait dissuader l'agriculteur de s'engager dans ce type de mesures volontaires, puisqu'il prendrait alors le risque de se voir imposer, au terme de son engagement, des mesures de polices sur la parcelle sur laquelle il a contribué à développer, par exemple, des milieux intéressants. Ce problème se pose d'ores et déjà lorsque les pratiques ou aménagements mis en œuvre sur une parcelle ont conduit une espèce protégée à s'y installer. Si la présence de celle-ci est avérée et connue par l'agriculteur, celui-ci se voit du jour au lendemain interdit, sauf dérogation, d'y exercer toute activité susceptible de mettre à mort ou de perturber significativement le ou les spécimens de l'espèce en question<sup>362</sup>. De

même, le développement d'une population d'une espèce « Natura 2000 » suite à des engagements MAE – par exemple le retour de Tritons crêtés suite à l'aménagement de mares – pourrait soulever la question de la nécessité d'inclure ces parcelles restaurées dans un site Natura 2000<sup>363</sup>. Ce paradoxe n'est pas sans rappeler les difficultés rencontrées dans l'application du concept de « nature temporaire », développé aux Pays-Bas et en Flandre pour inciter certains opérateurs économiques à contribuer volontairement à la conservation de la nature par des aménagements temporaires d'habitats de substitution<sup>364</sup>.

Autre inconvénient, le recours aux subventions individuelles ou aux contrats soulève la question de la publicité et de la transparence de l'action administrative, compte tenu de la confidentialité qui entoure ce type d'engagements et qui est caractéristique des contrats (art. 1165 C. civ.)<sup>365</sup>. Le droit wallon ne prévoit ainsi aucune obligation d'information du public dans le chef de l'autorité régionale sur la mise en œuvre du régime agro-environnemental – par exemple sous la forme d'un registre des parcelles faisant l'objet d'un engagement MAE –, alors que ces prestations servent l'intérêt général. L'accès des tiers au recours administratif n'est pas prévu non plus. Cette situation nous paraît particulièrement problématique lorsque l'objectif poursuivi est imposé par une législation ou établi dans un plan de gestion, comme dans le cas de Natura 2000 ou de la directive-cadre sur l'eau. Il est en effet impossible de savoir comment l'autorité entend réaliser son but ni si les aides octroyées le permettent.

Le caractère relatif des relations qui se nouent entre l'agriculteur et l'administration s'accommode par ailleurs assez mal avec le principe de participation qui devrait caractériser l'action publique en faveur de l'environnement.

<sup>358</sup> Voy. l'analyse de P. CALLEBAUT, *op. cit.*, p. 581 et s.

<sup>359</sup> Voy. l'article 6bis, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature qui autorise l'acquisition de biens par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de réaliser les objectifs du régime Natura 2000.

<sup>360</sup> Voy. l'art. 25, § 3, de la même loi, qui permet au Gouvernement de créer des « périmètres d'incitation » autour d'un ou plusieurs sites Natura 2000 ; voy. l'art. 31 de la même loi qui prévoit que le Gouvernement « favorise la mise en œuvre du régime de gestion active et peut favoriser l'adoption de toute mesure susceptible de contribuer à la cohérence du réseau Natura 2000 » par des indemnités ou subventions.

<sup>361</sup> En France, la protection des sites n'est pas assurée autrement que par l'évaluation appropriée et, dans certaines parties des sites faisant l'objet d'un statut de protection comme aire protégée. Pour le surplus, l'approche volontaire est seule garante de la réalisation des objectifs de conservation au sein des sites.

<sup>362</sup> Voy. les art. 2 et s. de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

<sup>363</sup> En ce sens, voy. aussi P. CALLEBAUT, *op. cit.*, p. 580.

<sup>364</sup> Voy. H. SCHOUKENS, A. CLIQUET et P. DE SMEDT, « Tijdelijke natuur. Overtreft de dynamiek van de natuur die van het natuurbehoudsrecht? », *T.M.R.*, 2010, pp. 34 et s.

<sup>365</sup> En ce sens, E. TRUIHLE, *op. cit.*, p. 114.



ronnement. Le recours à la planification environnementale de la gestion des terres agricoles – à l'échelle locale ou de l'exploitation – pourrait combler une telle lacune si son élaboration et sa révision étaient soumises à participation.

Enfin, il faut aussi souligner les risques d'effet pervers que peuvent avoir les incitants économiques. Ainsi, par exemple, le système actuel des aides agricoles, combinant un soutien direct découplé de la production (DPU) et des aides à la surface en matière de développement rural, fait monter la valeur foncière des terrains, y compris les plus intéressants sur le plan écologique. Les rendant plus difficiles à acquérir par les associations de protection de la nature en vue de créer des aires protégées privées<sup>366</sup>, malgré les subventions qui leur sont octroyées à cet effet. En réalité, l'autorité mise tout sur l'instrument volontaire en milieu agricole en faisant confiance prioritairement aux agriculteurs, sans se donner la possibilité d'agir sur le foncier autrement que par l'expropriation. C'est à tout le moins un pari risqué pour réaliser certains objectifs en conservation de la nature.

## Conclusion

Incitant financier puissant à la mise en œuvre de pratiques agricoles favorables à l'environnement, les mesures agro-environnementales sont assurément l'un des fleurons de la politique européenne de développement rural. La Région wallonne a beaucoup investi, financièrement et humainement, dans cet outil, dont le succès auprès des agriculteurs est incontestable. Le régime de subventions a été considérablement affiné et renforcé, du point de vue de son contenu technique et du montant des primes, depuis 1994, sur la base d'évaluations scientifiques régulières. Il s'en est suivi un meilleur « ciblage » de certaines mesures, dans l'espace ou à l'égard de certaines pratiques, sur la base de considérations strictement écologiques. L'augmentation de l'attractivité des primes, la guidance offerte par l'administration des aides et l'appui des conseillers techniques sur le terrain ont largement contribué au succès d'adhésion massif des agriculteurs au programme. Le régime a ainsi contribué, d'après les scientifiques, à limiter l'impact de certaines pratiques agricoles sur l'eau, les sols et la biodiversité en Wallonie et devrait jouer un rôle important dans le financement de la gestion active des milieux

ouverts au sein des sites Natura 2000. L'on doit saluer à cet égard le travail de l'administration et des scientifiques qui ont réuni leurs efforts pour donner au régime la performance et la maturité qui sont les siennes aujourd'hui.

L'on ne peut cependant éviter certains constats.

Tout d'abord, force est de constater que, en Région wallonne, le cadre juridique wallon relatif aux MAE et à la conditionnalité, d'une faible lisibilité, soulève de graves problèmes de sécurité juridique. Ainsi, aucune législation n'offre actuellement une base légale suffisante aux subventions accordées dans le cadre de ce régime et aux sanctions qui les assortissent. De même, la programmation du développement rural s'effectue en dehors de tout cadre juridique, au détriment de certaines garanties procédurales. L'adoption d'un décret-cadre et l'adaptation du cadre réglementaire devraient constituer à ce titre une priorité pour le Gouvernement wallon.

Ensuite, force est de constater, avec la Cour des comptes européenne<sup>367</sup>, que, dans le système wallon comme dans la plupart des programmes MAE européens, l'aide gagnerait en efficacité et en efficience si elle était mieux ciblée sur certaines pratiques exigeantes et/ou dans les zones géographiques ou les milieux qui connaissent des problèmes environnementaux spécifiques. Le législateur européen devrait, sur ce point, se montrer plus exigeant à l'égard des Etats membres, en imposant par exemple une plus grande efficacité environnementale des aides, sur la base d'indicateurs objectifs et harmonisés. L'articulation de la programmation du développement rural avec une stratégie nationale ou régionale de protection de la biodiversité et des services écologiques en milieu agricole, fixant des objectifs précis, mesurables et spatialisés, pourrait constituer le fondement d'un tel ciblage des mesures. L'établissement d'un plan de gestion environnementale à l'échelle de l'exploitation, subventionnée en Région wallonne, constitue également une piste intéressante. Les plafonds des aides devraient par ailleurs être revus à la hausse pour permettre le cofinancement de mesures très exigeantes dans certaines zones. Une série de mesures « de base » comme l'aide au maintien d'une couverture hivernale, devraient être intégrées dans la conditionnalité. L'élévation de la « ligne de base », pour autant qu'elle soit assortie d'un renforcement des contrôles, permettrait ainsi un financement accru d'aides ciblées à haute valeur ajoutée environnementale, comme par exemple une aide axée sur le maintien d'espèces cibles, comme c'est le cas

<sup>366</sup> P. VERTE (DEMNA, SPW), Gnm. Pers.

<sup>367</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, para. 96 et s.



en Région flamande ou en Suisse. C'est au demeurant l'évolution qui semble se dégager pour la prochaine réforme de la PAC<sup>368</sup>.

Enfin, il faut souligner que le recours à l'instrument volontaire ne saurait assurer la réalisation, à lui seul, d'une politique visant à réduire l'impact des activités agricoles sur l'environnement. S'il semble particulièrement adapté pour encourager certaines pratiques de gestion active des terres, il n'est pas nécessairement approprié, compte tenu de la précarité des engagements, pour prévenir les atteintes irréversibles ou durables à l'environnement en milieu agricole. Ce constat vise tout particulièrement le sort des milieux fragiles en dehors des zones protégées, comme les hautes prairies à haute valeur biologique. Les mesures de police administrative – pour autant qu'elles soient effectives et assorties d'indemnités équivalentes aux primes MAE – et les outils

fonciers restent à cet égard, en dépit de tous leurs défauts, une meilleure garantie à cet égard.

Le régime MAE gagnerait donc à être remis, une fois de plus, sur le métier, pour améliorer encore son efficacité et son efficience. La prochaine réforme de la PAC comme la continuation des négociations dans le cadre de l'OMC devraient l'imposer en tout état de cause. Encore faut-il reconnaître que l'approche volontaire ne suffira pas pour rencontrer les priorités européennes en matière de préservation de la biodiversité, des ressources en eau, des sols ou des paysages. Seule une combinaison judicieuse et coordonnée d'instruments incitatifs, contraignants et fonciers, fondée sur une stratégie spatialisée de préservation des infrastructures vertes et des paysages, permettra l'avènement d'une agriculture multifonctionnelle, garante de la préservation et de la gestion de notre patrimoine rural commun.

<sup>368</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir*, 2010 (COM(2010)672/5), p. 14, option n° 2.

