

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.294/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 1^{er} juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté ministériel du 17 mars 1994 relatif à la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs", a donné le 28 juin 2004 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 13 juin 2004 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Compétence

La politique agricole constitue une matière de compétence régionale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par l'article 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

.../...

Selon le 1° de cette disposition, cette compétence régionale ne porte toutefois pas préjudice à la compétence fédérale afférente "aux normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire".

La question se pose de savoir si, au regard de ces dispositions, la Région wallonne est compétente pour modifier l'arrêté ministériel du 17 mars 1994 relatif à la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs.

Sur ce point, il ressort d'une lecture combinée du texte des dispositions précitées et des commentaires dont elles ont fait l'objet dans les travaux préparatoires ⁽¹⁾ et dans la doctrine ⁽²⁾ que les Régions sont compétentes pour établir des normes en vue d'améliorer la qualité des matières premières, des animaux, des plantes et des produits animaux et végétaux à la condition que, ce faisant, elles ne poursuivent pas d'objectif sanitaire ⁽³⁾.

Confrontée à ces règles répartitrices de compétence, la Région wallonne peut adopter l'arrêté en projet.

⁽¹⁾ Voyez le commentaire des articles du projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, Sénat, Doc. parl., 2000-2001, n° 709/1, pp. 14 à 16; voy. également le rapport sur le même projet de loi spéciale, Sénat, Doc. parl., 2000-2001, n° 709/7, pp. 5 et 6 et 150 à 153.

⁽²⁾ Voyez E. THIEBAUT, "La régionalisation de la politique agricole", A.P.T., 2002, pp. 222 à 227; Y. MARIQUE, "A la recherche de l'autonomie régionale dans la politique agricole", in Les accords du Lambermont et du Lombard, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 459 à 518, sp. pp. 493 et 494 et pp. 508 à 510.

⁽³⁾ Sur ce que la compétence régionale en matière de politique agricole dépend de ce que l'intervention régionale soit exclusive de la poursuite de tout objectif lié à la sécurité de la chaîne alimentaire, voyez, outre les références citées en note 1 et 2, l'avis 36.476/4, donné le 24 février 2004, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément de la méthode de production intégrée pour fruits à pépins, des organismes de contrôle ainsi que des producteurs qui pratiquent cette méthode et l'avis 35.632/1/V, donné le 23 juillet 2003, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 octobre 2003 portant réglementation du commerce et du contrôle des semences de plantes oléagineuses et à fibres.

En effet, d'une part, les mesures qu'il contient ne paraissent poursuivre aucune fin visant à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire mais elles tendent, comme l'indique d'ailleurs la note au Gouvernement wallon jointe au projet, "à encourager les producteurs à produire un lait de qualité supérieure" ⁽⁴⁾.

D'autre part, l'arrêté ministériel du 17 mars 1994, précité, trouve son fondement légal dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime dont l'article 2 définit les objectifs d'une manière telle qu'elle ne s'inscrit pas dans le cadre de la poursuite d'une politique sanitaire. Cette loi a en effet pour objet de sauvegarder les intérêts des producteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des distributeurs, des préparateurs, des criées, des utilisateurs et des consommateurs, par des mesures tendant à empêcher les tromperies et les falsifications et à supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence, de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale et animale et de conserver, de conquérir et de développer les débouchés sur les marchés intérieurs et étrangers.

⁽⁴⁾ Comme l'a noté la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 31.226/VR, donné le 20 février 2001, sur le projet de loi spéciale devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, la technique consistant à répartir des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées en fonction d'objectifs donne lieu à des problèmes d'interprétation, d'autant plus qu'en l'espèce, les auteurs de la loi spéciale ont entendu, au nom du principe de précaution, que l'État fédéral reste compétent lorsque la matière relève à la fois de la politique de la santé publique et de l'approche qualitative. Or, comment être certain que des normes de qualité visant à la performance d'un produit ne concourent pas également à la réalisation d'un objectif de politique sanitaire ?; voy. aussi C.A., n° 1/89, 31 janvier 1989, considérant 8.B.4. : "D'autre part, la thèse développée ne pourrait être qu'impraticable, l'objectif d'une norme ne permettant pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane."

Au regard des développements qui précèdent, le constat que l'arrêté ministériel du 17 mars 1994 a été modifié par le Ministre fédéral de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement les 5 septembre 2002 et 27 février 2003, soit à des dates postérieures à celle de l'entrée en vigueur de la régionalisation de la politique agricole réalisée en vertu de l'article 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, n'est pas de nature à démentir la compétence de la Région wallonne relativement au projet examiné. Il ressort en effet de la motivation de l'arrêté ministériel du 5 septembre 2002 et du contenu de l'arrêté ministériel du 27 février 2003 que ces deux arrêtés répondaient à des impératifs d'urgence liés à la protection de la santé des consommateurs.

Fondement juridique

Préambule

1. A l'alinéa 2, il convient d'identifier avec précision la disposition de l'arrêté royal du 17 mars 1994 relatif à la production du lait et instituant un contrôle officiel du lait fourni aux acheteurs, qui sert de fondement à l'arrêté en projet : il s'agit de l'article 9.

2. Il n'est plus nécessaire de viser au préambule, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'État dans un délai de trente jours. L'alinéa 5 doit donc être omis.

3. À l'alinéa 6, il faut viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

4. Il convient de viser, avec mention de leur date, l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

.../...

DispositifArticle 1^{er}

La disposition en projet met en oeuvre l'habilitation que donne l'article 9 de l'arrêté royal du 17 mars 1994, précité, au Ministre de fixer "les écarts de prix liés à la détermination officielle de la qualité (...) et que doivent respecter les acheteurs lors du paiement du lait au producteur".

Il résulte de cette habilitation que l'autorité compétente doit fixer elle-même l'écart de prix, ce qu'illustrent d'ailleurs les paragraphes 1 à 3 de la disposition qui fait l'objet de la modification en projet.

En conséquence, il ne peut être admis que l'article 7, § 4, alinéa 2, 2°, en projet, se contente de déterminer une limite que l'acheteur ne pourra dépasser lorsqu'il offrira une prime basée sur les critères de qualité visés à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 17 mars 1994 relatif à la détermination officielle de la qualité et de la composition du lait fourni aux acheteurs.

Ce faisant, la disposition en projet laisse en effet le soin aux acheteurs de fixer, dans la limite déterminée par la disposition en projet, l'écart de prix qui sera consenti au producteur. Une telle formule méconnaît l'article 9 de l'arrêté royal précité selon lequel c'est au ministre (lire : au Gouvernement) qu'il incombe de fixer l'écart de prix.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS