

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.419/4

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 16 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers", a donné le 7 juillet 2004 l'avis suivant :

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.

Formalités préalables

En vertu de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole.

Bien que cette concertation soit mentionnée dans le préambule, il ne résulte pas des pièces transmises avec la demande d'avis qu'elle ait été accomplie.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au respect de cette formalité.

Compétence de l'auteur de l'acte

1. Dans l'avis 35.430/3, donné le 8 mai 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juin 2003 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers", la section de législation du Conseil d'État a estimé que :

"L'application du règlement (CEE) n° 3950/92 se base sur une quantité de référence globale fixée par la Commission européenne pour l'ensemble des producteurs belges (article 3 du règlement). La Belgique peut affecter une partie de cette quantité globale à la "réserve nationale" (article 5 du règlement). Si la Belgique recourt à cette faculté, ce qui a été le cas jusqu'à présent, il s'impose de fixer également des règles concernant l'ajout de quantités de référence individuelles de producteurs individuels à cette réserve nationale, et inversement, des règles concernant l'attribution de certaines quantités supplémentaires, puisées dans la réserve nationale, à certains producteurs individuels.

.../...

Il ressort des précisions données par les fonctionnaires délégués que la Région flamande et la Région wallonne ont convenu de maintenir le principe de la réserve nationale unique pour toute la Belgique ⁽¹⁾.

Il résulte de la nature de la matière que les dispositions concernant la réserve nationale doivent rester applicables pour l'ensemble du territoire belge. Il n'est pas au pouvoir d'une région particulière d'organiser cette réserve nationale dès lors que les dispositions en question doivent nécessairement trouver à s'appliquer également en dehors des frontières régionales.

Manifestement, la Région flamande et la Région wallonne ont considéré qu'il leur suffit d'adopter chacune séparément un règlement, concernant notamment la réserve nationale, en veillant toutefois à ce que les deux règlements soient conformes ⁽²⁾. Ce procédé ne se concilie toutefois pas avec le système de partage des compétences au sein de la Belgique fédérale.

Pour adopter un règlement qui, vu la nature même de la matière concernée, doit s'appliquer au territoire belge tout entier, les régions sont obligées d'exercer conjointement leurs compétences distinctes, en concluant un accord de coopération en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Il résulte de ce qui précède qu'il s'impose d'omettre du projet soumis pour avis toutes les dispositions qui concernent la composition de la réserve nationale et le prélèvement de quantités dans cette réserve ⁽³⁾. Ces dispositions doivent faire l'objet d'un accord de coopération." ⁽⁴⁾

Le règlement (CEE) n° 3950/92 précité a été abrogé, à partir du 1^{er} avril 2004, par le règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ce nouveau règlement maintient le principe de la réserve nationale ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ La Région de Bruxelles-Capitale ne paraît pas être concernée dans la pratique par l'application du règlement relatif au prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers.

⁽²⁾ Le Gouvernement wallon a déjà adopté le 19 décembre 2002 un arrêté relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers dont les dispositions s'avèrent être conformes à celles de l'arrêté en projet du Gouvernement flamand.

⁽³⁾ En ce compris les dispositions qui concernent le partage de quantités de référence non utilisées entre tous les producteurs (voy. l'article 21 du projet).

⁽⁴⁾ Texte traduit de l'avis 35.430/3 précité.

⁽⁵⁾ Voy. les articles 7, 14, 15, 17, 18 et 19 du projet.

Pour les motifs énoncés dans l'avis 35.430/3 précité, les dispositions du projet qui concernent la composition ou l'utilisation de la réserve nationale doivent être omises et faire l'objet d'un accord de coopération ⁽⁶⁾.

Il est suggéré de les intégrer dans le projet de "protocole de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers".

De même les dispositions du projet relatives au critère de rattachement territorial des acheteurs doivent figurer dans le protocole précité et non dans le projet. Il en résulte que l'article 1^{er}, 13°, alinéa 2, du projet, doit être omis, la question étant réglée par l'article 6 du protocole en projet.

2. Dans l'avis 36.806/3, donné le 25 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juin 2003 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, la section de législation a estimé que :

"Il faut toutefois tenir compte des limites territoriales de la compétence de la Région flamande. La région ne peut pas adopter de règlements dont l'application dépasse son propre territoire. Cela signifie que les dispositions en projet doivent trouver à s'appliquer à l'intérieur de la Région flamande et que leur application doit également se limiter à cette région. En revanche, les dispositions ayant un effet dépassant les frontières régionales ne peuvent pas faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement flamand.

(...)

Comme le Conseil d'État l'a fait observer dans son avis sur un projet qui est devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juin 2003 (avis 35.430/3 du 8 mai 2003), un arrêté du Gouvernement flamand ne peut contenir que des dispositions exclusivement appliquées à l'intérieur de la Région flamande. Les dispositions ayant un impact dépassant ses frontières et qui doivent être fixées d'un commun accord avec les autres régions, doivent faire l'objet d'un accord de coopération conclu en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée." ⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ Voy. notamment les articles 9, §§ 1^{er} et 3, 10, §§ 1^{er} et 3, 11, 12, 15, § 2, et 16 du projet.

⁽⁷⁾ Texte traduit de l'avis 36.806/3 précité.

La portée des règles ainsi rappelées à l'égard de la Région flamande vaut, dans la même mesure, pour la Région wallonne.

Bien que l'article 1^{er}, 14°, du projet définisse la zone comme étant le territoire de la Région wallonne, certaines dispositions semblent viser plusieurs zones. Tel est le cas, par exemple :

- 1° de l'article 15, § 1^{er}, 6°, qui dispose que pour la libération ou pour la réallocation de quantités de référence, le producteur-cédant ou le producteur-attributaire doit introduire sa demande "dans la zone où se situent toutes ses unités de production laitière";
- 2° de l'article 15, § 1^{er}, 7°, qui dispose que la réallocation de quantités de référence libérées s'effectue "à l'intérieur de chaque zone".

Le projet sera précisé pour éviter toute équivoque en ce qui concerne son champ d'application territorial.

Fondement juridique

Observation générale

Plusieurs dispositions du projet font référence à des dates ou à des périodes antérieures à son entrée en vigueur.

Si, dans certains cas, cette référence ne pose pas de problèmes, dans d'autres, l'on se demande si l'auteur du projet a voulu rappeler que les dossiers en cours restaient régis par les dispositions existantes au moment de la demande ou si, au contraire, il entend appliquer le projet à toutes les demandes en cours, quitte à établir, dans certains cas, des règles dérogatoires.

Le projet doit clarifier cette question qui concerne notamment les articles 4, § 2, 5, b, 10, § 3, 3°, 15, § 1^{er}, 7° et § 2, 1°.

.../...

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser, de manière plus précise, l'article 3, § 1^{er}, 1°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

2. Dans le préambule d'un arrêté, il n'y a lieu de viser d'autres arrêtés que si ceux-ci sont modifiés ou abrogés par l'arrêté en question. Dès lors, les alinéas 4 et 6 du préambule doivent être omis.

3. L'accord du 15 juillet 2002 visé à l'alinéa 7 du préambule n'a pas été communiqué au Conseil d'État, qui n'est donc pas en mesure de vérifier s'il constitue un fondement juridique du projet.

4. Le protocole de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, visé à l'alinéa 8 du préambule ne constitue pas dans l'état actuel de la rédaction qui en a été communiquée au Conseil d'État un fondement juridique du projet. L'alinéa 8 du préambule doit être omis.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Comme le projet tend à exécuter le règlement n° 1788/2003 précité, il n'est en principe pas admissible de faire figurer les définitions déjà contenues dans ce règlement dans le projet, sauf, le cas échéant, à y renvoyer purement et simplement. Une

.../...

telle méthode, outre qu'elle est plus adéquate en soi, permet d'éviter que les définitions autonomes contenues dans le projet s'écartent erronément de celles du règlement ⁽⁸⁾.

2. L'article 1^{er}, intitulé "définitions" comprend de nombreuses dispositions qui ne sont pas des définitions mais des règles juridiques portant sur l'application même du système de prélèvement laitier à certaines situations. Elles doivent donc faire l'objet d'articles distincts.

3. L'article 1^{er}, 6°, a, mentionne le "groupement de personnes physiques ou de personnes morales ou des deux".

Il semble que ce groupement soit distinct du "groupement de producteurs laitiers" défini au 6°, b. Le projet gagnerait, dès lors, à préciser ce qu'il entend par "groupement de personnes physiques ou de personnes morales ou des deux".

4. Selon le 6°, b, le groupement de producteurs laitiers gère "à son profit et pour son compte" l'exploitation résultant de la mise ensemble des deux exploitations par ses membres. Il "vend directement du lait ou d'autres produits laitiers ou livre du lait à un acheteur". Les notions de "gestion" de "vente" et de "livraison" doivent, semble-t-il, être entendues dans un sens économique et non juridique, puisque le groupement de producteurs laitiers est incapable, à défaut de personnalité juridique, de gérer pour son compte ou de vendre.

5. En vertu du 6°, b.2, la reconduction d'un groupement de producteurs laitiers est soumise à autorisation administrative.

⁽⁸⁾ Voy. par exemple, l'article 1^{er}, 6°, et l'article 2 du projet.

Il résulte de l'article 14, §§ 2 et 4, que la constitution du groupement de producteurs laitiers doit elle aussi faire l'objet d'une demande. La question des autorisations administratives relatives à la constitution et à la reconduction d'un groupement de producteurs laitiers doit être traitée dans un même article ou dans des articles faisant partie d'une même subdivision.

6. a) Au 7°, b.1, il est préférable d'écrire simplement "société agricole" puisque la création de celle-ci est régie par le Code des sociétés.

b) Le 7°, b.2, mentionne "une des formes visées au Code de commerce, livre I, titre IX, section I, article 2".

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le titre IX du Code de commerce a été abrogé par l'article 17 de la loi du 7 mai 1999 contenant le Code des sociétés et remplacé par le Code des sociétés.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, seconde phrase, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison mentionner "À partir du 1^{er} avril 2003" alors que le projet entre en vigueur le 1^{er} avril 2004.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, afin de ne pas figer la référence faite à l'article 7, 6°, 7° et 8° de la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux, il y a lieu d'omettre les mots "modifié pour la dernière fois par la loi du 7 novembre 1988".

Article 14

1. En ce qui concerne les paragraphes 2 et 4, il est renvoyé à l'observation 4 formulée sous l'article 1^{er}.

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose qu'une demande de constitution d'un producteur tel que visé à l'article 1^{er}, 6°, b, ne peut concerner qu'une demande dont l'acte authentique portant constitution dudit producteur a été passé au plus tard le 30 novembre de la période.

Selon le fonctionnaire auquel a renvoyé le représentant du ministre, l'administration fera connaître sa décision avant la passation de l'acte authentique. Le projet gagnerait à traduire cette précision dans le texte.

Article 20

L'article 20 du projet prévoit ce qui suit :

"Le Ministre peut prendre toutes les mesures complémentaires nécessaires pour l'application du prélèvement."

L'article 3, § 3, de la loi du 28 mars 1975 précitée dispose que :

"Le Roi peut déléguer au Ministre de l'Agriculture l'exercice de ceux des pouvoirs prévus à cet article qu'il détermine".

À défaut, pour le projet, de déterminer des pouvoirs précis qui seraient ainsi délégués au ministre, il faut en conclure que le projet n'entend pas confier au ministre d'autres pouvoirs que ceux qu'il tient de l'article 24 du projet.

L'article 20 est, dès lors, inutile et sera omis.

Article 22

L'alinéa 2 manque de clarté. Vise-t-il les engagements pris dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 relatif à l'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers ou poursuivis dans le cadre de cet arrêté ou bien vise-t-il uniquement les engagements pris antérieurement à l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 et poursuivis dans le cadre de cet arrêté ?

Article 23

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si, dans le respect du principe d'égalité, elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence de pareille autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La rétroactivité au 1^{er} avril 2004 se justifie par l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1788/2003 précité.

Compte tenu du caractère technique de la matière et de la diversité des situations particulières susceptibles de se présenter, la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier si les conditions mises à l'admissibilité de la rétroactivité du projet, spécialement quant au respect des droits individuels, sont remplies en l'espèce.

Il appartient à l'auteur du projet de s'en assurer.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS