

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.226/4

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, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 5 octobre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune", a donné le 24 octobre 2005 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.

Observation préalable

Suivant les articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 82, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, "La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles" et "[La section] peut entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre désigné dans la demande d'avis".

En l'espèce, celle-ci ne comporte pas cette désignation.

Compte tenu de la portée générale du projet, qui tend à exécuter la nouvelle réglementation européenne en matière de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, et de l'extrême complexité technique de la matière, pareille désignation prévue par la loi était indispensable.

En l'absence des informations qu'aurait pu fournir le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre, la section de législation n'a pas pu examiner avec la précision requise le contexte juridique du projet en droit communautaire, spécialement l'articulation entre la réglementation européenne et les dispositions du projet.

Dans ces conditions, l'absence d'observation concernant le projet ne signifie pas que celui-ci ne serait ni critiquable ni perfectible. Il va de soi que le silence gardé par la section de législation sur les dispositions à l'examen ne pourrait servir d'élément d'interprétation du projet.

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

.../...

Observations générales

I. 1. L'article 249, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne dispose :

"Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre".

Par sa nature même, le règlement communautaire, qui a un effet direct, ne se prête donc pas à une mesure nationale de transposition, comparable à ce qui est en revanche requis pour les directives par exemple. De manière générale, les autorités nationales ne peuvent dès lors adopter de mesures d'exécution des règlements que compatibles avec leurs dispositions obligatoires, complémentaires à celles-ci et nécessaires à leur application effective, mais pour autant que ces règlements le prévoient. Il est au contraire, en toute hypothèse, exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, ces dispositions réglementaires dans leur droit interne. Ce n'est que dans les hypothèses particulières où le règlement laisse une marge d'appréciation aux États membres que leurs autorités nationales peuvent intervenir dans les limites tracées par ce règlement ⁽¹⁾.

La note soumise au Gouvernement wallon avec le projet en vue de son adoption en première lecture le 20 juillet 2005 explique du reste que,

"Bien que les règlements européens précisent amplement les modalités d'application des nouveaux régimes mis en place, ces mêmes règlements donnent parfois aux États membres des possibilités d'options ou laissent à ceux-ci la charge de préciser certains éléments d'application. Le projet présenté définit ces options et éléments d'applications."

Cependant, ni le commentaire du projet figurant dans cette note ni aucun autre document joint à la demande d'avis n'indiquent le rattachement de chacune des dispositions du projet aux dispositions des règlements visés au préambule.

⁽¹⁾ Avis 36.140/4, donné le 17 décembre 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant détermination de la grille de classement et des modalités d'application pour le classement des carcasses de gros bovins et des carcasses de porcs".

2. La méthode à suivre aurait dû permettre d'identifier les dispositions des règlements européens confiant aux États membres un pouvoir d'exécution afin d'apprécier si et dans quelle mesure celui-ci est conformément mis en oeuvre.

Compte tenu de la portée de ces règlements européens, de l'abrogation des règlements européens antérieurs et de la mise en place d'un régime nouveau, le projet doit être accompagné d'un rapport au Gouvernement exposant en détail la méthode suivie et mentionnant les informations nécessaires quant au lien entre chaque disposition du projet et celles des règlements européens auxquels il doit être procuré exécution ⁽²⁾.

3. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé au point 1, l'auteur du projet doit se limiter à élaborer des dispositions d'exécution. Il omettra du projet des dispositions reproduisant ou paraphrasant les règlements européens.

Cette manière de faire s'impose plus particulièrement lorsque les règlements prévoient eux-mêmes un régime de sanction. Si ces dispositions des règlements européennes laissent aux États membres certains pouvoirs quant à des aspects limités de ce régime, elles ne les autorisent pas pour autant à ajouter d'autres pénalités, réductions ou exclusions comme le fait, par exemple, l'article 29, § 4, alinéa 2, du projet.

II. L'article 37 emprunte ses dispositions à l'article 156 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 118/2005 de la Commission du 26 janvier 2005. L'article 156 précité n'a d'autre objet que de fixer pour l'avenir l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1782/2003.

⁽²⁾ Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dernière phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y aura lieu de publier au Moniteur belge le présent avis annexé au rapport au Gouvernement.

Toutefois, compte tenu de la tardiveté des mesures d'exécution envisagées par le projet, l'article 37 du projet ne peut s'analyser que comme une disposition rétroactive dans l'ordre interne.

Compte tenu de la nécessité d'assurer la pleine efficacité des règlements européens et la sauvegarde des droits patrimoniaux engendrés directement par ces règlements, pareille entrée en vigueur rétroactive est admissible, sans préjudice de l'appréciation portant sur la tardiveté même de l'exécution du droit européen procurée par le projet, appréciation qu'il n'appartient pas à la section de législation de porter.

III. Comme le rappelle l'avis 37.419/4, donné le 7 juillet 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers",

"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 [...].

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 [...]. 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 92*bis* 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 [...]. Ces dispositions doivent faire l'objet d'un accord de coopération.» [...]

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 [...].

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 [...]."

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour la réserve nationale visée par le projet.

IV. L'article 1^{er}, 18°, divise le territoire en deux zones, notion qui trouve son application dans les articles 16 et 24 du projet.

Même si le règlement (CE) n° 1782/2003 autorise les États membres à mettre en oeuvre le régime du paiement unique à une échelle régionale ⁽³⁾, la mise en oeuvre de cette faculté, en Belgique, appelle au préalable la conclusion d'un accord de coopération ayant cet objet, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Or, tel n'est pas le cas de l'accord de coopération du 30 mars 2004 visé par les dispositions à l'examen, qui au surplus n'a pas fait l'objet d'un assentiment par décret.

⁽³⁾ Voir les articles 46, paragraphe 1, et 58, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003.

V. Sans préjudice à d'autres observations, le projet d'arrêté mentionne des références temporelles particulièrement imprécises, par exemple "à compter de" (article 2, alinéa 1^{er}), "en 2005" (articles 14, § 1^{er}, alinéa 4, et 15, alinéa 1^{er}), "dès 2005" (article 15, alinéas 2 et 3), alors que d'autres dispositions mentionnent une date, voire une heure, précises, dispositions critiquées pour d'autres motifs.

L'auteur du projet doit veiller à préciser clairement ces repères temporels soit par une date précise soit par une référence à une année civile, laquelle commence le 1^{er} janvier. Ces précisions sont d'autant plus nécessaires qu'en matière de politique agricole, la législation européenne recourt à des dates précises ou à la notion de "campagne", celle-ci courant en général du 1^{er} avril au 31 mars ou à la notion d'année civile.

*

* *

Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le projet, qui doit être fondamentalement revu, ne sera pas examiné plus avant.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS