

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.524/4
DU 1^{er} OCTOBRE 2007

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 6 août 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé d'un mois ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "établissant les modalités de paiement et les montants alloués de la part agricole du Fonds de Restructuration de l'industrie sucrière de la chicorée à inuline", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 6 août 2007.

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 d'arrêté appelle les observations ci-après.

Portée du projet d'arrêté

Le règlement (CE) n/ 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ⁽¹⁾ a profondément réformé ce secteur.

Dans un contexte de concurrence accrue et confrontée aux exigences de l'OMC, la Communauté a été amenée à restructurer le secteur du sucre afin de parvenir à une importante réduction de la capacité de production non rentable.

La Communauté a donc entrepris de réduire les quotas de production. Néanmoins, elle a institué un fonds temporaire pour financer la fermeture ou la réduction de capacité des unités de production. Afin de soutenir les producteurs de betterave sucrière, de canne à sucre et de chicorée à inuline frappés par cette restructuration, la Communauté a aussi décidé de mettre une partie de l'aide en question à la disposition de ces producteurs et des entreprises de machines sous-traitantes.

Ces mesures figurent dans le règlement (CE) n/ 320/2006 du Conseil, du 20 février 2006, instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) n/ 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune ⁽²⁾. Le 27 juin 2006, la Commission a adopté un règlement (CE) n/ 968/2006 portant des modalités d'exécution ⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO L 58, p. 1.

⁽²⁾ JO L 58, p. 42. Ce règlement a été modifié par un règlement (CE) n/ 2011/2006 du Conseil, du 19 décembre 2006.

⁽³⁾ JO L 176, p. 32.

Formalité préalable

Le Ministre du Budget n'a pas encore donné son accord sur le projet d'arrêté. Il conviendra de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient de rappeler que les fondements juridiques d'un arrêté sont référés, au préambule, dans l'ordre décroissant de la hiérarchie des normes et, à égalité dans cette hiérarchie, dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien ⁽⁴⁾. Il convient dès lors de citer les règlements communautaires en premier lieu, pour lesquels on peut se limiter à mentionner, s'il échet, la dernière modification.

2. Par ailleurs, lorsqu'un texte est visé au préambule à titre de fondement légal, il y a lieu de ne viser que les dispositions qui constituent ce fondement légal en mentionnant toutes les modifications qui lui ont été apportées et qui sont encore en vigueur ⁽⁵⁾. Aussi, la référence à la loi du 28 mars 1975 doit être complétée par la mention de son article 3, § 1^{er}, 1/, et de sa modification par la loi du 29 décembre 1990. Au vu de l'article 7 du projet d'arrêté, il convient également de viser les articles 5 à 8 de la loi susmentionnée, ainsi que les modifications qui ont été apportées à ces articles, d'une part, par les lois des 5 février 1999 et 1^{er} mars 2007, et d'autre part, par un arrêté royal du 22 février 2001.

3. Enfin, il n'y a pas lieu de viser l'urgence dans le préambule du projet d'arrêté. En effet, la section de législation a été consultée sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

⁽⁴⁾ Circulaire de légistique formelle, point 7.1.2. (<http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf>).

⁽⁵⁾ Ibidem, point 7.1.8.

Dispositif

Article 5

Il ressort des explications fournies par le délégué du ministre que l'article 5 du projet d'arrêté tend à instaurer une forme de compensation.

Un tel mécanisme est, en principe, proscrit par les articles 3, 12 et 28 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, et ce, en vertu des principes d'universalité et de spécialité. Ces articles sont applicables aux Régions en application de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Le délégué du ministre a toutefois rappelé que la Région agit uniquement comme organisme payeur en ce qui concerne les soutiens entièrement financés par la Communauté. Il a aussi précisé que la Région dispose d'une ouverture de crédit auprès d'une institution bancaire belge pour effectuer les paiements en faveur des intéressés et que cette ligne de crédit est alimentée par les versements opérés par la Communauté.

En conséquence, les sommes en question ne transitent pas par le budget régional. Dans cette mesure, aucune compensation budgétaire proscrite par les dispositions susmentionnée n'est pratiquée et le mécanisme envisagé est acceptable.

L'article 5 du projet d'arrêté semble toutefois avoir vocation à s'appliquer à tout régime d'aides géré par l'administration. Si tel est le cas, sa portée excéderait ainsi les seuls mécanismes de soutien envisagés par le délégué du ministre.

Le délégué du ministre relève, par ailleurs que le recours à un mécanisme compensatoire est imposé par l'article 73, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement n° 1782/2003 ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ JO L 141, p. 18, modifié en dernier lieu par un règlement n° 381/2007 de la Commission, du 4 avril 2007.

En vertu de cette disposition, "les États membres peuvent décider de récupérer l'indu par voie de déduction des avances ou paiements versés à l'agriculteur dans le cadre des régimes d'aide visés aux titres III, IV et IV bis du règlement (CE) n/ 1782/2003 ⁽⁷⁾ ou au titre du montant supplémentaire prévu à l'article 12 dudit règlement à compter de la décision de recouvrement".

Il n'est pas certain que les primes à la restructuration mentionnées aux articles 2 et 3 du projet d'arrêté soient visées par cette disposition. Si tel est le cas, l'article 5 du projet d'arrêté devrait néanmoins être circonscrit pour correspondre à son champ d'application.

Article 8

L'arrêté en projet est appelé à rétroagir au 1^{er} janvier 2007.

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

Aucune disposition légale n'autorise, en l'espèce, l'effet rétroactif que l'article 8 imprime au projet d'arrêté. Toutefois, elle se justifie par la nécessité qu'il y avait de payer la première tranche de l'aide à la restructuration avant le 30 juin 2007.

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour le régime de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 270, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n/ 552/2007 de la Commission du 22 mai 2007; version consolidée au 1^{er} janvier 2007).

Le projet d'arrêté ne saurait toutefois rétroagir au-delà du 27 juin 2007. En effet, l'accord de coopération du 28 juin 2007, qui constitue un de ses fondements, a seulement été rendu applicable à cette date ⁽⁸⁾.

Il va de soi que, conformément à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les manquements aux dispositions de l'arrêté en projet ne pourront faire l'objet rétroactivement de poursuites pénales.

La même observation vaut en ce qui concerne la possibilité de sanctionner les infractions à l'arrêté par une amende administrative. En effet, le principe général selon lequel le droit pénal ne peut rétroagir s'applique aux sanctions administratives ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Voir l'article 22 de l'accord de coopération du 27 juin 2007 entre le Gouvernement fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'octroi du fonds de restructuration temporaire conformément au règlement (CE) n° 320/2006 dans le cadre de l'arrêt de la production de sirop d'inuline.

⁽⁹⁾ Avis 25.403/1 du 14 novembre 1996 sur un avant-projet de loi relatif "à l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE