

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.750/4
DU 14 NOVEMBRE 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 25 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "concernant une mesure d'aide encourageant la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire dans le cadre du programme de développement rural", a donné 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.

Portée du projet et cadre juridique

1. Selon l'article 1^{er} du projet, celui-ci a pour objet de définir "les modalités de mise en œuvre d'une mesure d'aide encourageant la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire".

La note au Gouvernement wallon précise que l'objectif principal est de "stimuler, en Région wallonne, la mise en place ou le développement de filières de productions dites de qualité différenciée [et d'] inciter à la conversion d'une partie de la production agroalimentaire standard en productions de ce type".

2. Le projet s'inscrit dans le cadre du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen pour le développement rural (Feader) ⁽¹⁾.

La Communauté considère que le développement de la qualité de la production agricole est de nature à améliorer la compétitivité du secteur. En effet, une meilleure qualité accroît la valeur ajoutée des produits agricoles primaires et renforce leurs débouchés commerciaux en raison de l'attrait du consommateur pour des produits

⁽¹⁾ JO L 277, p. 1.

se démarquant de la grande distribution. Toutefois, la recherche de cette qualité peut entraîner des coûts et des contraintes supplémentaires qui ne sont pas totalement rémunérés par le marché. Aussi, elle a décidé d'encourager les agriculteurs à participer à des régimes dits "de qualité"(considérants 13, 26 et 28 du règlement n/ 1698/2005) ⁽²⁾.

L'article 20, sous c), ii), du règlement n/ 1698/2005 dispose à cet égard que :

"L'aide en faveur de la compétitivité des secteurs agricole et forestier concerne :

[...]

c) des mesures visant à améliorer la qualité de la production et des produits :

[...]

ii) en encourageant les agriculteurs à participer à des régimes de qualité alimentaire".

L'article 32 du règlement n/ 1698/2005 fixe les conditions générales d'octroi de l'aide aux agriculteurs. Elle peut seulement porter sur des produits agricoles destinés à la consommation humaine qui s'inscrivent soit dans des régimes communautaires de qualité alimentaire soit dans des régimes reconnus par les États membres. Elle ne peut excéder 3 000 euros par an et par exploitation (annexe au règlement susmentionné).

L'article 22 du règlement (CE) n/ 1974/2006, de la Commission, du 15 décembre 2006, portant modalités d'application du règlement n/ 1698/2005 ⁽³⁾ précise les régimes communautaires visés par l'article 32 de ce dernier. Il arrête aussi les critères applicables aux régimes nationaux, les produits concernés et les types de coûts fixes qui peuvent être pris en compte pour calculer le montant de l'aide.

⁽²⁾ La Communauté considère aussi qu'il importe de mieux sensibiliser les consommateurs à l'existence et aux caractéristiques des produits en question. Elle a dès lors décidé de soutenir aussi les groupements de producteurs dans leurs actions d'information et de promotion de ces régimes (considérant 29 du règlement n/ 1698/2006). Ce soutien est défini aux articles 20, sous c), iii), et 33 du règlement n/ 1698/2005. L'arrêté en projet ne règle pas cette forme d'aide.

⁽³⁾ JO L 368, p. 15.

Formalité préalable

Selon l'article 6, § 3*bis*, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole". Cette obligation de concertation vaut pour les mesures envisagées par le projet.

Les modalités de cette concertation sont fixées dans le protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions, adopté le 5 novembre 2003. Selon l'article 6 de ce protocole, la concertation prescrite entre autres par l'article 6, § 3*bis*, 5/, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, a lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle compétente, visée à l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il ressort d'un "Rapport de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence Interministérielle de Politique Agricole du 4 octobre 2007", que celui-ci a "rend[u] un avis favorable" et qu'il a estimé que "la procédure d'approbation p[ouvai]t être poursuivie".

La section de législation ne dispose pas d'information lui permettant de conclure que cette procédure a abouti.

L'attention du Gouvernement wallon est dès lors attirée sur la nécessité de satisfaire à la prescription de l'article 6, § 3*bis*, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Observations particulières

Préambule

1. Les textes 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.

2.1. Au plan interne, le projet invoque, à titre de fondement légal, les articles 3 et 8 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Or, 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, avec l'ensemble des modifications apportées à ces dispositions, lesquelles sont identifiées uniquement par l'indication de leur nature et de leur date, sans leur intitulé.

2.2. En l'espèce, l'objectif du projet est d'instituer une aide à la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire dans le cadre du règlement n/ 1698/2005. Il trouve dès lors un fondement dans l'article 3, § 1^{er}, 2/, de la loi du 25 mars 1975, tel que modifié par la loi du 29 décembre 1990 ⁽⁵⁾.

Compte tenu de l'observation formulée sous les articles 4 et 14 du projet, il y a lieu de viser également l'article 3, § 1^{er}, 3/ et 6/ et l'article 4 de la même loi du 25 mars 1975.

2.3. Par ailleurs, les textes qui ne constituent pas le fondement juridique direct des dispositions en projet ne doivent pas figurer au préambule ⁽⁶⁾. Par conséquent, la référence à l'article 8 de la loi du 28 mars 1975 doit être omise car le projet ne comporte aucune disposition relative aux poursuites pénales et aux amendes administratives.

⁽⁴⁾ Avis 42.506/4, donné par la section de législation le 25 avril 2007, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2007 concernant les aides à l'agriculture. Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, point 7.1.2 (<http://www.raadvst-consetat.be>).

⁽⁵⁾ Le projet ne saurait trouver un fondement dans l'article 3, § 1^{er}, 1/, puisqu'il se situe dans le cadre du développement rural et non des organisations communes des marchés.

⁽⁶⁾ Avis 42.506/4, précité.

3. En outre, il ressort de l'intitulé du projet et des explications d'un fonctionnaire délégué que le projet s'inscrit dans le cadre du programme de développement rural (ci-après le "PDR") adopté par la Région wallonne. Ce programme a une valeur contraignante. En effet, il constitue le cadre d'intervention du Feader (article 15, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1698/2005). Partant, il constitue également le cadre dans lequel doit s'inscrire toute mesure, tel que l'arrêté projeté, organisant le cofinancement régional. Ainsi, le PDR devrait être modifié conformément aux articles 6 et suivants du règlement n° 1974/2006, s'il ne comportait pas les mesures concrétisées dans le projet et aucune dépense ne serait éligible avant l'introduction de la demande de modification du programme (article 71, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1698/2005). De surcroît, le PDR est approuvé par la Commission, conformément à l'article 90, paragraphe 2, du règlement n° 1698/2005 (article 18, paragraphe 4, dudit règlement). Or, les décisions de la Commission sont obligatoires pour leurs destinataires (article 249, quatrième alinéa CE), c'est-à-dire, en définitive et en l'espèce, pour la Région wallonne.

Aussi, il convient de viser au préambule du projet, sous la forme d'un considérant, le PDR, avec mention de son approbation.

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} décrit seulement l'objet de l'arrêté en projet. Il devrait plutôt indiquer expressément que la Région alloue la part régionale de l'aide à la participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire visée à l'article 20, sous c), ii), du règlement n° 1698/2005.

Articles 3 et 4

Les règlements européens auxquels il est référé doivent être visés avec leur intitulé complet la première fois qu'ils sont énumérés dans le projet.

.../...

Article 4

L'article 4, 2/, prévoit l'agrément du cahier des charges des régimes de qualité alimentaire régionaux sur la base de l'article 3, § 1^{er}, 3/ de la loi du 28 mars 1975. Le PDR prévoit toutefois que :

"Tout promoteur d'un cahier des charges demandant la reconnaissance au titre de la qualité différenciée désigne un (ou plusieurs) organisme(s) certificateur(s) pour le contrôle de la bonne application de ce cahier des charges.

L'arrêté ministériel agréant le cahier des charges agréé en même temps le - ou les - organisme(s) certificateur(s) désignés par le promoteur."

Ces précisions doivent figurer dans l'arrêté en projet. Si la Région entend au contraire renoncer à l'agrément de l'organe certificateur, elle doit modifier le PDR conformément aux articles 6 et suivants du règlement n/ 1974/2006.

Article 10

Dans la disposition, il y a lieu d'écrire "euros " en toutes lettres au lieu du symbole "€".

Article 11

1. La Région craint une hausse des coûts de certification dans la mesure où les agriculteurs ne les discuteraient plus, dès lors qu'ils seraient couverts par une aide.

L'article 11 du projet prévoit, en conséquence, que :

"Pour chaque régime de qualité alimentaire éligible à la mesure d'aide, le Ministre arrête annuellement un montant de référence en fonction de la nature des frais de contrôle et de certification découlant de l'application du plan de contrôle du régime de qualité. Ce montant de référence est le montant annuel maximum de l'aide qui peut être octroyée à chaque producteur engagé dans le régime concerné."

Toutefois, la note au Gouvernement wallon précise que "un coût global de référence, par unité produite ou par producteur/an" serait fixé par régime et qu'"une liste précise des frais pris en charge" serait établie.

.../...

Interrogé sur la signification précise de l'article 11, le fonctionnaire délégué a précisé que :

"Le montant de référence [ne sera] pas nécessairement global. Il sera établi cahier des charges par cahier des charges, et, selon le type de production, il s'agira soit d'un coût par unité produite (3 centimes par kilo de fromage produit), soit d'un coût par producteur (750 € par producteur par an) [...] Le mode de calcul dépendra du mode de calcul appliqué par l'organisme certificateur (pour des raisons de facilité) et accepté par la filière".

Il apparaît ainsi que le montant de référence ne sera pas toujours, en lui-même "le montant annuel maximum de l'aide qui peut être octroyée". Ce montant pourra, dans certain cas n'être qu'une base servant au calcul du plafond du soutien financier.

L'article 11 doit être revu en ce sens.

2. L'article 11 fait ensuite référence à un "plan de contrôle".

Questionné à ce sujet, le fonctionnaire délégué a répondu qu'

"il s'agit du plan de contrôle mis en oeuvre par l'organisme certificateur pour s'assurer de la conformité du produit avec les exigences du cahier des charges relatif à ce produit (que contrôle-t-on, à quelles fréquences, quels échantillons sont prélevés, quelles analyses réalisées, etc ...). Ce plan de contrôle devra faire l'objet d'une validation par la DGA".

Dès lors que le plan de contrôle ne fait pas partie du cahier des charges agréé par le Ministre, il conviendrait d'apporter ces précisions dans le texte. En particulier, il est indispensable de donner un fondement juridique clair à l'agrément du plan en question par l'administration. Cette précision devrait figurer à l'article 14.

Article 14

L'article 14 prévoit que l'administration est chargée de la supervision des organismes certificateurs. Il convient que la Région fixe les modalités de ce contrôle en application de l'article 3, § 1^{er}, 6/, de la loi du 28 mars 1975.

.../...

Article 15

Le début de l'article 15 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 15. Afin d'assurer le contrôle des déclarations de créance introduites par les bénéficiaires, le service reçoit [...] [la suite comme au projet]."

Article 16

L'article 16 fait allusion à "une suspension ou une exclusion du système de certification". Le texte doit être complété notamment pour préciser qui prend la décision en cette matière.

Article 17

L'article 17 doit être omis dans la mesure où l'article 249, deuxième alinéa, CE dispose que les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables. Or, "l'applicabilité directe d'un règlement exige que son entrée en vigueur et son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalisent sans aucune mesure portant réception dans le droit national" ⁽⁷⁾.

Article 18

L'article 18 prévoit que le projet rétroagit au 1^{er} janvier 2007.

L'article 20, paragraphe 1, sous c), du règlement n/ 1698/2005 dispose que l'aide aux agriculteurs participant à un régime de qualité alimentaire "est accordée sous la forme d'une incitation financière annuelle". Or, une aide accordée rétroactivement pour des actions que le bénéficiaire a déjà entreprises n'est, en règle, pas considérée comme contenant un effet incitatif.

⁽⁷⁾ Arrêt de la Cour du 10 octobre 1973, Variola Spa, 34/73, Rec. p. 981, point 10.

La fonctionnaire déléguée tire toutefois argument de l'article 71 du même règlement.

Il ressort de l'article 71, paragraphes 1, premier alinéa, et 2, du règlement n/ 1698/2005 qu'une dépense est éligible pour la participation du Feader si, premièrement, elle "est effectivement payée par l'organisme payeur entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2015" et si, deuxièmement, elle est effectuée pour des opérations décidées par l'autorité de gestion du PDR. Ces dispositions peuvent être interprétées comme ne faisant pas obstacle à la rétroactivité des mesures nationales d'exécution, dans la mesure où elles sont lues à la lumière de la nécessité d'élaborer les PDR au vu des modalités d'application arrêtées par le règlement n/ 1974/2006 et des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, publiées respectivement les 23 et 27 décembre 2006.

Toutefois, l'article 71, paragraphe 3, du règlement n/ 1698/2005 prévoit, conformément au principe de subsidiarité (considérant 61 du même règlement), que les règles d'éligibilité des dépenses sont fixées au niveau national.

Il s'ensuit que la validité de l'article 18 du projet doit être appréciée au vu des principes qui gouvernent en droit interne l'application dans le temps des actes administratifs.

La section de législation a souvent rappelé, à cet égard, la jurisprudence constante en la matière. 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 18 imprime au projet. La Région doit donc pouvoir justifier le bien-fondé d'une éventuelle rétroactivité ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ En théorie, la Région devrait aussi veiller à ne pas porter atteinte aux droits individuels et plus généralement aux espérances légitimes des agriculteurs (voir, en ce sens, l'avis 43.487/2/V de la section de législation donné le 24 août 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises"; dans le même sens, la Cour de justice a jugé, dans son arrêt du 15 juillet 2004, Gerekens et Procola (C-459/02, Rec. p. I-7315, points 21 et 24), que les exigences découlant de la protection des principes généraux reconnus dans l'ordre juridique communautaire lient également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires dans le domaine agricole, de sorte qu'une réglementation nationale doit, à ce titre, respecter la confiance légitime des intéressés). Toutefois, en l'absence d'approbation du PDR wallon, les intéressés ne sauraient actuellement se prévaloir d'une quelconque confiance légitime à obtenir un soutien au vu de celui-ci.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	A. WEYEMBERGH,	
	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