FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 43.762/4
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 26 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la prime à la vache allaitante", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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. Le projet tend à régler les modalités d'octroi d'une prime à la vache allaitante.

2. Il s'inscrit dans le cadre 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 [...], ci-après "règlement n/ 1782/2003". Pour rappel (1), ce règlement instaure un régime simplifié de soutien direct aux agriculteurs. Il met sur pied une aide aux revenus de ceux-ci sous la forme d'un "paiement unique" qui regroupe diverses aides préexistantes énumérées à l'annexe VI (article 33, paragraphe 1, sous a), du règlement n/ 1782/2003). De plus, le règlement n/ 1782/2003 découple, en grande partie, le soutien financier aux agriculteurs de la production agricole (article 1er, premier et second tirets, du règlement n/ 1782/2003, considérant 25 du préambule dudit règlement).

(1) Voir l'avis 43.525/4 donné par la section de législation le 1er octobre 2007, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune.

3. Le régime du paiement unique et du découplage n'est cependant pas absolu. Les États membres peuvent maintenir certaines aides directes spécifiques aux produits parallèlement au régime du paiement unique. L'objectif est d'éviter l'abandon de production ou de graves perturbations sur le marché à la suite du passage au régime susmentionné. En application de l'article 68, paragraphe 2, sous a), i), troisième alinéa, du règlement n/ 1782/2003, les États membres peuvent ainsi conserver jusqu'à 100 % de la prime à la vache allaitante.

4. L'article 122, sous d), du règlement n/ 1782/2003 définit la "«vache allaitante» [comme étant] une vache appartenant à une race à orientation «viande» ou issue d'un croisement avec une de ces races et faisant partie d'un troupeau qui est destiné à l'élevage des veaux pour la production de viande".

5. Les conditions d'octroi de la prime en question sont fixées par les articles 125 à 128 du même règlement, ainsi qu'aux articles 99 à 117 du règlement (CE) n/ 1973/2004 de la Commission, du 29 octobre 2004, portant modalités d'application du règlement n/ 1782/2003 en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV*bis* dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières, ci-après "règlement n/ 1973/2004".

Formalités préalables

1. 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.

L'attention du Gouvernement wallon est attirée sur la nécessité de respecter cette formalité qui ne semble pas avoir été accomplie jusqu'ici. L'article 2, § 2, du projet la rend d'autant plus nécessaire [(2)].

[(2)] Voir l'observation particulière 3 sous l'article 2.

2. Par ailleurs, il ressort d'un courriel du délégué du ministre que le Ministre du budget n'a pas encore donné son accord sur le projet.

Le délégué du ministre expose cependant que "ce dernier donne le plus souvent son accord en séance du Gouvernement". Toutefois, les décisions ou les formalités préalables doivent faire l'objet d'un écrit afin de pouvoir établir l'existence de la décision ou l'accomplissement des formalités préalables et de s'assurer que l'administration compétente en matière de budget est intervenue dans l'examen du projet [(3)]. À défaut, il faut considérer que l'accord du Ministre du Budget n'est pas obtenu.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient d'expurger le préambule de tous les textes qui ne constituent pas le fondement juridique direct des dispositions en projet. Trop de références nuisent en effet à une détermination aisée de ses fondements légaux. Par conséquent, il y a lieu d'omettre :

- le règlement (CE) n/ 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine;

- le règlement (CE) n/ 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le Règlement (CE) n/ 820/97 du Conseil;

- le 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

---

(3) Voir l'avis 42.005/2 donné par la section de législation le 19 janvier 2007, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 février 2007 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne et instaurant un cycle spécial d'évaluation (en particulier la note infrapaginale 2).

et de contrôle prévus par le Règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil du29 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;

- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

- l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 13 février 2006;

- les accords de coopération du 18 juin 2003 et du 30 mars 2004.

2. En revanche, il convient de préciser que :

- le règlement n/ 1782/2003 a été modifié, en dernier lieu, par le règlement (CE) n/ 1182/2007 du Conseil, du 26 septembre 2007;

- le projet trouve plus précisément un fondement en droit interne dans l'article 3, § 1er, 2/, de la loi du 25 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

3. Le préambule doit être complété par un alinéa mentionnant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2007 relatif à la prime à la vache allaitante, abrogé par l'article 10 du projet.

4. Enfin, selon l'usage, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis du Conseil d'État ainsi que la date à laquelle il a été donné, et de faire référence à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, du fait que l'avis a été sollicité dans le délai d'un mois.

Dispositif

Article 1er

1. Étant donné qu'il est cité pour la première fois dans le texte même de l'arrêté, le règlement n/ 1782/2003 doit être visé avec sa date et son intitulé complet.

2. Il y a lieu d'omettre l'article 1er, 4/. En effet le concept de "zone nord" n'est pas utilisé dans le projet et la notion de "zone sud" désigne seulement la Région wallonne, de sorte qu'il est préférable d'utiliser directement ce terme la seule fois où il est utilisé dans l'arrêté, à savoir l'article 4, § 2 (lire : "alinéa 2").

Article 2

1. L'article 2, § 1er (lire : alinéa 1er), habilite le Ministre chargé de l'agriculture à décider, le cas échéant, de modifier la limite de 120 000 kilogrammes figurant à l'article 125, paragraphe 2, sous b), du règlement n/ 1782/2003 ou d'y déroger aux conditions qu'il lui appartiendra de fixer.

Or, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 pose le principe qu'au niveau des communautés et des régions, le titulaire du pouvoir exécutif est le Gouvernement lui-même, c'est-à-dire un collège (4). Il s'ensuit qu'un arrêté du Gouvernement doit, dans une matière, en régler les éléments essentiels et qu'un ministre peut uniquement être chargé de régler, par voie réglementaire, des points d'importance secondaire.

(4) Avis 38.297/2-4-AG donné par l'assemblée générale de la section de législation le 10 mai 2005, sur un avant-projet devenu le décret du 1er juillet 2005 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (Doc. Parl. Comm. fr., 2004-2005, n/ 111).

La délégation en question n'a pas ce caractère dans la mesure où la décision de principe de recourir ou non à la possibilité offerte aux États par l'article 125, paragraphe 2, sous b), du règlement n/ 1782/2003 revient au Ministre.

De plus, cette dernière disposition permet seulement aux États membres de s'écarter de la limite susmentionnée de 120 000 kilogrammes à condition de se baser sur des critères objectifs. Cette exigence est l'expression du principe d'égalité et de non-discrimination. Compte tenu de l'importance de ce principe, ces critères doivent être fixés par le Gouvernement wallon.

L'article 2, § 1er (lire : alinéa 1er), doit, en conséquence, être revu.

2. Par ailleurs, l'attention du Gouvernement wallon est attirée sur l'article 100, paragraphe 1, du règlement n/ 1973/2004. En vertu de cette disposition, l'État qui décide de modifier le maximum de 120 000 kilogrammes de quantité de référence individuelle visé à l'article 125, paragraphe 2, sous b), du règlement n/ 1782/2003 ou d'y déroger, doit en informer la Commission avant le 1er janvier de l'année civile concernée. Il s'ensuit que le Gouvernement wallon devra formellement prendre sa décision et fixer ses critères avant le 31 décembre prochain, s'il compte recourir au régime dérogatoire en 2008 comme le prévoit l'article 11 de l'arrêté en projet.

3. L'article 2, § 2, (lire : alinéa 2), envisage la possibilité d'octroyer la "prime nationale supplémentaire" prévue à l'article 125, paragraphe 5, du règlement n/ 1782/2003.

Cette disposition est inutile dans la mesure où elle paraphrase l'article 125, paragraphe 5, du règlement n/ 1782/2003.

En outre, comme son intitulé l'indique, la prime en question est "nationale" et elle ne peut "entraîne[r] aucune discrimination entre les éleveurs dans l'État membre concerné". Il s'ensuit que, pour ce qui concerne la Belgique, l'octroi de cette prime doit faire l'objet d'un accord de coopération entre les régions.

4. Au paragraphe (lire : alinéa) 2, il y a lieu d'écrire "euros" en toutes lettres au lieu du symbole "EUR".

Articles 3, 4 et 5

Pour les raisons déjà exposées au sujet de l'article 2, § 1er (lire : alinéa 1er), les modalités de constitution (par transfert d'un pourcentage des droits) de la réserve nationale de droits à la prime à la vache allaitante ainsi que les conditions d'octroi de la réserve ainsi constituée doivent, quant à leurs éléments essentiels, être fixées par le Gouvernement wallon lui-même.

Article 4

Il ressort de l'économie de l'article 4, § 2 (lire : alinéa 2) et de la confirmation fournie par un délégué du ministre, que cette disposition vise la situation des agriculteurs situés en Région wallonne et qui transfèrent, partiellement ou totalement leurs droits à la prime à la vache allaitante à d'autres agriculteurs de la même région, indépendamment d'un transfert d'exploitation au sens de l'article 4, § 1er (lire : alinéa 1er).

Le texte n'envisage donc pas l'hypothèse d'un transfert de droits à la prime entre agriculteurs de régions différentes. Selon un délégué du ministre, un tel transfert n'est pas autorisé.

Ce cloisonnement apparaît à première vue incompatible avec l'article 127 du règlement n/ 1782/2003. En effet, cet article envisage le transfert de droits à l'échelle nationale. Cela découle :

- premièrement, de la circonstance, qu'en principe, le droit communautaire ne connaît pas les collectivités infra-étatiques;

- deuxièmement, de la définition de l'"exploitation" figurant à l'article 2, sous b), du même règlement;

- troisièmement, de la circonstance que la réserve est nationale;

- et, quatrièmement, de ce que l'article 127, paragraphe 2, du règlement susmentionné permet seulement aux États membres de réduire les possibilités de transfert afin de protéger les zones ou régions sensibles où la production de viande bovine est particulièrement importante pour l'économie locale.

Il ressort toutefois des explications du même délégué que, pour ce qui concerne la Belgique, les régions se sont désignées comme régions sensibles auprès de la Commission européenne.

Dès lors que la Commission n'émet pas d'objection à cet égard, le cloisonnement opéré par l'article 4, § 2 (lire : alinéa 2), est acceptable.

Comme observé sous l'article 1er (observation 2), il convient toutefois de remplacer les termes "zone sud" par "Région wallonne".

Article 6

La disposition est inutile et doit être omise.

Article 7

Compte tenu de l'article 7, alinéa 1er, la première phrase de l'article 7, alinéa 2, est inutile.

Article 8

1. L'article 8, alinéa 1er, tend à fixer à un an la durée pendant laquelle l'agriculteur convaincu d'avoir utilisé ou détenu des substances illégales est privé de son droit à la prime à la vache allaitante.

Cette disposition se borne, en substance, à reproduire l'article 140, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n/ 1782/2003.

En principe, elle doit être omise. En effet, 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". En conséquence, "aucun procédé ne serait admissible par lequel la nature communautaire d'une règle juridique serait dissimulée aux justiciables" (5). Il convient donc d'éviter la reproduction des dispositions d'un règlement communautaire dans un texte national, ce qui dénature les normes en question en les rétrogradant, en quelque sorte, dans la hiérarchie des normes (6).

Cette reproduction est donc nuisible car elle tend à créer une équivoque en ce qui concerne la nature juridique des dispositions applicables et la date de leur entrée en vigueur (7). Elle risque ainsi d'induire ultérieurement en erreur l'autorité nationale sur sa compétence à modifier les dispositions reproduisant des règlements communautaires.

Si, afin d'assurer une meilleure compréhension du mécanisme de la récidive, l'auteur du projet considère qu'il est nécessaire de faire référence à la situation réglée par l'article 140, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n/ 1782/2003, il y aura lieu de l'identifier expressément comme telle, afin d'éviter toute confusion (8). Dans ce cas, il conviendrait d'écrire :

"L'agriculteur ayant utilisé ou détenu des substances ou des produits non autorisés par la réglementation communautaire pertinente dans le secteur vétérinaire est

---

(5) Arrêt de la Cour du 10 octobre 1973, Variola Spa, 34/73, Rec. p. 981, points 10 et 11.

(6) Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, point 8.7.2.1 (http://www.raadvst-consetat.be).

(7) Conclusion de l'avocat général M. Mayras sous l'arrêt Variola, précité, Rec. p. 997.

(8) Circulaire de légistique formelle, point 8.7.2.2.

sanctionné conformément à l'article 140, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n/ 1782/2003 " [9].

2. L'article 8, alinéa 2, envisage la manière de sanctionner le récidiviste. Il distingue la première de la seconde récidive.

L'article 129 du règlement n/ 1974/2003 prévoit cependant que la durée de l'exclusion du bénéfice de la prime à la vache allaitante doit être déterminée "en fonction de la gravité de l'infraction". Or, l'état de récidive est seulement un élément parmi d'autres à prendre en considération lors de l'analyse de la gravité de l'infraction en cause [10].

L'article 8, alinéa 2, met dès lors en œuvre l'article 129 du règlement n/ 1974/2003 de manière incomplète.

Cette disposition doit être revue.

Article 10

Il convient d'omettre les mots "pour les vaches allaitantes".

---

[9] Et non conformément à l'article 140, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n/ 1782/2003 ou à l'article 129 du règlement n/ 1973/2004 qui concernent les situations de récidive.

[10] Voir en ce sens : arrêts de la Cour du 7 janvier 2004, Aalborg Portland e.a./Commission C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec. p. I-123, point 91, et du 8 février 2007, Groupe Danone/Commission, C-3/06 P, non encore publié au recueil, point 26.

Observations finales

1. La division en chapitres d'un arrêté aussi bref ne se justifie pas et sera omise.

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. La présentation des articles 2 à 4 doit dès lors être revue.

La chambre était composée de

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