

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.301/4
DU 3 NOVEMBRE 2008

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 8 octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers", 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.

Formalités préalables

1. 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 du projet, il ne résulte pas des pièces transmises avec la demande d'avis qu'elle ait été accomplie ⁽¹⁾.

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

2. L'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget font défaut. Ces lacunes doivent être comblées.

⁽¹⁾ Un accord au sein du Groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole n'est pas suffisant pour considérer que la formalité de la concertation a été valablement accomplie.

Compétence de l'auteur de l'acte

Dans l'avis 37.419/4, donné le 7 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

"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 ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾. Ce procédé ne se concilie toutefois pas avec le système de partage des compétences au sein de la Belgique fédérale.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : 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.

⁽³⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : 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.

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 ⁽⁴⁾. Ces dispositions doivent faire l'objet d'un accord de coopération.» ⁽⁵⁾

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 ⁽⁶⁾.

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 ⁽⁷⁾.

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».

Étant donné que le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (ci-après le "règlement (CE) n° 1234/2007") ⁽⁸⁾ maintient également le principe de la réserve nationale, une observation similaire peut être faite pour les dispositions du projet qui modifient une disposition qui concerne la réserve nationale. La section de législation constate, d'ailleurs,

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : 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).

⁽⁵⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Texte traduit de l'avis 35.430/3 précité.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 5 de l'avis cité* : Voy. les articles 7, 14, 15, 17, 18 et 19 du projet.

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 6 de l'avis cité* : Voy. notamment les articles 9, §§ 1^{er} et 3, 10, §§ 1^{er} et 3, 11, 12, 15, § 2, et 16 du projet.

⁽⁸⁾ dont l'article 201, paragraphe 1, b), a abrogé à dater du 1^{er} avril 2008 le règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers (ci-après le "règlement (CE) n° 1788/2003").

par exemple, que la question de la réallocation de la quantité de référence réglée à l'article 16, § 4, en projet est également réglée à l'article 5, § 2, du Protocole de coopération du 6 décembre 2005 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.

Fondement juridique

Préambule

1. Au 1^{er} visa, 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, et de mentionner toutes les modifications encore en vigueur subies par cet article.

2. Il n'y a pas lieu de viser les règlements européens. En effet, les arrêtés qui prennent des mesures d'exécution de ces actes trouvent leur fondement juridique dans un acte de droit interne et non dans ces actes de droit européen ⁽⁹⁾. Les deuxième et troisième visas seront, dès lors, omis.

En outre, comme indiqué ci-avant, le règlement (CE) n/ 1788/2003 a été abrogé par le règlement (CE) n/ 1234/2007.

3. Il n'y a pas lieu de viser un arrêté qui n'est ni abrogé ni modifié par le projet. Le 4^e visa sera, dès lors, omis.

4. Il n'y a pas lieu de viser l'accord du 15 juillet 2002 lors de la Conférence interministérielle de l'Agriculture relatif au transfert des compétences de la politique

⁽⁹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 24 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (03/11/2008).

agricole aux Régions et spécifiquement en ce qui concerne les modalités d'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers, qui ne constitue pas le fondement juridique du projet. Le 5^e visa sera, dès lors, omis ⁽¹⁰⁾.

5. Ni l'accord de coopération du 18 juin 2003 ni celui du 30 mars 2004 ne constituent le fondement juridique du projet. Les 6^e et 7^e visas seront, dès lors, omis.

6. Dans l'avis 37.419/4 précité la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante à propos du projet devenu le "protocole de coopération" du 6 décembre 2005 :

"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."

L'observation peut être maintenue, non pas tant en raison du contenu du protocole que du fait que, n'ayant pas reçu l'assentiment des parlements concernés, il ne peut constituer un fondement légal à un arrêté du Gouvernement.

7. Au 9^e visa, les mots "modifié en dernier lieu le 9 mars 2007" sont inutiles et seront omis.

⁽¹⁰⁾ En outre, cet accord n'a pas été communiqué à la section de législation du Conseil d'État.

8. Le 11^e visa doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 45.301/4 du Conseil d'État, donné le 3 novembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽¹¹⁾.

Dispositif

Dans les phrases liminaires, il y a lieu de mentionner les modifications encore en vigueur subies par les dispositions modifiées.

Article 1^{er}

(modifications de l'article 1^{er})

1. La phrase liminaire de l'article doit mentionner l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 par son intitulé complet.

2. En vertu de l'article 1^{er}, 6/, b, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 précité que modifie l'article 1^{er}, 1/ à 4/ du projet examiné, un producteur peut être un "groupement de producteurs laitiers".

À l'instar de ce qui a déjà été observé dans l'avis 39.403/4 précité, une telle assimilation viole le règlement (CE) n/ 1234/2007.

Il en va dès lors de même des modifications prévues par l'article 1^{er}, 1/ à 4/ du projet.

⁽¹¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (03/112008).

3. Après la modification prévue par l'article 1^{er}, 6/, 3, du projet, les mots "sauf si la totalité de la quantité de référence fait l'objet d'une libération telle que prévue à l'article 15, § 1^{er}" se rapporteront désormais uniquement à la règle de preuve, alors qu'ils concernent actuellement le fond du droit.

La section de législation se demande si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

Article 2

(modifications de l'article 4)

1. Il faut consacrer un numéro à chaque modification envisagée.
2. Au 1/, il faut viser le paragraphe 2, alinéa 2, 1/.
3. Au paragraphe 2, alinéa 2, 3/, en projet, il faut viser l'article 15, § 2, 2/, alinéa 2.

Article 3

(modifications de l'article 5)

Au 1/, deuxième tiret, il y a lieu d'indiquer plus clairement que la nouvelle disposition ne constitue pas un nouvel alinéa.

Article 4

(modification de l'article 9)

1. La phrase liminaire annonce des modifications à l'article 9, § 1^{er}, alors que le 2/ modifie le paragraphe 3.

.../...

2. Le 2/, second tiret, supprime les mots "qui n'ont pas été exploitées de façon continue durant une période de neuf ans à partir de la date du transfert de la quantité de référence et la superficie totale des terres reprises" ainsi que "la disposition qui suit". Mieux vaut viser "la phrase qui suit" et non "la disposition qui suit".

Article 7
(modifications de l'article 16)

Au paragraphe 4, en projet, c'est le paragraphe 2 qu'il faut viser et non l'alinéa 2.

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle rien n'est expressément prévu quant à l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}, 7/, du projet.

Observations finales

Le texte de l'arrêté en projet doit faire l'objet d'une relecture attentive en vue d'y corriger de nombreuses fautes.

À titre d'exemples :

- 1/ à l'article 1^{er}, 6/, les mots "du même article 1^{er}" seront omis.
- 2/ à l'article 1^{er}, 6/, 1, il faut écrire "Au point 1";
- 3/ à l'article 1^{er}, 6/, 3, il faut écrire "est inséré entre les mots (...) et (...)".

Il y a lieu également de respecter les règles usuelles en matière de subdivision des articles ⁽¹²⁾.

Dans le projet d'arrêté, il convient de remplacer le code monétaire ISO "EUR" par le mot "euros" en toutes lettres.

⁽¹²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 58 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr (03/11/2008).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE