



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.833/4/VR
du 15 avril 2013

sur

« un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le
projet de décret prévoyant des dispositions diverses en matière
d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture »

Le 4 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 16 avril 2013^(*), sur « un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture ».

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 18 mars 2013, 3 avril 2013, 4 avril 2013 et 15 avril 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Colette GIGOT, greffiers.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2013.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 25 mars 2013. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Bruno SEUTIN, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Marie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Wanda VOGEL et Kristine BAMS, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2013.

^(*) Par courriel du 12 mars 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret a pour objet de fournir une base décrétable claire, précise et nécessaire à l'action du Gouvernement en matière agricole, notamment en ce qui concerne l'exécution des règlements européens relatifs à la politique agricole commune. Les quatre lois qui procuraient jusqu'à présent un fondement juridique à l'action du Gouvernement en cette matière sont abrogées par l'avant-projet¹ et leur contenu, le cas échéant précisé ou unifié, est repris dans l'avant-projet de décret. Comme précisé dans l'exposé des motifs²,

« Il s'agit donc d'une coordination des textes en vigueur, et non d'une réforme des régimes actuels. De nombreuses dispositions ont d'ailleurs été reprises telles quelles dans l'avant-projet. Les modifications qui peuvent parfois apparaître entre leur ancienne et leur nouvelle rédaction sont dues soit à un souci de précision, soit à une réactualisation par rapport à la technique, ou soit simplement à une volonté de rendre les articles plus facilement compréhensibles.

Enfin, la seule promulgation du décret épargnera au lecteur de devoir faire le tri entre les matières fédérales et les matières régionales puisque, par définition, le décret ne traitera que des dernières.

En conclusion, l'avant-projet de décret est d'abord et avant tout une adaptation des normes juridiques au contexte actuel, façonné d'une part par la régionalisation et d'autre part par l'évolution de la réglementation européenne ».

2. Outre les diverses habilitations qui sont ainsi conférées au Gouvernement en ce qui concerne les produits agricoles (chapitre 3)³, l'élevage (chapitre 4) et les politiques agricoles et aquacoles (chapitre 5), l'avant-projet de décret crée également un cadre unifié en ce qui concerne l'identification des agriculteurs (chapitre 6 – section 1), l'agrément des organismes ou associations professionnelles et interprofessionnelles actives en la matière (chapitre 6 – section 2), la désignation de l'autorité compétente et l'agrément de l'organisme payeur (chapitre 6 – section 3), la procédure de demande (unique) et d'attribution des aides (chapitre 6 – section 4), les recours administratifs (chapitre 6 – section 5), le traitement de

¹ Articles 70 à 73 de l'avant-projet.

² Exposé des motifs, partie générale, point I.

³ Le chapitre 1^{er} de l'avant-projet de décret est consacré aux définitions, tandis que le chapitre 2 porte sur son champ d'application.

données à caractère personnel (chapitre 6 – section 6), le traitement électronique des données (chapitre 6 – section 7), les modalités de recouvrement des sommes indûment perçues (chapitre 6 – section 8), le contrôle des dispositions décrétales et de leurs mesures d'exécution (chapitre 7), de même que la détermination des infractions « agricoles » et leur mode de sanction (sanctions pénales, amendes administratives, contrainte et transaction pénale) (chapitre 8). Le chapitre 9 reprend les dispositions transitoires et finales, dont celles consacrées à l'abrogation, pour ce qui concerne la Région wallonne, des quatre lois qui régissent actuellement la matière.

II. COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

1. Alors que tel n'avait pas été le cas dans la version de l'avant-projet de décret qui avait été transmise en annexe de la demande d'avis datée du 31 janvier 2013, la nouvelle version de l'avant-projet qui a été envoyée, à la demande de la membre de l'Auditorat chargée de l'instruction du dossier, par lettre du ministre datée du 19 mars 2013, tient bien compte, cette fois, des modifications qui ont été convenues en Conférence interministérielle pour la Politique Agricole (CIPA) ⁴, afin de rendre diverses dispositions de l'avant-projet ⁵ conformes à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁶.

Au vu des modifications ainsi apportées à ces dispositions, il est permis de considérer que, sous ces divers aspects, la répartition des compétences entre les Régions et l'État fédéral en matière agricole semble bien respectée ⁷.

2.1. Il est également fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs ⁸ de ce que « des habilitations pour définir le régime de conditionnalité sont prévues dans le projet de décret » ⁹ et que la Région s'est fondée pour ce faire sur les pouvoirs implicites des régions.

⁴ Voir le procès-verbal de la réunion du groupe de travail permanent du 17 janvier 2013, établi le 28 janvier 2013 et approuvé par la CIPA, selon la procédure d'approbation d'urgence en date du 15 février 2013 (courrier du Ministre-Président de la Région flamande du 21 février 2013).

⁵ Voir les modifications apportées aux articles 2 (phrase introductive), 3, 2° et 9°, 10, 14, § 3, alinéa 2, et 70 à 73 de l'avant-projet.

⁶ L'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose comme suit :

« Art. 6. § 1^{er}. Les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution sont :

(...)

V. La politique agricole et la pêche maritime, sans préjudice de la compétence fédérale afférente :

1° aux normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire ;

2° aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire ;

(...) ».

⁷ Comme l'ont confirmé les fonctionnaires délégués, l'exposé des motifs, que ce soit la partie générale ou le commentaire des articles modifiés, n'a cependant pas été revu à la suite de ces modifications, ce qui n'est pas de nature à en faciliter la bonne compréhension au regard de la portée réelle de certaines des modifications qui ont été apportées. La section de législation observe à cet égard que le commentaire de l'article 10 de l'avant-projet n'est pas modifié, alors que le texte même de l'article 10 a été remplacé dans la seconde version de l'avant-projet transmise par lettre du 19 mars 2013.

2.2. D'après la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « pour que l'article 10 [de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles] puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale »¹⁰.

2.3. S'agissant de la notion de « conditionnalité » ainsi que de la nécessité pour la Région wallonne de recourir aux pouvoirs implicites en vue de prévoir des habilitations en la matière, il est précisé ce qui suit dans la partie générale de l'exposé des motifs¹¹ :

« Depuis le 1^{er} janvier 2003, conformément à la réglementation européenne, les producteurs agricoles doivent respecter un ensemble de règles pour bénéficier de la totalité des aides auxquelles ils peuvent prétendre. À défaut, elles sont réduites, voire supprimées dans les cas les plus graves. Ce système est nommé 'conditionnalité'.

L'avant-projet de décret a été rédigé à la lumière du cadre posé par l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (...).

Or, la conditionnalité touche aux normes mentionnées aux points 1° et 2° [de cette disposition, à savoir : 1° les normes relatives à la qualité des matières premières

⁸ Voir le point II *in fine*.

⁹ L'attention peut également être attirée sur ce que l'article 2, alinéa 2, 10°, en projet vise « le respect des exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales dans le cadre de la conditionnalité », tandis que l'article 10 en projet dispose que « Le Gouvernement prend toutes les mesures en vue du respect des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales et des exigences réglementaires définies dans le cadre de la politique agricole commune ».

Le commentaire de l'article 10 précise à ce sujet :

« Cet article prévoit une habilitation au Gouvernement pour déterminer le contenu de la conditionnalité.

Pour rappel, la conditionnalité est un mécanisme qui, comme son nom l'indique, « conditionne » le versement des aides directes, couplées et découplées, au respect de certaines obligations, une réduction des paiements directs ayant lieu en cas de non-respect. Ces obligations sont les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'article 5 du règlement n° 73/2009 et l'annexe II, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales au sens de l'article 6 et de l'annexe III de ce même règlement. Elles ont été étendues au 2^{ème} pilier via l'article 51 du règlement n° 1698/2005.

La Région wallonne est compétente pour l'application de la conditionnalité sur son territoire. Toutefois, il s'agit d'une matière où la compétence est partagée avec l'État fédéral compte tenu de différentes matières comprises dans la conditionnalité. C'est la raison pour laquelle tous les domaines explicités dans le règlement n° 73/2009, y compris ceux qui sont de compétence fédérale, sont repris dans cet article.

Dès lors, cette habilitation permettra à la Région wallonne de respecter la législation européenne, et de définir le contenu de la conditionnalité, mais uniquement dans la sphère de ses compétences.

(...) ».

Comme déjà indiqué, ce commentaire porte sur une version antérieure de l'article 10 en projet dans laquelle les mots « en matière de gestion, dans les domaines de l'environnement, du changement climatique, de la biodiversité, de la qualité des produits, de la santé des animaux et des végétaux, et du bien-être animal » figuraient en lieu et place des mots « définies dans le cadre de la politique agricole commune ».

¹⁰ Voir p. ex. C.C., 12 juillet 2012, n° 89/2012, B.6.1. Pour des commentaires de la notion de « compétences implicites » au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, voir notamment G. CEREXHE, Les compétences implicites et leur application en droit belge, Bruylant, 1989, pp. 331 et sv. ; Jan VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Maklu, 1999, pp. 822 à 827 ; M. UYTENDAELE, Précis de droit constitutionnel belge, Précis de la Faculté de droit – ULB, Bruylant, 2005, pp. 968 à 973 ; J. VANDE LANOTTE e. a., Handboek Belgisch Publiekrecht, die keure, 2013, n°s 1489 à 1491.

¹¹ Voir le point II.

et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire ; 2° les normes et leurs contrôles relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire].

Par conséquent, la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir se pose.

S'agissant du point 2°, les travaux préparatoires indiquent que c'est l'ensemble de la matière relative la santé et au bien-être des animaux qui reste fédéral. Concernant les autres points, seule la sécurité alimentaire est de compétence fédérale.

Ces différentes matières sont donc régies par les autorités compétentes respectives, mais c'est la Région wallonne qui détermine le contenu de la conditionnalité en identifiant les normes que les producteurs agricoles devront respecter pour bénéficier des aides agricoles. Ainsi:

- l'obligation pour l'agriculteur de respecter certaines exigences réglementaires en matière de gestion et des bonnes conditions agricoles et environnementales, y compris celles créés au niveau fédéral, est prévue dans la réglementation wallonne ;
- l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA), organisme institué par l'État fédéral, est compétente pour les contrôles des exigences fédérales concernant la sécurité alimentaire ;
- la Région wallonne est compétente pour organiser les contrôles de toutes les autres normes de la conditionnalité ;
- l'organisme payeur, désigné au niveau régional, applique les pénalités sur base des contrôles, que ceux-ci aient été effectués par l'administration wallonne ou par l'AFSCA, et que ces normes aient été édictées au niveau régional ou fédéral.

Actuellement, la conditionnalité est définie à la fois par des règles européennes (les articles 4, 5 et 6 du règlement n°73/2009), par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 fixant les lignes directrices de la conditionnalité prévue par l'article 27 de 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, par l'arrêté ministériel du 7 juillet 2006 portant application de la conditionnalité et par les accords de coopération entre le fédéral et les régions en matière agricole.

En ce qui concerne la conditionnalité, il faut se référer principalement au protocole d'accord du 29 mai 2007 entre l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), la Division des Aides à l'Agriculture de la Région Wallonne et l'Agence de l'agriculture et de la Pêche de l'autorité flamande, concernant la conditionnalité.

Dans un tel cadre, des habilitations pour définir le régime de conditionnalité sont prévues dans le projet de décret. Elles se basent sur les pouvoirs implicites des régions »¹².

¹² La section de législation observe que le protocole d'accord du 29 mai 2007, auquel il est renvoyé dans l'avant-dernier alinéa de l'extrait cité, a été abrogé par le 'Protocole entre l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), la Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGARNE) du Service Public de Wallonie (SPW) et l'Agence de l'Agriculture et de la Pêche de l'autorité flamande (ALV), concernant la conditionnalité', établi à Bruxelles le 22 décembre 2009 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 (ci-après « Protocole Conditionnalité 2010 ») (protocole annexé à la demande d'avis).

2.4. Invitée par la membre de l'Auditorat chargée de l'instruction du dossier à expliquer exactement en quoi la Région wallonne a besoin des pouvoirs implicites en matière de « conditionnalité » et à identifier les tâches précises que la Région wallonne va effectuer dans le cadre de la « conditionnalité », qui nécessitent le recours aux pouvoirs implicites, les fonctionnaires délégués ont précisé ce qui suit :

« La conditionnalité est liée au paiement des aides directes (1^{er} et 2^e piliers).

Les règlements utiles en la matière sont :

- Le règlement 73/2009 ;
- Le règlement (CE) n° 1222/2009 ;
- Le règlement (UE) n°65/2011.

Compte tenu des obligations fixées par ces règlements, la Région Wallonne, qui est compétente en matière d'aide agricole, a pris et doit reprendre des actes d'exécution (pour la nouvelle programmation 2014/2020).

Dès lors, l'octroi intégral des paiements directs est subordonné au respect d'exigences réglementaires (les bonnes conditions agricoles et environnementales dites 'BCAE', y compris le maintien des terres consacrées aux pâturages permanents, ainsi que des exigences réglementaires en matière de gestion, les 'ERMG') prévues aux annexes II et III du règlement 73/2009 qui complètent les articles 4, 5 et 6 de ce règlement.

C'est le règlement 1122/2009 qui fixe les modalités d'application du règlement 73/2009.

Ce règlement touche au système de la conditionnalité à trois niveaux :

- 1° exigence du système de contrôle ;
- 2° contrôle ;
- 3° réduction.

Dans ce contexte, l'autorité compétente pour mettre en œuvre la conditionnalité est la Région wallonne. Cependant, l'autorité fédérale reste compétente pour certaines des normes qui sont expressément visées dans la législation européenne.

L'autorité compétente pour instituer les règles prévoyant des réductions d'aide est l'autorité compétente pour adopter les règles que la sanction entend protéger ou appliquer, soit la Région wallonne.

La législation régionale sur la conditionnalité n'édicte pas de nouvelles règles qui ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale mais identifie conformément à ce qu'exige le droit européen, les exigences réglementaires en matière de gestion parmi lesquelles certaines exigences relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Le cadre juridique de la conditionnalité comprend, par référence des normes européennes, des arrêtés réglementaires pris en Région wallonne et des accords de coopération passés entre l'autorité fédérale et les régions en matière agricole.

Le protocole d'accord 'conditionnalité', prévoit que pour les normes relevant du volet '*santé publique*', '*santé des animaux et végétaux*' et '*bien-être des animaux*', les contrôles sont effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA).

L'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA), organisme institué par l'État fédéral, est, dès lors, compétente pour les contrôles des exigences fédérales concernant la sécurité alimentaire (dans le respect de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

L'AFSCA envoie le résultat des contrôles à la Région wallonne, laquelle décide de mettre en œuvre les réductions en matière de conditionnalité. Le système actuel repose donc sur deux branches :

- L'AFSCA est compétente pour réaliser les contrôles du respect des exigences réglementaires relevant de la compétence de l'autorité fédérale ;

- La Région wallonne, par le biais de son Organisme Payeur, applique le régime de sanctions et donc les réductions en cas de non-respect des exigences, sur base de critères qu'elle détermine et prévoit les contrôles pour les matières qui lui sont propres.

L'article 6 du règlement n°1290/2005 prévoit que l'Organisme Payeur de Wallonie est chargé de procéder à la gestion des dossiers, aux contrôles administratifs et sur place du respect des conditions d'octroi des aides, ainsi qu'au paiement de celles-ci (l'article 48 du règlement 1122/2009 reprend cette exigence).

Toutefois, l'Organisme Payeur peut déléguer ces missions à une autre personne.

Sur base des législations existantes, l'Organisme payeur détermine ces critères de contrôles en vue de les notifier à la Commission.

En Région wallonne, les contrôles relatifs au respect des conditions d'octroi de l'aide sont réalisés par le DPC (Département de la Police et des Contrôles).

Dans le respect des principes de partage de compétence, l'Organisme Payeur utilise le système de contrôle mis en place par l'AFSCA pour ce qui est de compétence fédérale.

L'AFSCA transmet ses rapports de contrôle en lien avec la [c]onditionnalité à l'Organisme Payeur qui applique les réductions d'aides.

Conformément au droit européen, les critères retenus pour déterminer les réductions financières en cas de non-respect sont l'étendue, la persistance et la gravité de l'acte (article 47 du règlement 1122/2009).

Les cas de non-conformité établis à la suite de tout contrôle effectué conformément au règlement 1122/2009 ou ayant été portés à la connaissance de l'autorité de contrôle compétente ou, le cas échéant, de l'Organisme Payeur de quelque autre manière, sont considérés comme 'constatés' (point 4 de l'article 70 du Règlement (CE) 1122/2009) [et doivent] faire l'objet d'une réduction d'aide (article 70 du règlement 1122/2009).

Le règlement 73/2009, par ces articles 23 [et] 24, fixe les règles générales de la détermination de la réduction.

Le règlement 1122/2009 est en partie directement applicable (articles 70 et suivants du règlement 1122/2009).

Pour le surplus, l'Organisme payeur utilise des grilles reprenant les critères de gravité, de persistance et d'étendue définis par le règlement européen.

Le protocole d'accord établi entre l'AFSCA, la DGO3 (ex DGARNE) et l'ALV (Agenschap voor Landbouw en Visserij) permet que les rapports de contrôle de l'AFSCA dans une série de matières reprises dans la conditionnalité soient transmis aux Régions. La DGO3 reçoit dès lors les rapports de mission de contrôle de l'AFSCA en rapport avec deux domaines de la conditionnalité :

- Domaine de la santé publique, santé des animaux et des végétaux ;
- Domaine du bien-être des animaux.

L'utilisation de ces rapports de contrôle existants permet, d'une part, de limiter le nombre de contrôle chez les agriculteurs mais également, d'autre part, que certains de ces contrôles spécifiques soient réalisés par des contrôleurs formés à ces matières.

Une fois en possession de L'Organisme payeur, les rapports de contrôle transmis par l'AFSCA, et comptant au moins une non-conformité, sont analysés afin de relever les non-respects éventuels à une norme ou exigence de la conditionnalité. En fonction des informations indiquées dans le rapport de contrôle vis-à-vis d'une non-conformité à un point de la conditionnalité, les réductions éventuelles sont déterminées sur base des grilles préétablies.

Outre les considérations légales de répartitions des compétences entre niveaux de pouvoir, en vertu du point 4 de l'article 70 du Règlement (CE) 1122/2009, même si les contrôles étaient menés en interne, nous ne pourrions pas ignorer des constats de non-conformité à des normes ou exigences de la conditionnalité qui nous seraient transmis par l'AFSCA. En effet, l'application de cet article implique que doivent être considérés comme 'constatés' les cas de non-conformité établis à la suite de tout contrôle effectué conformément à ce règlement ou ayant été portés à la connaissance de l'autorité de contrôle compétente ou, le cas échéant, de l'Organisme Payeur, de quelque autre manière.

En guise d'illustration au niveau de l'application concrète, par exemple pour l'enregistrement et l'identification des bovins et porcins, les exigences relatives à l'identification et l'enregistrement des bovins sont les normes fédérales exécutant les articles 4 et 7 du 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.

La norme fédérale est donc l'arrêté royal du 23 mars 2011 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins.

Les critères de cette législation, utilisés par la Région dans le cadre de la conditionnalité, sont :

1° tout détenteur de bovins doit tenir à jour un registre reprenant tous les bovins de l'exploitation ;

2° tout bovin de l'exploitation doit faire l'objet d'un double marquage auriculaire dans un délai de sept jours suivant la naissance. ;

3° tout bovin âgé de plus de vingt et un jours, présent sur l'exploitation, doit disposer d'un document d'identification conforme ;

4° tout bovin doit être enregistré correctement dans Sanitrace ;

[...].

C'est sur ces critères que les constats posés par l'AFSCA intéressent la Région pour, en cas de non-conformité, pouvoir déterminer le taux de réduction.

En effet, la Région ne s'intéresse pas à l'ensemble des critères de l'AFSCA qui dépendent de l'entière de la législation fédérale en la matière, juste des critères relatifs à la conditionnalité et notifiés comme tels à la Commission.

Dès, lors, conditionnant directement le montant de l'aide à verser par l'organisme régional de paiement, la conditionnalité présente en effet un lien particulièrement étroit avec les attributions régionales en matière d'octroi des aides agricoles.

L'immixtion dans les compétences fédérales se limite aux critères de la conformité aux normes de la conditionnalité en vue de remplir les obligations européennes, sans préjudice du maintien d'un pouvoir de contrôle indépendant par l'autorité fédérale ou d'un risque de sanction, notamment pénale.

Dès lors, la Région wallonne a besoin de la théorie des pouvoirs implicites pour exercer pleinement sa compétence en matière agricole.

Elle doit, en effet pouvoir :

1° définir des normes de la conditionnalité selon les thèmes définis dans l'annexe II du règlement 73/2009. Certains de ces thèmes étant de compétence fédérale, il importe que la Région wallonne choisisse exactement quelles dispositions font parties des exigences réglementaires en matière de gestion à respecter ;

2° définir les conséquences qui s'attachent au non respect de ces conditions ;

3° garantir les contrôles 'conditionnalité' et donc, dans le respect du partage de compétence, utiliser la possibilité de délégation des tâches pour déléguer à l'AFSCA les contrôles des normes et exigences touchant aux compétences fédérales ;

4° déterminer les critères de contrôle qui doivent figurer dans les rapports en relation avec les obligations européennes. En effet, le règlement européen fixe également ce qui doit se trouver dans un rapport de contrôle et donc c'est important que la Région puisse déterminer ces critères car si l'AFSCA ne fait pas de rapport contrôle conforme à ce qui est demandé au niveau européen pour la conditionnalité alors la région devrait pouvoir leur demander de compléter en tant qu'organisme de contrôle délégué au sens des règlements européens »¹³.

2.5. Compte tenu de ces précisions, de ce que l'on se situe dans une matière strictement encadrée par des règlements européens en matière de « conditionnalité » du paiement des aides agricoles, ainsi que de l'existence du Protocole Conditionnalité 2010, les pouvoirs implicites auxquels il est fait allusion dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, dans la mesure où ils trouvent effectivement à s'appliquer en la matière, apparaissent admissibles au regard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle : la

¹³ S'agissant du 3° de ce dernier alinéa, l'attention peut être attirée sur le passage suivant du commentaire de l'article 27 en projet : « À l'inverse, certaines de ces missions devront nécessairement être déléguées. C'est le cas pour certaines parties de la conditionnalité. En effet, l'organisme payeur a délégué une partie de ces missions à l'AFSCA afin de respecter le partage de compétence ». Sans doute s'agit-il de se référer au « Protocole Conditionnalité 2010 ». Par analogie, il est également fait état dans le commentaire de l'article 28 en projet que le programme relatif au Fonds européen de la Pêche est géré par la Région flamande, mais que celle-ci a délégué à la Région wallonne la gestion des points qui la concernent.

réglementation adoptée est, en effet, nécessaire en vue d'assurer la bonne application par les régions du régime européen de la « conditionnalité » en matière de Politique Agricole Commune ; la matière se prête à un régime différencié et l'incidence des dispositions en cause sur la compétence de l'autorité fédérale au regard de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, n'est que marginale.

III. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

OBSERVATION PRÉALABLE

Interrogés sur la portée de plusieurs dispositions de l'avant-projet relatives à la protection de la vie privée, les fonctionnaires délégués ont fait état d'« une analyse technique de la Commission [de la protection de la vie privée] » et ont ajouté « [n]ous sommes actuellement en train de modifier l'ensemble des dispositions relatives aux transmissions de données au regard de cet avis ».

Il y a donc lieu de considérer que les articles 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, 19, 20, 29, § 4, 30 et 36 à 39, de l'avant-projet, ne sont pas définitifs, raison pour laquelle la section de législation ne les a pas examinés.

Compte tenu de la matière, il est recommandé de soumettre les futures dispositions à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée avant de les soumettre à l'avis du Conseil d'État.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Il est plus conforme au Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires de rédiger l'intitulé du texte en projet comme suit ¹⁴ :

« Avant-projet de décret prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture ».

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 14 et sv. Voir dans le même sens, l'avis 52.429/4 donné le 17 décembre 2012 sur un projet devenu le décret du 7 mars 2013 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne les « Espaces-Rencontres »', l'observation sur l'intitulé, et l'avis 52.850/4 donné le 6 mars 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « présentant le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de gouvernance provinciale », l'observation sur l'intitulé.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce ¹⁵.

Dans l'arrêté de présentation, les mots « Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine » seront dès lors chaque fois remplacés par les mots « le Ministre de l'Agriculture ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 1^o, il y a lieu de compléter la définition de l'« activité agricole » en y précisant « en ce compris l'agriculture, l'horticulture, ... », compte tenu de la rédaction ultérieure du dispositif, notamment son article 2, alinéa 1^{er}, 1^o.

2. Le 6^o définit l'élevage comme « ensemble des opérations qui ont pour objet la détention d'animaux de rente ou domestique(s) en vue de la reproduction ou en vue d'en tirer un avantage économique ».

Cette définition ne permet pas de réaliser l'objectif expliqué dans le commentaire de l'article ¹⁶, qui est d'éviter le subventionnement de la simple détention d'animaux domestiques.

Il serait préférable d'écrire :

« 6^o élevage : ensemble des opérations qui ont pour objet la détention d'animaux de rente ou domestiques en vue de la reproduction à des fins agricoles ou en vue d'en tirer un avantage économique ».

3. Au 7^o, au lieu d'écrire « et finançant », il y a sans doute lieu d'écrire « en finançant ».

4. Au 10^o, le mot « calendrier » sera omis.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

¹⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41 et formule F 6.

¹⁶ Commentaire des articles, page 5, alinéa 1^{er}.

Article 3

L'alinéa 1^{er}, 6°, n'est admissible qu'à condition que les sommes ainsi fixées n'excèdent pas la valeur des biens et prestations auxquels elles se rapportent.

Dans le cas contraire, ces sommes seraient en effet assimilables à un impôt, matière que l'article 170, § 2, de la Constitution réserve au décret ¹⁷.

Article 4

Compte tenu de l'exigence de précision à laquelle doivent répondre les habilitations au Gouvernement, le 5° sera complété par les mots « complémentaires à l'inscription dans un registre ou livre généalogique » ¹⁸.

Article 5

Dès lors qu'il fait état dans le dispositif en projet du possible retrait de l'agrément, de l'autorisation ou de l'enregistrement d'une personne physique ou morale, la disposition en projet doit être complétée par un paragraphe habilitant le Gouvernement à fixer cette procédure de retrait ¹⁹.

Observation générale relative au chapitre 5

Le chapitre 5 de l'avant-projet autorise le Gouvernement wallon à réglementer l'octroi d'aides aux agriculteurs.

Dans la mesure où les aides ainsi accordées devaient dépasser l'attribution des aides découlant nécessairement de la réglementation européenne, il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de vérifier leur compatibilité avec les articles 42 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec le droit communautaire dérivé en cette matière.

Article 8

La formulation « là où le principe de subsidiarité visé à l'article 5 du Traité instituant l'Union européenne s'applique », utilisée à l'article 8 de l'avant-projet, n'est pas adéquate. Il ressort de l'article 5.3 du traité sur l'Union européenne que le principe de subsidiarité s'applique à toute l'activité de l'Union européenne dans les domaines qui ne

¹⁷ Voir C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B.11.2.

¹⁸ Voir le commentaire de l'article 4, alinéa 3.

¹⁹ Comparer avec l'article 17, § 1^{er}, de l'avant-projet.

relèvent pas de la compétence exclusive de celle-ci. C'est le résultat de l'évaluation de ce principe qui varie au cas par cas : tantôt cette évaluation aboutit à justifier une action de l'Union européenne parce qu'une action des États membres ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés ; tantôt une action des États membres paraît de nature à atteindre ces objectifs, auquel cas l'Union européenne doit s'abstenir d'agir.

Il est dès lors suggéré d'omettre les mots « là où le principe de subsidiarité visé à l'article 5 du Traité instituant l'Union européenne s'applique ».

Article 9

Aux alinéas 2, 3 et 4, au lieu d'écrire « [a]ux fins du 4° », « [a]ux fins du 5° » et « [a]ux fins du 6° », il convient d'écrire respectivement « [a]ux fins de l'alinéa 1^{er}, 4° », « [a]ux fins de l'alinéa 1^{er}, 5° » et « [a]ux fins de l'alinéa 1^{er}, 6° ».

Article 15

Au paragraphe 2, 2°, au lieu de renvoyer aux « mesures liées à la directive 2000/60/CE », il convient de renvoyer aux mesures qui assurent, en Région wallonne, la transposition de cette directive 2000/60/CE.

Article 16

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, entre les mots « [l]a garantie » et les mots « complète les sûretés », il convient d'insérer les mots « visée à l'alinéa 1^{er}, 1° ».

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, gagnerait en clarté si les mots « à charge du demandeur de crédit » étaient insérés entre les mots « de réduire le taux de l'intérêt » et les mots « à moins d'un pourcentage ».

3. Au lieu d'écrire, au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, 1°, « sous peine d'une diminution de la charge de la garantie de la Région wallonne », il serait plus clair d'écrire « sous peine d'une diminution du pourcentage du crédit consenti dont le remboursement est garanti par la Région wallonne ».

4. Les fonctionnaires délégués ont convenu du bien-fondé de ces trois observations.

Article 18

1. Invités à proposer une rédaction plus claire de l'article 18, § 1^{er}, les fonctionnaires délégués ont proposé la rédaction suivante :

« § 1^{er}. Le Gouvernement est habilité à déterminer les modalités d'octroi de subventions destinées à soutenir des projets d'encadrement, de développement et de recherche, destinés à orienter l'agriculture vers des techniques et des pratiques s'inscrivant dans les objectifs de la durabilité, et prenant en compte la rentabilité économique, l'équité sociale, l'environnement, la biodiversité et la qualité des produits ».

Le paragraphe 1^{er} sera modifié en ce sens.

2. De l'accord des fonctionnaires délégués, à l'article 18, § 2, 1^o, les mots « que le bénéficiaire des aides remplit » seront remplacés par les mots « auxquelles doit satisfaire le bénéficiaire des aides ».

Articles 19 et 20

Il est renvoyé à l'observation préalable.

Article 21

1. L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que des délégations soient conférées par décret à un ministre, et *a fortiori* à un fonctionnaire.

L'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet sera dès lors omis.

2. Le paragraphe 4 prévoit un mécanisme d'approbation, par le Gouvernement, de règles arrêtées par les organisations ou associations professionnelles et interprofessionnelles agréées, qui acquièrent valeur réglementaire du fait de cette approbation et qui lient toutes les personnes du secteur concerné.

La question se pose de savoir quelle place occuperont les règles ainsi approuvées dans la hiérarchie des normes, notamment au regard des autres arrêtés que le Gouvernement adopterait sur la base des habilitations données par le décret en projet ou en vertu de son pouvoir général d'exécution²⁰.

²⁰ Comparer avec l'avis 20.302/1/2/8/9 donné les 23 et 24 octobre 1990 sur un avant-projet devenu la loi du 29 décembre 1990 'portant des dispositions sociales' (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1115/1, pp. 255 et sv., observation sous l'article 218).

À cet égard, l'usage de l'expression « acte administratif réglementaire » dans le paragraphe 4 est trop général que pour régler cette question. Si telle est l'intention, il serait préférable d'utiliser l'expression « règlement » ²¹.

Article 25

L'article 25 sera omis pour les raisons exposées dans la première observation relative à l'article 21.

La numérotation des dispositions subséquentes sera adaptée.

Article 26

1. Si l'autorité compétente pour constater qu'il y a eu paiement indu est l'organisme payeur, l'article 26 devrait être complété en ce sens.
2. La section de législation se demande si, au lieu d'écrire « au paiement des demandeurs d'aides », il ne convient pas d'écrire « au paiement des demandes d'aides ».

Article 27

Le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 'relatif au financement de la politique agricole commune' précise, à l'article 6, paragraphe 1, alinéa 2, que les organismes payeurs peuvent déléguer les tâches qui leur sont confiées « à l'exception du paiement des aides communautaires ».

Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués, il y a dès lors lieu d'insérer, au début de l'article 27, les mots « À l'exception du paiement des aides communautaires, ».

Article 28

Comme en ont convenu les fonctionnaires délégués, il est préférable d'écrire, à l'article 28, non pas « à la mise en œuvre du FEP » mais « à la mise en œuvre des actions du FEP ».

L'article 28 sera modifié en ce sens.

²¹ Comparer avec les articles 4 et 4bis de la loi du 28 mars 1975 'relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime'.

Article 29

1. De l'accord des fonctionnaires délégués, le mot « général » sera omis au paragraphe 3, afin d'éviter tout risque de confusion avec la notion de « mandat général » définie à l'article 1987 du Code civil.
2. Au sujet de l'article 29, § 4, il est renvoyé à l'observation préalable.

Article 30

Invités à justifier l'extension de la demande unique aux agriculteurs non demandeurs d'aide, prévue au paragraphe 1^{er}, les fonctionnaires délégués ont fourni l'explication suivante :

« Tout comme pour le SIGEC, l'intérêt de rendre obligatoire la demande unique est de permettre une seule déclaration, comme cela peut se faire par exemple en matière de déclaration fiscale.

Il y a par exemple certains éléments qui sont obligatoires que se soit pour des demandeurs d'aides ou des non demandeurs.

Par exemple, en matière de conditionnalité, énormément d'obligations visées par le Règlement 73/2009 sont des obligations qui sont reprises dans le CWATUPE ou le Code de l'eau.

Ces obligations sont donc obligatoires pour l'ensemble des agriculteurs mais outre les amendes ou les sanctions prévues par ces textes, le demandeur d'aide s'expose à une réduction de l'aide en cas de non-conformité.

Cette réduction n'étant pas considérée comme une sanction pénale et pouvant se cumuler avec une sanction pénale. (Cour de Justice, (grande chambre), 5 juin 2012, Arrêt C-489/10, Procédure pénale contre Lukasz Marcin Bonda).

L'extension aux non-demandeurs se justifie au regard des finalités identifiées à l'article 39 et pour lesquelles les données de l'organisme payeur peuvent être utilisées ».

Il est souhaitable de faire figurer cette explication dans le commentaire de l'article 30.

Pour le surplus, dans la mesure où ces agriculteurs seraient également identifiés dans le SIGEC, il est renvoyé à l'observation préalable.

Article 31

Afin de satisfaire aux exigences de l'article 12, paragraphe 1, a) du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 'fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité,

la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur viticole', il convient de compléter l'article 31, § 2, par un point nouveau visant « l'identité de l'agriculteur ».

Article 32

Pour la raison exposée dans la première observation relative à l'article 21, il y a lieu de remplacer, aux paragraphes 1^{er} et 2, le mot « ministre » par le mot « Gouvernement ».

Article 33

1. Il ressort du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que le recours administratif organisé par l'avant-projet n'est ouvert qu'aux personnes ayant la qualité d'agriculteur au sens de l'article 1^{er}, 3°, c'est-à-dire aux personnes exerçant, sur le territoire de la Région wallonne, une activité visée à l'article 1^{er}, 1°.

Certaines personnes qui n'ont pas la qualité d'agriculteur au sens de l'avant-projet, mais qui peuvent faire l'objet d'une décision au titre de celui-ci²², se voient ainsi exclues de la possibilité d'exercer ce recours administratif.

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier si telle est bien son intention. Dans l'affirmative, il lui appartient d'être en mesure de justifier cette différence de traitement entre agriculteurs et non-agriculteurs au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, applique, en matière de calcul du délai, la « théorie de l'émission », or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle²³. Il y a lieu de lui substituer la « théorie de la réception ».

La même observation vaut, notamment, pour l'article 35, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

²² Voir p. ex. : article 17 (retrait d'agrément des organismes de crédit) ; article 27 (conflits liés à la délégation des missions de l'organisme payeur à d'autres personnes) ; article 37 (demande adressée par l'organisme payeur à un non-agriculteur, de fournir des données à caractère personnel) ; article 50 (contestations relatives à l'agrément des laboratoires chargés des analyses officielles).

²³ C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, B.6 et note d'observations J.-FR. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », J.T., 2004, p. 47, et plus récemment, C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.10 à B.12 et C.C., 19 décembre 2007, n° 162/2007, B.3 à B.5 ; voir en ce sens l'avis 52.844/4 donné le 6 mars 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (UREBA)'.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

3. Il ressort du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, que l'autorité de recours est « l'organisme payeur ou [...] l'administration désignée par le Gouvernement », et que c'est le Gouvernement qui détermine cette autorité.

Le paragraphe 2 du même article précise par ailleurs qu'une copie du recours et de la décision contestée auprès de l'administration est notifiée à l'autorité qui a pris cette décision.

Les fonctionnaires délégués ont apporté à ce sujet les explications suivantes :

« Il peut être précisé que le recours peut être introduit en fonction des cas devant l'agriculteur payeur, l'administration ou le ministre compétent, ce dernier cas de figure n'ayant pas été envisagé.

[...] la désignation de l'organisme de recours aura lieu en fonction des actes d'exécution.

Il y a un intérêt à ce que ce soit l'organisme payeur pour les recours relatifs aux aides agricoles.

Par contre pour les autres matières, il y a un intérêt à ce que ce soit le niveau hiérarchique supérieur de l'administration qui a pris la décision qui instruit le recours ».

Il convient de préciser pour chaque type de décision si celle-ci peut faire l'objet d'un recours organisé en reconsidération, c'est-à-dire porté devant l'autorité qui a pris la décision querellée ou s'il s'agit d'un recours organisé porté devant une autorité hiérarchique supérieure et dans ce cas il faut préciser laquelle.

Dans le même ordre d'idée, il convient également de revoir l'article 33, §§ 1^{er}, alinéa 4, et 2, compte tenu du choix qui aura été opéré.

L'ensemble de la disposition sera revu à la lumière de cette observation.

Le commentaire de l'article gagnerait enfin à exposer les motifs qui sous-tendent ces choix.

4. Interrogés sur la question de savoir si la notion de date certaine, figurant au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, était la même que celle utilisée à l'article 35, alinéas 2 et 3, les fonctionnaires délégués ont répondu que le moyen de conférer une date certaine était effectivement uniformisé pour l'ensemble du chapitre par le biais de l'article 33, § 1^{er}, alinéa 3.

Mieux vaut dès lors :

1° rédiger la phrase introductive de l'article 33, § 1^{er}, alinéa 3, comme suit :

« Pour l'application de la présente section, les moyens de conférer une date certaine sont les suivants : » ;

2° faire de l'article 33, § 1^{er}, alinéa 3, un article distinct et adapter en conséquence la numérotation des dispositions subséquentes ;

3° revoir en conséquence l'article 35, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet.

5. Le paragraphe 3 du même article est inutile et doit être omis. L'obligation d'indiquer les voies de recours dans toute décision est en effet déjà prévue dans l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, du décret du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'administration'.

Article 34

1. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d'écrire dans la phrase introductive :

« Outre sa nature et son dispositif, la décision sur recours mentionne : (...) ».

2. Au 5°, compte tenu des différents types de décision sur recours possibles, il y a lieu de remplacer les mots « de l'administration » par les mots « prise sur recours ».

Articles 36 à 39

Il est renvoyé à l'observation préalable.

Structure du chapitre 6, section 7

Le chapitre 6, section 7, est subdivisé en deux sous-sections qui portent chacune le même intitulé, à savoir « [l]a valeur probante des données électroniques ».

Compte tenu du nombre peu important d'articles que comporte la section 7 en cause, il est préférable d'omettre la subdivision de cette section en sous-sections, subdivision qui n'apporte rien à la lisibilité du texte.

Si cette subdivision devait néanmoins être maintenue, il conviendra que les deux sous-sections ne portent pas des intitulés identiques.

Article 45

L'article 45 désigne à deux reprises le tribunal compétent pour connaître d'une part de l'opposition motivée introduite par l'agriculteur et d'autre part de la procédure en référé à laquelle peut recourir l'organisme payeur avant le règlement définitif du litige.

L'adoption de cette disposition implique de faire appel à l'article 10 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

D'après la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « pour que l'article 10 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale »²⁴.

L'auteur de l'avant-projet veillera à compléter le commentaire de l'article pour justifier que ces conditions sont satisfaites en l'espèce.

Chapitre 7 – Le contrôle

1. L'article 69, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, modifie l'article D.138, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement pour le compléter par « le décret prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture ».

Or cet article D.138 détermine son champ d'application, à savoir les dispositions de surveillance, de contrainte et de sanction nécessaires à l'application des lois et des décrets qui y sont mentionnés ainsi que leurs arrêtés d'exécution. La « partie » que mentionne l'article D.138 correspond en droit à la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement. Le champ d'application de l'article D.138, par la modification en projet, sera donc étendu au décret en projet et à ses arrêtés d'exécution.

Il en résulte qu'à moins de dérogations expresses dans le texte en projet, l'ensemble des dispositions de la partie VIII de la partie décrétable du titre I^{er} du Code de l'environnement sera applicable ; il est donc inutile de recopier ou de paraphraser dans le décret en projet les dispositions qui existent déjà dans cette partie VIII.

Ainsi, l'article 47 renvoie inutilement aux articles D.141 et D.142 de cette même partie VIII.

De même, l'article 48 en projet est inutile, compte tenu de l'article D.143 du même code.

Il en va de même pour les articles 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 59, §§ 1^{er} et 3, 60, 61, 62 et 65.

²⁴ Voir p. ex. arrêt C.C., 12 juillet 2012, n° 89/2012, B.6.1.

Ces dispositions seront donc omises compte tenu de la modification apportée à l'article D. 138, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

2. Par contre, dans le décret en projet, il y a lieu d'aménager là où cela s'avère nécessaire pour l'application du décret, les dispositions à la partie VIII de la partie décréte du livre I^{er} du Code de l'environnement ou d'y déroger²⁵.

Pour ces dispositions, il est renvoyé aux observations qui suivent.

Article 46

Le commentaire de l'article 46 dispose :

« Cet article se rapporte à l'article D.140 de la partie VIII de la partie décréte du Livre Ier du Code de l'Environnement. Il reprend les garanties nécessaires que les agents doivent respecter pour pouvoir procéder aux contrôles. Compte tenu des spécificités de la matière, les renvois aux pouvoirs locaux (l'article D.140, § 3 et § 4) pour les matières traitées dans le décret sont dépourvus de pertinence ».

Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il est suggéré de rédiger la disposition comme suit :

« Les agents chargés de contrôler le respect des dispositions du présent décret et des dispositions prises en vertu de celui-ci doivent remplir les conditions prescrites à l'article D.140, § 1^{er} et § 2, alinéa 2, de la partie VIII de la partie décréte du livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'article D.140, § 3 et § 4, de la même partie n'est pas applicable au présent décret ».

Article 56

À l'instar de l'article 57, la phrase introductive de l'article 56 doit être rédigée comme suit :

« Commet une infraction de deuxième catégorie, au sens de la partie VIII de la partie décréte du livre I^{er} du Code de l'environnement, celui qui : (... la suite comme à l'avant-projet) ».

²⁵ Comparer à titre d'exemple avec les articles 29 et 30 du décret du 19 juin 2008 'relatif à la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et les cultures biologiques' auxquels il est fait référence dans le commentaire des articles 46 à 48.

Article 59

1. Le paragraphe 2, devenant l'alinéa 1^{er}, doit, si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, être rédigé comme suit :

« Les infractions visées à l'article 56 peuvent faire l'objet d'une transaction, conformément à l'article D.159, § 1^{er}, de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement »²⁶.

2. Le paragraphe 4, devenant l'alinéa 2, sera rédigé comme suit :

« Par dérogation à l'article D.159, § 1^{er}, de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement, la somme perçue est versée au Fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux ».

Article 63

La disposition sera rédigée comme suit :

« Par dérogation à l'article D.165, alinéa 3, de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement, les amendes administratives (... la suite comme à l'avant-projet) ».

Article 66

1. L'article 66 permet d'infliger une amende administrative à l'encontre d'une personne de moins de dix-huit ans.

Ce faisant, et alors que le dispositif en projet rend applicable, sauf les aménagements ou dérogations rendues nécessaires par la spécificité de la matière, l'ensemble de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement, il déroge sur ce point spécifique à l'article D.169 de cette partie en vertu duquel les amendes administratives ne sont pas applicables aux mineurs d'âge mais bien au titulaire de l'autorité parentale.

Une telle différence de traitement doit être justifiée dans le commentaire de l'article.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, mentionne « Lorsque la procédure administrative est entamée à l'encontre d'une personne de moins de dix-huit ans, la lettre recommandée visée au § 3, alinéa 1^{er} (...) ». Invitée à préciser à quel « § 3, alinéa 1^{er} », il était ainsi fait

²⁶ Il est en effet inutile de viser les articles 57 et 58 de l'avant-projet puisque les infractions qu'ils créent peuvent faire l'objet d'une transaction en application de l'article D. 159, § 2, 4^o, de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement.

allusion, les fonctionnaires délégués ont admis qu'il semblait s'agir d'une erreur. La disposition sera revue sur ce point. Afin par ailleurs de faire clairement ressortir du texte que l'on se trouve dans une procédure concernant une amende administrative, il conviendra de commencer cette disposition par les mots :

« Lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide de poursuivre par voie d'amende administrative une personne de moins de (...) ».

3. Alors que l'article 66, § 1^{er}, vise sans distinction les procédures administratives « entamée(s) à l'encontre d'une personne de moins de dix-huit ans », l'article 66, § 2, première phrase, dispose que « [s]i la décision se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits, le recours est introduit par requête gratuite auprès du tribunal de la jeunesse », sans que soit réglée par ailleurs la compétence judiciaire dans le cas des mineurs de moins de seize ans.

Comme telle ne semble manifestement pas être l'intention, il y a lieu de présumer que l'article 66, § 2, première phrase, tend en réalité à fixer un âge plancher en-deçà duquel un mineur ne peut se voir infliger une amende administrative.

Conformément au principe de la légalité des poursuites, l'article 66 doit être revu afin de faire mention de cet âge plancher dès son paragraphe 1^{er}.

4. Au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, il y a lieu de prévoir expressément dans le texte, l'audition du mineur²⁷.

Pareille audition est d'ailleurs prévue à l'article D.163, alinéas 2, 2°, et 3, lorsqu'il s'agit d'un contrevenant majeur à l'égard duquel le fonctionnaire sanctionnateur entame une procédure administrative.

5. Toujours au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la circonstance que le montant de l'amende administrative pouvant être infligée à un mineur ne peut excéder la moitié de celle pouvant être infligée aux majeurs, a été considérée comme pouvant constituer l'une des garanties à prendre en compte en vue de justifier que des amendes administratives puissent être rendues applicables à des mineurs²⁸.

²⁷ Voir C.C., 6 novembre 2002, n° 155/2002, B.7.2 et C.C., 1^{er} juin 2005, n° 98/2005, B.7, qui dispose : « La loi sur le football accorde ainsi des garanties procédurales spécifiques aux mineurs, inspirées de celles prévues par la loi du 8 avril 1965, en ce qui concerne la décision prise par le fonctionnaire désigné par le Roi : information donnée aux personnes qui ont la garde du mineur, audition du mineur, présence d'un avocat. [...] ».

²⁸ C.C., 18 janvier 2006, n° 6/2006, B.4.8. Voir également l'avis 51.732/2/V donné le 13 août 2012 sur une proposition de loi 'modifiant la nouvelle loi communale et la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse en ce qui concerne les sanctions administratives communales' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1688/1, pp. 3-9). Voir également l'article 5, § 1^{er}, 1°, du projet de loi 'relatif aux sanctions administratives communales' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2712/1), en application duquel le montant maximum de l'amende administrative est diminué de moitié si le contrevenant est un mineur'.

Article 67

1. L'article 67, § 1^{er}, a trait à la matière des privilèges et des hypothèques.

Dans l'arrêt 27/86 du 22 octobre 1986, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit ²⁹ :

« Chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née des dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée.

Toutefois, il découle du fait que plusieurs législateurs sont compétents pour créer des privilèges, qui doivent pouvoir être intégrés dans un même ordre, que lorsqu'il fixe le rang du privilège qu'il crée, chaque législateur doit mettre en balance l'intérêt qu'il entend protéger en créant le privilège et les autres intérêts qui sont protégés par des privilèges créés par d'autres législateurs. Dans ce cas particulier, cette proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur intervenant en l'espèce.

La Cour devra dès lors déterminer si le rang qu'un législateur a attribué à un privilège satisfait ou non à cette exigence de proportionnalité ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier, dans l'exposé des motifs, comment il est satisfait à ces exigences en l'espèce.

2. Le paragraphe 2 fait mention de « l'article 447, alinéa 2, du livre III du Code de commerce, relatif à la faillite, à la banqueroute et au sursis de paiement ». Le livre III du Code de commerce a toutefois été abrogé par l'article 149 de la loi du 8 août 1997 'sur les faillites.'

Il semble qu'il faille viser l'article 19 de cette dernière loi.

Article 69

1. Au paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, au lieu de viser « l'article D.170, § 3, alinéa 2, du même Livre », il semble qu'il faille écrire « l'article D.170, § 3, alinéa 3, du même Livre ».

2. L'article 69 visant à modifier, en chacun de ses deux paragraphes, deux décrets distincts, il y a lieu de faire de chacun des deux paragraphes de cette disposition un article distinct ³⁰.

La numérotation des dispositions subséquentes sera modifiée.

²⁹ Point 3.B.3.3 de l'arrêt cité.

³⁰ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 118.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque cette division aboutit à ce que chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa ³¹.

Cette observation vaut notamment pour les articles 13, 15, 17, 30, 32, 41 et 59 de l'avant-projet.

2. Lorsqu'une référence est établie à l'intérieur d'un même acte ou d'une même division de celui-ci, il n'y a pas lieu de rappeler qu'il s'agit du même acte ou de la même division ³².

Cette observation vaut notamment pour les articles 16, § 3, 46, 51, 52 et 68 de l'avant-projet.

3. Là où des dispositions en projet mentionnent le « décret prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture », l'auteur de l'avant-projet veillera à y mentionner la date de sa promulgation.

4. L'auteur de l'avant-projet veillera à assurer la concordance entre le contenu des articles en projet et les commentaires relatifs à ceux-ci ³³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³¹ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

³² *Ibid.*, recommandation n° 72, a).

³³ Voir notamment l'article 14 en projet. *Ibid.*, recommandation n° 3.13, spécialement c).