

PARLEMENT WALLON

SESSION 2023-2024

12 MARS 2024

PROPOSITION DE DÉCRET

**insérant un chapitre III relatif à la politique des prix agricoles
dans le Titre VIII du Code wallon de l'Agriculture**

déposée par

M. Desquesnes, Mmes Schyns, Goffinet,
MM. Collin, Bastin et Antoine

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret vise à intégrer dans le Code wallon de l'Agriculture un nouveau chapitre relatif à la politique des prix agricoles, la matière ayant été régionalisée lors de la Sixième réforme de l'État. Le Gouvernement est autorisé à prendre des mesures de fixation de prix minima et maxima, de marges bénéficiaires minimales et maximales, d'instauration d'un blocage des prix ou toutes autres mesures liées au prix.

Dans le cadre de l'application de sa compétence en matière d'agriculture et de politique des prix, le Gouvernement est également autorisé à faire appliquer des contrats-programmes portant sur la définition des prix des biens agricoles.

Enfin, la présente proposition de décret introduit des clauses relatives à la fixation des prix agricoles de nature à garantir des prix justes.

DÉVELOPPEMENT

La situation des acteurs de la filière agricole

La situation des acteurs de la filière agricole est particulièrement fragile. Leurs activités sont à la fois dépendantes des évolutions des coûts de production mais aussi des conditions climatiques et environnementales.

Selon l'État de l'agriculture wallonne 2021, publié par le Service public de Wallonie (SPW) Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (ARNE), le nombre total d'exploitations agricoles et horticoles s'élève à 12 728, soit une perte de 56% depuis 1990. Cette réduction (-3%/an) constitue une tendance lourde. Cependant, depuis 2015, cette évolution semble ralentir avec un nombre d'exploitations se stabilisant. Le taux de remplacement est un indicateur important pour évaluer l'évolution du nombre d'exploitations. De 2001 à 2010, ce taux de remplacement était en moyenne de 0,32, c'est-à-dire qu'à peine une exploitation agricole sur trois cessant ses activités a été remplacée durant cette période. Ce chiffre a atteint 0,86 pour la décennie suivante, de 2011 à 2021, reflétant la stabilisation de cette tendance.

Sur le plan économique, les filières agricoles sont caractérisées par une importante dissymétrie entre la production (l'amont), très atomisée, et la distribution (l'aval), très concentrée. Il résulte de cette situation de marché une répartition de la valeur défavorable aux producteurs qui se trouvent le plus souvent confrontés à un pouvoir de négociation déséquilibré. De plus, depuis 2007, on observe une variabilité accrue du revenu des exploitations agricoles qui renforce la dépendance de certaines filières aux subventions publiques.

Les analyses produites par le Service public fédéral (SPF) Économie, PME, classes moyennes et Énergie soulignent que la filière agricole est marquée par de fortes disparités régionales, mais aussi entre orientations technico-économiques ⁽¹⁾. Une vue globale peut ainsi masquer d'importantes difficultés rencontrées ces dernières années par certaines filières. Ainsi, bien que le revenu net se soit globalement amélioré en 2022, les producteurs de fruits, de viandes bovines, de viandes porcines et de volailles connaissent de grandes difficultés. Les producteurs de viandes porcines et de volailles, par exemple, font face à un revenu négatif depuis 2021 et risquent de connaître des pertes encore plus importantes en 2022 ⁽²⁾.

La situation de la distribution (l'aval) reste également fragile, avec, par exemple, un taux de marge nette du secteur de la grande distribution qui baisse en moyenne depuis 2012. Ces acteurs sont également fragilisés par le développement du commerce en ligne et l'omniprésence de certains acteurs sur les marchés mondiaux.

Par ailleurs, les situations sont très variables d'une entreprise à l'autre. Par exemple, les marges nettes des grandes entreprises du secteur de la distribution en 2021-2022 varient de -7,31% à +5,12% ⁽³⁾. Il convient toutefois de souligner que les marges nettes peu élevées des distributeurs, en moyenne 0,91% en 2022 ⁽⁴⁾, doivent être observées à la lumière du chiffre d'affaires dégagé. Les analyses du SPF Économie montrent, en effet, que ce sont surtout les petites entreprises qui ont vu leur marge se contracter.

La situation des maillons intermédiaires est peu étayée par les chiffres. Les situations sont en effet variables entre les distributeurs et la chaîne d'approvisionnement connaît, par ailleurs, d'importantes fluctuations dans le temps. Leur rôle dans la captation de la marge doit être davantage explicité.

Dès lors, chaque maillon de la filière agricole connaît des difficultés liées à l'augmentation des coûts et à la volonté de rester concurrentiel sur un marché en tension. Toutefois, les difficultés rencontrées dans certains secteurs situés en amont de la filière agricole, si elles peuvent résulter de multiples facteurs liés aux spécificités de ces marchés, sont également liées pour partie aux relations commerciales tendues tout au long des filières.

La nécessaire transformation des systèmes agricoles vers plus de qualité et de respect de l'environnement, du bien-être animal et une alimentation saine ne pourra s'opérer sans que cesse une guerre des prix génératrice de destruction de valeur et d'appauvrissement des agriculteurs.

Cadre juridique de la politique des prix agricoles

En Belgique, la politique en matière de prix des produits agricoles est essentiellement fondée sur le principe du libéralisme et, dès lors, ces prix ne sont généralement pas fixés de façon contraignante par les pouvoirs publics. Il faut cependant noter que, par le passé, l'État était souvent plus interventionniste.

C'est ainsi que les ministres, alors simplement nationaux, en charge de l'Économie et de l'Agriculture exerçaient parfois un contrôle direct sur les prix. Ce contrôle s'exerçait notamment sur la base de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix qui permettait au ministre de l'Économie de fixer soit pour l'ensemble du pays, soit pour certaines parties de celui-ci, des prix maxima de vente pour les produits, denrées et marchandises. Le ministre pouvait également conclure des contrats-programmes avec des entreprises groupées (fédérations sectorielles) ou individuelles de la chaîne agroalimentaire, comportant des

1. Observatoire des prix – Institut des comptes nationaux, « Évolution des prix et des marges dans la chaîne alimentaire : une analyse du mécanisme de transmission des prix pour la Belgique et les pays voisins », 9 février 2024.

2. *Idem*.

3. Chiffres provenant d'un graphique publié par la RTBF sur base des données du Service public fédéral Économie, PME, classes moyennes et Énergie, qui reprend les entreprises avec plus de 250 employés déjà actives en 2010.

4. Observatoire des prix – Institut des comptes nationaux, « Évolution des prix et des marges dans la chaîne alimentaire : une analyse du mécanisme de transmission des prix pour la Belgique et les pays voisins », 9 février 2024.

engagements relatifs au niveau de prix pratiqués. Cette loi permettait également au ministre de prescrire toute modalité nécessaire à sa mise en application et à son exécution et notamment l'obligation de déclarer les hausses de prix projetées ou décidées. Des mesures concrètes de fixation des prix avaient ainsi été fixées pour certains produits agricoles et alimentaires. Des prix maxima avaient notamment été arrêtés pour le pain (arrêté ministériel du 7 janvier 1992), le lait de consommation (arrêté ministériel du 13 septembre 1989), la farine de froment (arrêté ministériel du 9 août 1984) ou encore les pommes de terre (arrêté ministériel du 29 avril 1976).

Des contrats-programmes étaient également conclus puisque ceux-ci permettent une adaptation souple et rapide des prix à l'évolution de certains paramètres, notamment les matières premières. Des contrats-programmes avaient par exemple été conclus concernant la margarine, le café torréfié ou les aliments composés pour animaux. Des accords sectoriels étaient aussi intervenus, notamment pour l'huile de table ainsi que pour les fromages importés.

Enfin, le Gouvernement national possédait un droit de regard sur les prix en vertu d'un arrêté ministériel du 24 juin 1988 qui prévoyait une procédure exigeant une déclaration de hausse de prix à introduire auprès du ministre en charge de l'Économie.

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a cependant régionalisé la politique des prix. Elle dispose en son article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, que « l'Autorité fédérale est seule compétente pour [...] la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des Régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) ». Dès lors, l'Autorité fédérale est compétente pour la politique des prix dans les matières fédérales, alors que les entités fédérées sont compétentes pour la politique des prix dans les matières transférées, telle que l'agriculture.

L'Autorité fédérale ne reste compétente que pour utiliser « les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence »⁽⁵⁾. Conformément aux travaux parlementaires, l'Autorité fédérale peut donc prendre des mesures portant sur les prix de services et de produits, relevant tant des compétences régionales que communautaires et fédérales, lorsque le but réel de la mesure est la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence et dès lors que ces mesures n'ont pas pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée⁽⁶⁾. Il en résulte une restriction importante de la compétence fédérale et si l'Autorité fédérale peut agir sur la formation des prix agricoles par le biais de sa compétence en matière de concurrence, sa compétence se limite par définition au cas où la concurrence est mise à mal. L'Autorité fédérale ne peut pas, en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles, introduire de me-

sure de contrôle des prix qui aurait pour effet de régler durablement et de manière pérenne la formation des prix agricoles, ceci relève en effet des seules Régions.

Nécessité d'une politique des prix cohérente, efficace et permettant aux agriculteurs d'accéder à un revenu décent

Les auteurs de la présente proposition de décret et leur Groupe politique, tant au Parlement de Wallonie qu'à la Chambre des représentants, entendent proposer un dispositif global répondant aux préoccupations des agriculteurs. La proposition de loi modifiant le Code de droit économique et visant à permettre un contrôle accru de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, déposée à la Chambre des représentants par le Groupe Les Engagés, entend apporter une réponse sous l'angle d'un rétablissement des conditions de concurrence. Le présent texte déposé au Parlement de Wallonie entend consacrer une politique des prix agricoles pérenne qui permette aux agriculteurs de bénéficier d'une juste et honnête rémunération. Les revenus des agriculteurs ne sont en effet pas mis à mal par de seules questions de concurrence, c'est le fonctionnement même de la chaîne de production qui crée des prix insuffisants et cela relève de la compétence régionale.

Les agriculteurs méritent un revenu décent. C'est d'ailleurs l'un des objectifs énoncés par l'article 39.1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « La politique agricole commune a pour but : [...] b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

L'article D.1^{er}, §3, 2^o, du Code wallon de l'Agriculture précise également que l'un des objectifs principaux de la politique agricole wallonne est de « permettre aux agriculteurs d'accéder à un revenu décent basé sur la rémunération de leur travail et assurer la pérennité de l'activité agricole en améliorant la rentabilité des exploitations agricoles par une approche alliant maîtrise des coûts de production et prix rémunérateurs ».

Cet objectif peut être atteint par la mise en place d'une politique des prix efficace et pérenne, basée sur la confiance mutuelle entre les agriculteurs et les acteurs auxquels ils vendent leurs biens, mais aussi sur base de règles du jeu qui respectent l'agriculteur comme opérateur économique.

Les auteurs de la présente proposition de décret proposent que le Gouvernement wallon intègre dans son arsenal législatif l'ensemble des outils communs à la politique des prix afin de les rendre applicables en matière d'agriculture. Sur cette base, le Gouvernement sera à même de prendre les arrêtés nécessaires permettant aux agriculteurs de bénéficier de prix décents.

Ces prix feront d'ailleurs l'objet d'une analyse de l'administration, sur base des informations du marché et des agriculteurs eux-mêmes ainsi que des filières.

5. Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution et de la réforme de la Constitution sur le projet de loi spéciale relatif à la Sixième réforme de l'État (Doc. n° 53 3201/004, session 2013-2014, Chambre des représentants, p. 54).

6. *Idem*.

Sur cette base, l'administration wallonne sera à même de produire des indicateurs sérieux concernant les différents marchés agricoles et cela permettra aux agriculteurs de mieux négocier leurs contrats avec les autres opérateurs économiques.

Les auteurs suggèrent d'ailleurs que des clauses contractuelles relatives aux prix soient systématiquement insérées dans les contrats portant sur des biens agricoles et que la négociation sur ces clauses soit menée sur base des chiffres objectivés établis par l'administration. Ceci permettra d'atteindre l'objectif d'assurer un revenu décent aux agriculteurs.

Les auteurs proposent enfin que le Gouvernement puisse, comme ce fut le cas dans le passé pour certains secteurs agricoles, produire des contrats-programmes associant les agriculteurs et les opérateurs économiques concernés. Plutôt qu'une politique des prix imposée du haut, il convient plutôt, au bénéfice de tous, de faire émerger des normes acceptables par les acteurs eux-mêmes. Le Gouvernement sera à la fois partie à ces accords et garant de ceux-ci et veillera à ce que les agriculteurs bénéficient de prix justes, équitables et à la hauteur de leur travail.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article insère un chapitre III relatif à la politique des prix au sein du Code wallon de l'Agriculture. Ce chapitre est inséré dans le Titre VIII relatif à l'organisation économique de l'agriculture, ce Titre étant le plus indiqué puisque la politique des prix est une composante de la compétence « économie », telle que transférée par l'article 6, §1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Depuis la Sixième réforme de l'État, les entités fédérées sont compétentes pour la politique des prix relative aux matières qui relèvent de leurs compétences. L'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose ainsi que « l'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour : [...] la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des Régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, §1^{er}, VII, alinéa 2, d) ».

Le commentaire de l'article qui a transféré cette compétence indique que « l'Autorité fédérale restera compétente en matière de politique des prix et des revenus. Elle peut à ce titre utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix, afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales. Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence » (Doc. n° 5 - 2232/1, Sénat, session 2012-2013).

La section de législation du Conseil d'État avait pointé cette limite de compétence dans son avis n° 53.932/AG et avait indiqué ceci : « S'il entre dans l'intention du législateur spécial de pouvoir également lier la compétence fédérale en matière de politique générale des prix et des revenus à d'autres objectifs que la lutte contre l'inflation et la protection de la concurrence, il faudra le préciser lors des débats parlementaires ». Or, tant le rapport parlementaire de la Chambre des représentants (Doc. n° 53 3201/004, Chambre des représentants, session 2013-2014) que celui du Sénat (Doc. n° 5 - 2232/5, Sénat, session 2013-2014), laissent apparaître que la compétence fédérale est limitée aux prix de l'énergie, aux prix liés à ses compétences matérielles, à la lutte contre l'inflation et à la protection de la concurrence.

Comme l'indique le Secrétaire d'État aux réformes institutionnelles : « La politique des prix devient une compétence accessoire. Ainsi, dans les matières dans lesquelles elles disposent d'une compétence matérielle, les communautés et les Régions ont désormais égale-

ment la compétence d'utiliser des instruments tels que la fixation de prix maxima sectoriels ou individuels, les demandes de hausse de prix ou de marge et les notifications de prix, dans le cadre de leurs compétences matérielles propres. Il s'agit donc de leur permettre d'utiliser ces instruments afin de leur donner la possibilité de mener leurs politiques propres dans le cadre de leurs compétences matérielles. [...] L'Autorité fédérale restera également compétente pour utiliser les instruments de la politique des prix, comme le blocage des prix afin de lutter contre l'inflation ou de préserver la concurrence. Dans ce cadre, les mesures qu'elle prend peuvent porter sur les prix de services et de produits relevant aussi bien des compétences régionales ou communautaires que sur ceux relevant des compétences fédérales. Mais ces mesures ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influer sur les politiques communautaires ou régionales concernées, ni pour effet d'influencer celles-ci de manière disproportionnée. Le but réel de la mesure doit être la lutte contre l'inflation ou la protection de la concurrence » (Doc. n° 53 3201/004, Chambre des représentants, session 2013-2014, p. 54).

La Région wallonne étant compétente en matière d'agriculture en vertu de l'article 6, §1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, elle est *de facto* compétente pour prendre des mesures relatives aux prix liés à l'agriculture. D'autant que, comme l'exprime un considérant habituel de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : « Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées » (voy. par exemple l'arrêt n° 147/2022 de la Cour constitutionnelle). Autrement dit, en matière de pure politique agricole, l'Autorité fédérale reste uniquement compétente pour les trois exceptions prévues à l'article 6, §1^{er}, V, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et qui portent essentiellement sur la chaîne alimentaire et les mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés.

La Région wallonne ne peut cependant agir de la sorte que dans le respect des principes constitutionnels supérieur, en particulier le principe de l'exclusivité des compétences ainsi que de loyauté fédérale, des règlements européens relatifs à l'agriculture, en particulier le Règlement (UE) 2021/2116, le Règlement (UE) n° 2021/2115, le Règlement (UE) n° 2021/2117, le Règlement (UE) n° 1307/2013, le Règlement (UE) n° 1308/2013, le Règlement (UE) n° 1305/2013 et le Règlement (UE) n° 1306/2013 ainsi que dans le respect de l'Union économique et monétaire.

A cet égard, concernant plus particulièrement l'Union économique et monétaire, il faut en effet rappeler que les Régions, lorsqu'elles agissent en matière d'économie, comme c'est le cas lorsqu'elles font usage d'une politique des prix, doivent respecter l'article 6,

§1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose qu' « en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'Union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ». Il convient de rappeler à cet égard la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt n° 53/1999 du 26 mai 1999 dit que « l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 implique que les Régions et, par extension, eu égard à l'objectif général de la disposition, les communautés exercent leurs compétences « dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'Union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ». Les communautés doivent donc tenir compte de la disposition limitative de compétence inscrite à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale ».

Quant au principe susmentionné de loyauté fédérale, rappelons également que la jurisprudence le définit comme « oblige[ant] chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs » et que cela « concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 113/2020).

Il ressort des travaux parlementaires, de la jurisprudence et de l'état du droit positif que la Région wallonne peut, voire doit lorsque la situation l'exige, mener une politique agricole via une politique de prix, dans le respect des dispositions et principes supérieurs. L'Autorité fédérale ne restant compétente, au-delà de son résidu de compétence sur la chaîne alimentaire et le revenu de remplacement, qu'indirectement, sous le prisme réduit de la concurrence et de l'inflation.

Ceci explique pourquoi inclure un chapitre relatif à la politique des prix, tel qu'articulé par l'ensemble des articles de la présente proposition de décret, est non seulement possible mais également nécessaire en vue de disposer de tous les outils juridiques utiles pour mettre en oeuvre une politique agricole adéquate.

Il convient enfin de noter que d'autres entités fédérées ont déjà légiféré dans le domaine de la politique des prix, c'est ainsi que la Communauté française a imposé aux détaillants le prix du livre selon diverses modalités par le biais de son décret du 19 octobre 2017 relatif à la protection culturelle du livre.

Article 2

Cet article délègue au Gouvernement la mission d'évaluer le coût de production des produits agricoles, ces produits étant classiquement ceux visés en détail par le droit européen. De cette manière, le Gouvernement dispose de données crédibles dans l'hypothèse où il doit faire appliquer une politique des prix contraignante.

Il reviendra au Gouvernement de désigner le service effectivement en charge de la mise en oeuvre de l'exécution du présent article. La mission impliquera une coopération entre le Service public de Wallonie (SPW) Économie, Emploi, Recherche et le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

Ce travail s'appuiera au moins sur les données fournies par les observatoires des marchés établis par la Direction générale Agriculture et développement de la Commission européenne, par l'Observatoire des prix du Service public fédéral (SPF) Économie et par les parties aux contrats-programme visés à l'article D.222/3 inséré par la présente proposition de décret dans le Code wallon de l'Agriculture. Il sera soumis à l'avis du Collège des producteurs afin d'associer les représentants des producteurs des différentes filières agricoles.

Disposer d'indicateurs de qualité est encouragé par le législateur européen. Le Règlement (UE) n° 2021/2117 dit ainsi en son considérant n° 48 que « lorsque la livraison de produits agricoles par un producteur à un transformateur ou à un distributeur fait l'objet d'un contrat écrit ou d'une offre écrite en vertu des articles 148 et 168 du Règlement (UE) n° 1308/2013 et que le prix à payer pour la livraison est calculé en combinant différents facteurs énoncés dans le contrat, ces facteurs, qui peuvent inclure des indicateurs objectifs, des indices et des méthodes de calcul, devraient être aisément compréhensibles par les parties. En outre, les États membres devraient pouvoir définir des indicateurs optionnels qui peuvent être utilisés par les parties aux contrats, sur la base des informations et études objectives disponibles concernant le marché ». Le présent article s'inscrit dans cet esprit.

Article 3

La politique des prix est peu employée au sein du Code wallon de l'Agriculture. Ceci s'explique par le fait que l'adoption de ce Code fut concomitante à la Sixième réforme de l'État et, en conséquence, le transfert de la compétence accessoire qu'est la politique des prix n'a pas pu être envisagé.

N'apparaissent dès lors dans le Code que quelques renvois historiques, de pur principe ou anecdotiques à la notion de prix.

Premièrement, il convient ainsi de noter, la mention à l'article D.2 du fait que le Code s'applique aux « mesures de régulation des prix sur les marchés ». Vérification faite dans les travaux parlementaires, ce fragment de phrase ne doit s'interpréter que comme rapatriant au niveau régional « les matières qui étai[en]t traitée[s] par le Bureau d'Intervention et de Restitution Belge (BIRB) [qui] ont été régionalisée[s] au 1^{er} janvier 2015 » (Doc. 1142 (2017-2018) – N° 1), p. 24). En effet, « le BIRB était notamment chargé du paiement des subventions financières aux opérateurs économiques qui ne sont pas producteurs ainsi que du contrôle des dépenses ».

La même justification vaut, comme l'indique les travaux parlementaires, pour la notion de prix employée à l'article D.244/1 du Code, modifié concomitamment.

Deuxièmement, la notion de prix apparaît encore relativement aux pertes économiques en cas de contamination de récoltes, ainsi que le vise l'article D.159 et sans que cela n'induisse une politique des prix complète.

Troisièmement, les autres mentions de la notion de prix visent des hypothèses en lien avec la propriété des terres agricoles. Ceci constitue un élément important de la politique agricole mais ne vise cependant pas les prix des biens agricoles en tant que tel.

Quatrièmement, il convient de noter que les articles D.134 et D.164 permettant au Gouvernement, dans un cas pour les produits végétaux et dans l'autre pour les produits animaux, de prendre toutes les mesures (parmi une longue liste exhaustive) pour « déterminer les exigences en matière [...] de prix [...] auxquelles les produits issus d'une activité agricole satisfont pour autant que ces exigences soient imposées en vue de rencontrer un niveau de qualité donné pour les produits concernés, en vue de l'amélioration de cette qualité ou de l'amélioration des techniques de production ».

L'historique de ces articles est intéressante et importante puisqu'il confirme que cette base juridique n'est pas suffisante pour mettre en oeuvre une politique des prix telle que souhaitée par la présente proposition de décret. Ces articles D.134 et D.164 furent en effet directement repris, lors de la codification, de l'article 3 du décret du 27 juin 2013 prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture. Or les travaux parlementaires de ce décret affirment que l'article en question est lui-même repris de l'article 3 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (Doc. 804 (2012-2013) – N° 1) p. 6). Pourtant, cette loi, dans sa version d'origine, ne visait pas dans son *listing* exhaustif la notion de prix. Cette loi a en effet été modifiée par la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, cette dernière insérant précisément la notion de prix, selon les travaux parlementaires (Doc. n° 1115-1, Sénat, session 1990-1991, pp. 96-97), suite à un avis n° L18.593/8 de la section de législation du Conseil d'État portant sur un projet d'arrêté royal relatif au commerce du froment indigène. Ce projet d'arrêté se basait sur ledit article, interprété ainsi par le Conseil d'État : « La réglementation prévue par le projet d'arrêté, qui s'analyse en une intervention de l'autorité dans la libre formation des prix en vue d'inciter les producteurs à cultiver plus de froment de catégorie A et moins de froment de catégorie B, ne peut manifestement s'inscrire dans le cadre du pouvoir que le Roi tient de l'article 3, §1^{er}, 10, de la loi du 25 mars 1975, combiné avec l'article 2 de cette loi ».

Il en résulte que la notion de prix au sein des actuels articles D.134 et D.164 a bel et bien été insérée afin de permettre une politique de prix. Celle-ci ne porte cependant que sur la politique propre à la « qualité des produits », comme l'indique ces articles et comme l'indiquait déjà le Ministre compétent lors de la révision de 1990 : « A la suite d'un avis et d'un arrêt récents du Conseil d'État, il s'impose également de renforcer la sécurité juridique, de manière à mieux réglementer le commerce sur la base de la qualité des produits [...] » (Doc. n° 1115-4, Sénat, session 1990-1991, pp. 7-8).

Force est donc de constater qu'en l'état, le Code ne contient pas de mesure spécifique à une politique des prix agricoles au sens large. Pour appréhender la compétence matérielle actuelle de la Région wallonne en la matière, il convient alors de s'en remettre aux dispositions générales relatives à la politique des prix qui ont été transférées lors de la Sixième réforme de l'État, à savoir les dispositions contenues dans la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix.

A cet égard, il faut constater que cette loi a été modifiée quelques mois avant l'entrée en vigueur de la Sixième réforme de l'État et que son article principal, l'article 1^{er}, portant sur la faculté du ministre de l'économie de faire appliquer des contrats-programmes aux différents secteurs économiques et imposants des prix maximaux et minimaux, a été abrogé et rapatrié dans le Code de droit économique, Code portant néanmoins sur la compétence fédérale en matière de concurrence et de pratiques commerciales générales.

Les entités fédérées ne bénéficient donc pas d'une disposition générale déléguant à leur Gouvernement la faculté de fixer des prix minima et maxima dans l'ensemble de leurs compétences matérielles. Cette fixation de prix minima et maxima se fait par le biais des dispositions décrétales spécifiques, à propos desquelles, pour le surplus, tant la section de législation du Conseil d'État (avis n° 57.436/1/3, n° 59.000/1/3 et n° 60.135/2-4) que sa section du contentieux administratif (arrêt n° 230.027) ne voient rien à redire.

Constatant l'absence de dispositif adéquat relatif à la politique des prix agricoles, tant au sein du Code qu'au sein de la loi du 22 janvier 1945, il convient de prévoir les outils juridiques utiles directement dans le Code. Raison pour laquelle la présente disposition prévoit une délégation au Gouvernement, comme ce fut et c'est toujours globalement le cas en matière de politique des prix, pour prendre diverses mesures relatives aux prix agricoles parmi lesquelles la fixation de prix minima et maxima, la fixation de marges bénéficiaires minimales et maximales, l'instauration d'un blocage des prix, l'instauration d'un contrat-programme (inséré par l'article 4) ou encore toutes autres mesures liées au prix.

Ainsi que l'indique le troisième paragraphe, ces mesures ne peuvent être prises qu'afin de mettre en oeuvre l'un des objectifs de l'article D.1^{er}, §3, parmi lesquels on retrouve notamment le fait de « permettre aux agriculteurs d'accéder à un revenu décent basé sur la rémunération de leur travail et assurer la pérennité de l'activité agricole en améliorant la rentabilité des exploitations agricoles par une approche alliant maîtrise des coûts de production et prix rémunérateurs ».

S'agissant de mesures, par nature, d'exception, elles sont temporaires et n'excèdent pas six mois, à l'exception du contrat-programme qui, quoiqu'il en soit, n'excède pas non plus une durée déterminée par les parties.

Par ailleurs, puisque s'agissant précisément de mesures d'exception, les mesures prises par le Gouvernement et qui ne sont pas prévues par le présent article doivent faire l'objet d'une ratification par le Parlement dans les deux mois de leur adoption. A défaut, l'acte est réputé ne plus produire d'effet au-delà de ces deux mois.

Aussi, la politique des prix devant s'inscrire, comme toute politique ayant une portée économique, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, les projets d'arrêté du Gouvernement sont transmis pour avis aux ministres fédéraux compétents ainsi qu'aux autres gouvernements régionaux. Ceci permet de s'assurer que la mesure peut adéquatement s'insérer dans l'ordre juridique belge. Ceci permet également de s'assurer du respect du principe de loyauté fédérale. Dans le même esprit, les arrêtés définitivement approuvés ainsi que l'ensemble du dossier en lien avec l'adoption de celui-ci sont également transmis pour information à ces autorités. Cela a son importance car l'absence de concertation préalable avec les autorités fédérale et fédérées dans une matière économique a déjà mené à l'annulation de disposition par la Cour constitutionnelle. Ainsi, l'arrêt n° 163/2020, point B.10.3, a dit pour droit à propos d'une mesure régionale portant sur une disposition relative aux déchets que « l'adoption par le législateur décentralisé de la Région wallonne, sans concertation préalable avec les législateurs des autres régions, d'une définition du producteur soumis à la responsabilité élargie, dans la mesure où elle risque de gêner la réalisation par l'État belge des objectifs qui lui sont imposés par l'Union européenne, viole le principe de loyauté fédérale garanti par l'article 143, §1^{er}, de la Constitution, combiné avec les dispositions invoquées au moyen ».

Article 4

Comme mentionné dans le commentaire de l'article 3, l'article 1^{er} de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix a été abrogé, supprimant ainsi une délégation générale en matière de politique des prix et une faculté à instaurer des contrats-programmes permettant de réguler un secteur économique.

Ceci crée un vide juridique important en matière agricole puisque par le passé de tels contrats-programmes ont déjà existé. Ainsi, comme le constate un ancien article de la Revue de droit rural : « La conclusion de contrats de programme permet une adaptation souple et rapide des prix à l'évolution de certains paramètres, tels les matières premières. Les modalités de cette adaptation sont arrêtées de commun accord entre les deux parties, signataires du contrat. Un tel contrat de programme a été conclu en ce qui concerne la margarine, en juillet 1990, entre le Ministre des Affaires économiques et l'Association professionnelle de l'industrie margarinère. Celle-ci s'est engagée à maintenir les prix de vente au niveau du prix pratiqué au 31 mai 1990 tant que le prix moyen des matières premières reste dans les limites fixées par le contrat de programme ; en cas de dépassement de ces limites l'augmentation des prix serait calculée conformément aux règles déterminées par le contrat » (R. De Meyer et L. Van Den Eynde, « Les mécanismes juridiques de formation des prix et de garantie des revenus », *in* Revue de droit rural, n° 2, 1992, p.p. 73-74). Ce même article mentionne aussi qu'un « contrat de programme conclu pour le café torréfié a été suspendu depuis novembre 1989 suite à la chute des prix du café sur les marchés mondiaux. Un contrat existe par ailleurs pour les aliments composés pour animaux ».

Il convient de consacrer la possibilité pour le Gouvernement d'utiliser à nouveau un tel outil de politique des prix. Le contrat-programme repose en effet sur une négociation entre l'autorité et les secteurs économiques en lien avec l'application de la politique agricole, moins interventionniste que les autres mesures de politique des prix. Cette méthode peut permettre de s'assurer d'une meilleure coopération des parties puisque la décision est *de facto* coconstruite.

La détermination des prix étant interdite dans les conditions prévues par l'article 209 du Règlement (UE) n° 1308/2013, le contrat-programme permet toutefois d'établir une fourchette des prix pratiqués et des règles de répartition des marges entre producteurs, transformateurs et vendeurs afin de respecter l'article 39.1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel stipule que « la politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'oeuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

A l'instar de ce qui est prévu pour l'article 3, les contrats-programmes sont communiqués au ministre fédéral de l'Économie et aux autres gouvernements régionaux afin de s'inscrire du mieux possible dans l'Union économique et monétaire et la loyauté fédérale.

Par souci d'efficacité, l'agriculteur peut mandater une organisation de producteurs ou une association d'organisations de producteurs pour négocier en son nom. Conformément à l'article 209.2 du Règlement (UE) n° 1308/2013, celles-ci pourront solliciter de la Commission européenne un avis sur la compatibilité de ces accords, décisions et pratiques concertées avec les objectifs énoncés à l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 5

Cet article vise à exercer la faculté laissée ouverte aux États membres de rendre obligatoire la remise d'une offre écrite par le premier acheteur à tout producteur, en application de l'article 168.1 du Règlement (UE) n° 1308/2013.

Les clauses sont définies par l'article 168, §4, du même Règlement.

Il est également proposé que le Gouvernement puisse déterminer une durée minimale de validité du contrat en application de l'article 168, §5, du même Règlement.

La mise en oeuvre de cette faculté relève de l'application de la compétence de la Région wallonne en matière d'agriculture, d'une part, et de politique des prix, d'autre part.

Article 6

Cet article traite de règles spécifiques pour le secteur laitier visant à s'assurer que les coopérateurs producteurs de lait respectent effectivement les exigences minimales fixées par l'article 148 du Règlement (UE) n° 1308/2013.

Article 7

Les relations contractuelles dans le secteur du sucre relèvent entièrement du Règlement (UE) n° 1308/2013. Il convient de le prévoir dans la disposition pour utilement le mettre en oeuvre.

Article 8

Cet article intègre au dispositif répressif, prévu par le Code wallon de l'Agriculture, les infractions aux arrêtés et contrats-programmes pris en vertu du chapitre III relatif à la politique des prix inséré par la présente proposition de décret.

Article 9

La régionalisation de la politique des prix a pour effet que la Commission pour la régulation des prix est devenue compétente, par principe, en cas de définition de prix minima et maxima par les entités fédérées.

Le protocole d'accord de transfert de compétences du 15 mai 2014 adopté entre l'État fédéral et les entités fédérées, suite à la Sixième réforme de l'État, a ainsi prévu le maintien de la Commission pour la régulation des prix jusqu'à l'adoption de réglementations régionales adéquates. Cette commission rend un avis en cas de fixation d'un prix maximal ou minimal. Autrement dit, lorsque les entités fédérées légifèrent sur des prix maxima ou minima en lien avec leurs compétences matérielles, l'article 2 de la loi du 22 janvier 1945 reste applicable, sauf disposition contraire.

Il s'avère que tant la Région wallonne que la Région flamande et la Communauté germanophone ont mis en oeuvre des politiques de prix dans diverses matières et que cette Commission pour la régulation des prix a vu son rôle se réduire depuis quelques années. La section de législation du Conseil d'État n'a rien trouvé à redire à ces modifications de la loi de 1945 par les entités fédérées (voy. avis n° 57.436/1/3, n° 59.000/1/3 et n° 60.135/2-4).

L'article supprime l'avis de la Commission pour la régulation des prix en cas d'application des articles prévus par la présente proposition de décret.

PROPOSITION DE DÉCRET

insérant un chapitre III relatif à la politique des prix agricoles dans le Titre VIII du Code wallon de l'Agriculture

Article 1^{er}

Dans le Titre VIII du Code wallon de l'Agriculture, il est inséré un chapitre III, après l'article D.222, intitulé « Politique des prix ».

Art. 2

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/1 rédigé comme suit :

« Art. D.222/1. Le Gouvernement est chargé, en vue de l'application du présent chapitre, d'évaluer le coût de production en Région wallonne des produits figurant à l'annexe I du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

L'évaluation du coût de production visée à l'alinéa 1^{er} est mise à jour chaque fois que l'évolution des prix le justifie et au minimum une fois par an.

Le Gouvernement s'appuie au moins sur les données fournies par les observatoires des marchés de la Commission européenne, l'Observatoire fédéral des prix et les parties aux contrats-programmes visés à l'article D.222/3. Les résultats de ce travail sont soumis à l'avis du Collège des producteurs. ».

Art. 3

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/2 rédigé comme suit :

« Art. D.222/2. §1^{er}. Le Gouvernement peut arrêter des mesures temporaires de fixation des prix des produits figurant à l'annexe I du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

Les mesures visées à l'alinéa 1^{er} incluent :

- 1° la fixation de prix minima et maxima;
- 2° la fixation de marges bénéficiaires minimales et maximales;
- 3° l'instauration d'un blocage des prix;
- 4° l'instauration d'un contrat-programme visé à l'article D.222/3;
- 5° toutes autres mesures liées au prix.

Lorsque le Gouvernement prend une mesure visée à l'alinéa 2, 5°, l'arrêté doit être confirmé par décret dans un délai de deux mois après son entrée en vigueur. A défaut de confirmation, il cesse de produire ses effets.

§2. La durée des mesures temporaires de fixation des prix des produits prévues par l'arrêté pris en vertu du paragraphe 1^{er} ne peut excéder six mois.

L'alinéa 1^{er} n'est pas applicable pour l'arrêté pris en vertu du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 4°.

§3. Le Gouvernement ne peut exécuter le paragraphe 1^{er} que dans le but de mettre en oeuvre les objectifs visés à l'article D.1^{er}, §3.

§4. Sauf urgence, avant d'exécuter le paragraphe 1^{er}, le Gouvernement transmet une copie du dossier complet au ministre fédéral qui exerce la compétence visée à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au Gouvernement de la Région flamande et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'arrêté est communiqué, pour information, dans un délai d'un mois après son adoption au ministre fédéral qui exerce la compétence visée à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au Gouvernement de la Région flamande et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. ».

Art. 4

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/3 rédigé comme suit :

« Art. D.222/3. §1^{er}. Le Gouvernement peut conclure un contrat-programme avec des agriculteurs, des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et avec des entreprises individuelles ou groupées comportant des engagements relatifs notamment à une fourchette de prix pratiqués et à la répartition des marges entre producteurs, transformateurs et vendeurs.

Le contrat-programme est conclu pour une durée déterminée. Il peut être dénoncé par les parties moyennant le respect d'un préavis prévu par le contrat-programme.

Le contrat-programme est assorti d'une clause prévoyant une indemnité à payer en cas d'inexécution. Les sommes dues en vertu de cette clause sont enrôlées par le Gouvernement, sur décision motivée.

La décision motivée est notifiée au débiteur. Dès réception de cette décision, le débiteur dispose d'un délai de quinze jours pour introduire un recours devant les

tribunaux civils. Ce recours est suspensif et la décision est susceptible d'appel.

A défaut de recours comme en cas de rejet du recours, l'indemnité qui n'est pas payée volontairement est recouvrée comme en matière de contributions directes.

§2. L'agriculteur peut donner mandat à une organisation de producteurs ou à une association d'organisations de producteurs pour négocier le contrat-programme.

§3. Avant la conclusion du contrat-programme, le Gouvernement transmet une copie du dossier complet au ministre fédéral qui exerce la compétence visée à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au Gouvernement de la Région flamande et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le contrat-programme définitivement conclu est communiqué, pour information, dans un délai d'un mois après sa conclusion au ministre fédéral qui exerce la compétence visée à l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 5, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au Gouvernement de la Région flamande et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. ».

Art. 5

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/4 rédigé comme suit :

« Art. D.222/4. §1^{er}. En application de l'article 168 du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, le Gouvernement peut rendre obligatoire, pour les produits agricoles qu'il détermine, la nécessité pour les premiers acheteurs de faire une offre écrite de contrat pour la livraison de ces produits agricoles par les producteurs.

L'offre de contrat répond aux conditions fixées à l'article 168, §§4 et 6, du Règlement visé au paragraphe 1^{er}.

Le Gouvernement peut prévoir que l'offre de contrat doit inclure une durée minimale pour le contrat. Cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

L'alinéa 3 s'applique sans préjudice du droit du producteur de refuser une durée minimale à condition qu'il le fasse par écrit, auquel cas les parties sont libres de négocier tous les éléments du contrat.

§2. Le présent article ne s'applique pas aux ventes directes au consommateur au sens du Code de droit économique.

Art. 6

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/5 rédigé comme suit :

« Art. D.222/5. §1^{er}. Pour ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, le Gouvernement est habilité à rendre obligatoire tout ou partie des dispositions prévues par l'article 148 du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

§2. Dans l'hypothèse prévue à l'article 148, alinéa 2, du Règlement visé au paragraphe 1^{er}, la coopérative est tenue de soumettre, au minimum tous les trois ans, les dispositions produisant des effets similaires à l'article 148, §2, a), b) et c), du Règlement visé au paragraphe 1^{er} à l'assemblée de la coopérative et de recueillir une majorité auprès des coopérateurs producteurs de lait.

Art. 7

Dans le chapitre III, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article D.222/6 rédigé comme suit :

« Art. D.222/6. Les accords interprofessionnels visés à l'article 125 du Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil sont notifiés par les entreprises productrices de sucre au Gouvernement dans le mois de leur adoption ou de leur modification.

Les entreprises productrices de sucre notifient les accords interprofessionnels applicables au jour de l'entrée en vigueur du présent décret dans les 30 jours de celui-ci.

Art. 8

L'article D.396, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'Agriculture est complété par les 9^o et 10^o rédigés comme suit :

« 9^o viole les dispositions prévues par les arrêtés pris en exécution de l'article D.222/2;

10^o viole les dispositions prévues dans le contrat-programme conclu en vertu de l'article D.222/3. ».

Art. 9

Dans l'article 2, §4, de loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, les mots « , pris en vertu du chapitre III du Titre VIII du Code wallon de l'Agriculture, » sont insérés entre les mots « établissements d'hébergement pour aînés » et les mots « et relatif à la distribution et l'assainissement de l'eau ».

F. DESQUESNES

M.-M. SCHYNS

A.-C. GOFFINET

R. COLLIN

C. BASTIN

A. ANTOINE