



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.892/4
du 23 avril 2024

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘insérant un
chapitre III relatif à la politique des prix agricoles dans le
Titre VIII du Code wallon de l’Agriculture’

Le 14 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une 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 (*Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1646/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 17 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon ses développements, la proposition de décret à l'examen vise à « consacrer une politique des prix agricoles pérenne qui permette aux agriculteurs de bénéficier d'une juste et honnête rémunération ». Pour ce faire, elle habilite le Gouvernement à intégrer « 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 ». Dès lors, les articles 3 et 4 de la proposition prévoient, selon le commentaire de l'article 3, « 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 ». La formulation très large de l'habilitation a pour effet qu'elle peut concerner aussi bien les prix à la production ou au commerce de gros que les prix au détail.

La question se pose de savoir si une telle régulation des prix des produits agricoles est conforme au droit européen, ce qui implique de vérifier qu'elle n'interfère pas indument avec la politique agricole commune de l'Union européenne et ne porte pas atteinte à la libre circulation des produits agricoles au sein de l'Union européenne.

2. L'article 2, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le « TFUE ») dispose :

« Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du TFUE :

« Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

[...]

d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ».

3. L'article 38, paragraphe 1, du TFUE dispose :

« L'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche.

Le marché intérieur s'étend à l'agriculture, à la pêche et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits. [...] ».

Selon l'article 39, paragraphe 1, du TFUE :

« 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'œuvre,

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 ».

L'article 40, paragraphes 1 et 2, du TFUE dispose :

« 1. En vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il est établi une organisation commune des marchés agricoles.

Suivant les produits, cette organisation prend l'une des formes ci-après :

a) des règles communes en matière de concurrence,

b) une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché,

c) une organisation européenne du marché.

2. L'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 1 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation.

Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de l'Union.

Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes ».

4. À l'origine, les organisations communes de marché (en abrégé : « OCM ») ont été fondées sur une logique consistant à garantir les revenus des agriculteurs concernés par un régime de prix et d'interventions ¹. Dans ce contexte, la Cour de justice de l'Union européenne a posé que, dès lors qu'un règlement communautaire

« a institué des organisations communes de marché où une place centrale revient à un régime unique de prix applicable aux stades de la production et du commerce de gros [...] les États membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix tel qu'il résulte du régime commun. Selon cette même jurisprudence, les dispositions d'un règlement agricole communautaire comportant un régime de prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros laissent intact le pouvoir des États membres — sans préjudice d'autres dispositions du traité — de prendre des mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition, toutefois, qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune de marché, notamment son régime de prix » ².

S'agissant des réglementations nationales concernant les stades du détail et de la consommation, la Cour a eu essentiellement à connaître de mesures fixant des prix maxima ou des marges bénéficiaires maximales et elle a considéré que « les risques de heurts avec le droit communautaire sont moins grands dans le second cas que dans le premier » ³. Elle s'est cependant, dans les deux cas, montrée particulièrement attentive à vérifier que le prix maximum ou la marge bénéficiaire ne soient pas fixés à un niveau tel que l'écoulement des produits importés devient soit impossible soit plus difficile que celui des produits nationaux en violation des règles relatives à la libre circulation des marchandises ⁴.

¹ Conclusions de l'avocat général Yves BOT sous C.J., arrêt *Scotch Whisky Association*, 23 décembre 2015, C- 333/14, ECLI:EU:C:2015:527.

² C.J.C.E., arrêt *Antonini c. Prefetto di Milano*, 1^{er} juillet 1987, C-216/86, ECLI:EU:C:1987:322. Jurisprudence inaugurée par C.J.C.E., arrêt *Galli*, 23 janvier 1975, C-31/74, ECLI:EU:C:1975:8 et encore rappelée par C.J.C.E., arrêt *Kuypers*, 26 mai 2005, C-283/03, ECLI:EU:C:2005:314.

³ G. OLMI, Politique agricole commune, Commentaire Mégret, Le droit de la CEE, 2^{ème} éd., 1991, p. 294.

⁴ C.J.C.E., arrêt *Dechmann*, 29 juin 1978, C-154/77, ECLI:EU:C:1978:145 ; C.J.C.E., arrêt *Danis e.a.*, 6 novembre 1979, aff. jointes C-16 à 20/79, ECLI:EU:C:1979:248.

Par la suite, les différentes OCM, qui ont au demeurant été regroupées dans une organisation commune unique dans un souci de simplification administrative⁵, ont profondément évolué. Conséquence des réformes successives de la politique agricole commune, qui ont conduit à une perspective davantage orientée vers le marché, le modèle a « connu de multiples modifications qui ont progressivement abouti à l'abandon des régimes d'intervention classiques au profit d'une libéralisation du marché [...] avec une fixation des prix résultant de la libre confrontation entre l'offre et la demande ». Il en résulte que les OCM ne sont plus fondées « sur un régime commun de prix dont le fonctionnement pourrait être altéré par l'intervention de mesures prises unilatéralement par les États membres » et que « [l']hypothèse d'une collision frontale » entre une réglementation nationale des prix et le règlement « OCM unique » peut désormais être exclue⁶.

5. Dans ce nouveau contexte, la Cour de justice de l'Union européenne a posé les principes suivants, s'agissant de la fixation de prix de produits agricoles par une législation nationale :

« 34. À titre liminaire, il convient de constater dans le cadre de la politique agricole commune qui relève, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE, d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, ces derniers disposent d'un pouvoir législatif leur permettant, ainsi qu'il résulte de l'article 2, paragraphe 2, TFUE, d'exercer leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne [...].

35. En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour, en présence d'un règlement portant OCM dans un domaine déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de prendre toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. Sont également incompatibles avec une OCM les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par cette OCM [...] »⁷.

⁵ Avec le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 'portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique)', remplacé par le 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'.

⁶ Conclusions précitées de l'avocat général Yves BOT.

⁷ C.J., arrêt *Scotch Whisky Association e.a.*, 23 décembre 2015, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, point 20, formule reprise dans C.J., arrêt *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, 13 novembre 2019, C-2/18, ECLI:EU:C:2019:962, point 37, C.J., arrêt *Commission européenne c. Hongrie*, 11 mars 2021, C-400/19, ECLI:EU:C:2021:194, point 36. Voir pour un commentaire de ce dernier arrêt, C. BLUMANN, « Marché intérieur. Libre circulation des marchandises », *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2021, pp. 411-425, sp. pp. 418-421.

Quant à la question de savoir si une réglementation nationale relative aux prix est susceptible de déroger à une OCM, d'y porter atteinte ou de faire obstacle à son bon fonctionnement, le raisonnement de la Cour part du postulat que

« en l'absence de mécanisme de fixation des prix, la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la concurrence est une composante du règlement 'OCM unique' et constitue l'expression du principe de la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence effective »⁸.

La Cour a ajouté que les parties doivent avoir la possibilité de fixer le prix de vente (en l'occurrence du lait cru) « à la suite d'une libre négociation entre elles et, notamment, d'une confrontation entre l'offre et la demande sur le marché en question »⁹.

Dans son arrêt du 23 décembre 2015, la Cour s'est prononcée sur une réglementation fixant un prix minimum par unité d'alcool pour la vente au détail des boissons alcoolisées en Écosse et a jugé qu'une telle mesure

« a pour effet que le prix de vente au détail des vins produits localement ou importés ne pourra pas, en toute hypothèse, être inférieur à ce prix minimal obligatoire. Une telle mesure est donc susceptible de porter atteinte aux relations concurrentielles en empêchant certains producteurs ou importateurs de tirer avantage de prix de revient inférieurs afin de proposer des prix de vente au détail plus attractifs [...]

Or, à cet égard, la Cour a déjà jugé que les organisations communes de marché sont fondées sur le principe d'un marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès dans des conditions de concurrence effective [...]

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que l'un des objectifs de la PAC est le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles ».

Dans son arrêt du 11 mars 2021, la Cour a jugé, s'agissant cette fois d'une réglementation hongroise qui interdit, pour les produits agricoles et alimentaires relevant de son champ d'application, toute fixation discriminatoire, en fonction du pays d'origine des produits, du prix auquel des produits identiques sont vendus au consommateur final, que cette réglementation

« interfère avec la liberté des détaillants de fixer leurs marges bénéficiaires, en les empêchant de vendre des produits identiques, mais qui proviennent de pays différents, avec une marge bénéficiaire plus ou moins élevée et, ainsi, de pouvoir soit tirer profit de prix d'achat inférieurs sur certains produits agricoles et alimentaires, identiques à d'autres produits, soit de compenser, par l'application de marges bénéficiaires plus faibles, le désavantage concurrentiel résultant de prix d'achat plus élevés de tels produits ».

⁸ C.J., 23 décembre 2015, 13 novembre 2019 et 11 mars 2021 précités.

⁹ C.J., 13 novembre 2019, précité. Voir aussi en ce sens le considérant 22 de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 'sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire : « Les fournisseurs et les acheteurs de produits agricoles et alimentaires devraient pouvoir négocier librement des opérations de vente, y compris les prix ».

Dans les deux cas, la Cour a conclu que la mesure en cause

« est susceptible de porter atteinte au règlement ‘OCM unique’ en ce qu’une telle mesure va à l’encontre du principe de la libre détermination des prix de vente des produits agricoles sur la base du libre jeu de la concurrence sur lequel ce règlement est fondé ».

Dans un deuxième temps, la Cour a ajouté :

« Cependant, l’établissement d’une OCM n’empêche pas les États membres d’appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d’intérêt général autre que ceux couverts par cette OCM, même si ces règles sont susceptibles d’avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur concerné »¹⁰.

La Cour a ainsi admis que les États puissent invoquer l’objectif de la protection de la santé et de la vie des personnes (arrêt du 23 décembre 2015) ou celui de la lutte contre les pratiques commerciales déloyales (arrêt du 13 novembre 2019) pour justifier une mesure qui porte atteinte au système de libre détermination des prix dans des conditions de concurrence effective, sur lequel est fondé le règlement « OCM unique », en prenant bien soin de préciser qu’il s’agit là d’objectifs qui ne sont pas couverts par le règlement. Ainsi, dans ses conclusions précitées, l’avocat général Bot relève que « ce règlement n’a pas précisément pour fonction de réaliser à l’échelle de l’Union l’objectif de protection de la santé, en général, et celui de lutte contre la consommation dangereuse ou excessive de boissons alcoolisées, en particulier ». Dans son arrêt du 13 novembre 2019, la Cour souligne que les pratiques déloyales ne « sont pas visées dans leur ensemble, ni réglementées ni même identifiées dans ce règlement ».

En revanche, « dans une situation où les règles en cause poursuivent les mêmes objectifs que la règle du droit de l’Union avec laquelle elles entrent en conflit, les dispositions nationales sont exclues »¹¹. À titre d’exemple, la Cour a jugé que, dès lors que « les risques pour la santé humaine que comporte l’usage des stupéfiants ont précisément été pris en compte dans le cadre [du règlement portant] organisation commune de marché dans le secteur du chanvre », qui « limite l’aide accordée par la Communauté au chanvre produit à partir de semences de variétés offrant certaines garanties en ce qui concerne la teneur en substances inébranlables du produit récolté », ce règlement s’oppose à une législation nationale qui a pour effet d’interdire la culture et la détention du chanvre industriel¹².

¹⁰ C.J., 23 décembre 2015, 13 novembre 2019 et 11 mars 2021 précités.

¹¹ Conclusions de l’avocat général Bobek sous C.J., 13 novembre 2019, précité, ECLI:EU:C:2019:180.

¹² C.J.C.E., arrêt *Hammarsten*, 16 janvier 2003, C-462/01, ECLI:EU:C:2003:33.

Enfin, la Cour a posé en règle qu'une mesure nationale poursuivant un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par l'OCM doit satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne sa proportionnalité, à savoir être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, étant entendu que « cet examen de la proportionnalité doit se faire en tenant compte, particulièrement, des objectifs de la politique agricole commune ainsi que du bon fonctionnement de l'organisation commune de marché, ce qui impose une mise en balance entre ces objectifs et celui poursuivi par la [mesure en cause] », précision qui suppose que les premiers se distinguent du second.

6. Invité à démontrer que les articles 3 et 4 de la proposition satisfont aux exigences que la Cour de justice de l'Union européenne a ainsi énoncées, le mandataire du Président du Parlement wallon, auteur principal de la proposition, a notamment indiqué :

« 3. Selon l'arrêt C-400/19, un État membre est compétent pour prendre une mesure si l'UE n'a pas exercé sa compétence (point 34), mais celui-ci ne peut en principe pas porter atteinte à l'OCM même si le Règlement n° 1308/2013 ne réglemente pas directement la matière (point 35). Néanmoins, un État membre peut tout de même prendre des mesures qui ont une incidence sur l'OCM sous réserve que celles-ci soient, d'une part, propres à garantir la réalisation d'un objectif d'intérêt général (point 37). Le cas échéant, les mesures visant à mettre en œuvre cet objectif d'intérêt général doivent être proportionnées, c'est-à-dire permettre la réalisation de l'objectif en question et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire (point 37), le tout en tenant compte non seulement des objectifs de la PAC et du bon fonctionnement de l'OCM (point 47).

[...]

Objectif d'intérêt général

8. L'article 3, § 3, de la proposition de décret prévoit que 'Le Gouvernement ne peut exécuter le paragraphe 1^{er} que dans le but de mettre en œuvre les objectifs visés à l'article D.1^{er}, § 3.'. Cet article D.1^{er}, § 3, dispose :

§ 3. Pour ce faire, la Région wallonne mène, aux bénéfices de tous les citoyens et de tous les agriculteurs, une politique agricole qui a pour objectifs de :

1° favoriser la réalisation du droit à une alimentation adéquate en garantissant un approvisionnement en aliments de qualité et en quantité suffisante pour répondre, par une production agricole durable, aux besoins alimentaires de la population locale présente et à venir ;

2° 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 ;

3° préserver et améliorer l'environnement et la biodiversité et lutter contre le changement climatique et ses conséquences en tenant compte des réalités économiques et sociales du secteur agricole ;

4° renforcer les liens entre la société et l'agriculture par, d'une part, la reconnaissance par la société du rôle essentiel des agriculteurs, la reconnaissance, la valorisation et le développement des services rendus par l'agriculture et d'autre part, la reconnaissance des attentes sociétales par les agriculteurs ;

5° encourager et soutenir l'installation des jeunes agriculteurs, y compris hors cadre familial, par la reprise ou la création d'exploitations agricoles ;

6° encourager le développement économique par la création d'emplois, directs ou indirects, indépendants ou salariés, en privilégiant l'emploi des jeunes et le recours à une main d'œuvre locale ou régionale ;

7° conserver les surfaces affectées à la production agricole et contribuer à la baisse de la pression et de la spéculation foncière, en ce compris par une gestion coordonnée des terrains publics ;

8° favoriser l'autonomie des agriculteurs et des exploitations agricoles, individuellement ou collectivement, en termes de production, de transformation et de commercialisation, en ce compris en favorisant le modèle coopératif, en renforçant la formation professionnelle et en rapprochant producteurs et consommateurs au sein de circuits alimentaires courts ;

9° favoriser les collaborations entre les différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire partenaires de nombreux agriculteurs de la Région wallonne à l'échelon régional et encourager la recherche de nouveaux débouchés et de nouveaux marchés, y compris à l'exportation ;

10° assurer la promotion des produits issus de l'agriculture wallonne, faciliter la reconnaissance de ces produits et œuvrer à l'exemplarité des pouvoirs publics en matière d'achats de produits agricoles et horticoles et d'alimentation durable ;

11° encourager et soutenir la structuration des agriculteurs afin de renforcer leur pouvoir de négociation au sein des filières et d'obtenir une meilleure appropriation par les agriculteurs de la valeur ajoutée aux produits agricoles ;

12° promouvoir et soutenir la diversification des activités agricoles et non agricoles, gage d'une meilleure gestion des risques et d'une plus grande résilience ;

13° assurer l'implication des agriculteurs dans la définition et la mise en place des politiques agricoles et organiser la participation du secteur de la transformation et de la commercialisation, des consommateurs et de la société civile ;

14° encourager la recherche interdisciplinaire et participative, l'innovation, le progrès technique, la mise en réseau des acteurs et la formation pour développer une agriculture écologiquement intensive.

15° lutter contre le gaspillage de denrées alimentaires, que ce soit en termes de sensibilisation, en termes de production ou encore de transformation ;

9. L'habilitation au Gouvernement wallon à agir via la politique des prix n'est pas illimitée et est ainsi circonscrite aux objectifs énumérés audit article. Cette limitation est justifiée par le fait que la proposition de décret entend s'inscrire dans l'esprit général du Code wallon de l'agriculture et permettre la poursuite des objectifs déjà prévus par ce Code.

[...]

11. L'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de préserver la pérennité de l'activité agricole en Wallonie, laquelle est une condition intrinsèque de réalisation des objectifs d'intérêt général détaillés par l'article D.1^{er}, § 3 du Code en particulier celui du droit à une alimentation adéquate en garantissant un approvisionnement en aliments de qualité et en quantité suffisante pour répondre, par une production agricole durable, aux besoins alimentaires de la population locale présente et à venir. Les récentes crises climatiques, géopolitiques, énergétiques et inflationnistes ont démontré – hélas – la fragilité de certaines formes d'approvisionnement et les risques de rupture de ces filières ou sur les prix des aliments. La préservation d'un tissu productif agricole est aujourd'hui devenue une condition de résilience des pays et régions. Cet objectif d'intérêt général implique notamment de permettre aux agriculteurs d'accéder à un revenu décent.

12. Les auteurs ont estimé qu'un renvoi vers les objectifs du Code est gage de cohérence et est propice à atteindre un objectif général de lutte contre l'extrême volatilité des prix agricoles garantissant d'une part aux agriculteurs un revenu leur permettant de vivre décemment de leur profession et permettant d'autre part de créer des conditions de négociation adéquates permettant l'émergence de prix justes au sein de la chaîne agro-alimentaire.

Néanmoins, si la Section de législation du Conseil d'État devait considérer que le renvoi pur et simple à cet article du Code ne balise pas suffisamment l'action de la Région wallonne, un amendement pourrait utilement viser uniquement dans l'article D.1^{er}, § 3, les objectifs qui permettent d'atteindre l'objectif d'intérêt général susmentionné. Il conviendrait alors de se limiter aux numéros 2° et 9° dans l'article en question ; ces objectifs sont en effet suffisamment clairement libellés par le Code et correspondent davantage aux objectifs explicités dans le développement de la proposition de décret ».

7. Il résulte de cette réponse que les objectifs d'intérêt général poursuivis par la proposition de décret sont : « 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 », et « favoriser les collaborations entre les différents acteurs de la chaîne agro-alimentaire partenaires de nombreux agriculteurs de la Région wallonne à l'échelon régional et encourager la recherche de nouveaux débouchés et de nouveaux marchés, y compris à l'exportation ». Or ces objectifs, dont le mandataire du Président du Parlement wallon souligne lui-même qu'ils sont sensiblement identiques à ceux de la PAC 2023-2027, plus particulièrement avec les trois premiers objectifs que sont « assurer un revenu équitable aux agriculteurs », « renforcer la compétitivité » et « améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire » (point 53 de la réponse), sont couverts par le règlement « OCM unique », qui a opté pour « la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la concurrence », et non pour un mécanisme de fixation des prix, afin d'atteindre ces objectifs.

Comme l'a souligné l'avocat général Bobek dans ses conclusions précitées, « lorsque les règles en conflit poursuivent les mêmes objectifs, les règles nationales en conflit se heurtent aux règles du droit de l'Union au motif qu'elles veulent tout simplement instaurer un équilibre législatif différent sur la base du même type d'éléments d'appréciation. En d'autres termes, c'est après avoir pris en considération tous les éléments pertinents que le législateur de l'Union a choisi une solution normative particulière qui nécessitait la recherche d'un équilibre entre les différents intérêts et éléments d'appréciation en cause. Une règle nationale poursuivant les mêmes objectifs mais à travers un mécanisme normatif différent implique une réévaluation de la même question ».

Certes, comme le souligne le mandataire du Président du Parlement wallon, les articles 3 et 4 de la proposition de décret organisent un mécanisme de délégation au bénéfice du Gouvernement wallon, de sorte que le contrôle effectif de l'existence d'un objectif d'intérêt général devra se réaliser dans le cadre de l'adoption des arrêtés d'exécution pris en vertu des articles 3 et 4 précités. Il n'en demeure pas moins que ces arrêtés ne pourront poursuivre que les objectifs fixés par la proposition de décret. Or, telle qu'elle est rédigée, elle ne répond pas à la première condition fixée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à savoir que le droit national poursuive un objectif différent de celui poursuivi par le droit de l'Union.

Il appartient aux auteurs de la proposition de réexaminer les objectifs qu'ils entendent poursuivre afin de les différencier de ceux couverts par le règlement « OCM unique », comme c'était le cas de la réglementation faisant l'objet de l'arrêt précité du 13 novembre 2019, qui visait, « principalement, à lutter contre les pratiques commerciales déloyales des acheteurs de lait cru à l'égard de la partie considérée comme étant la plus faible, à savoir les producteurs laitiers », et tendait « à garantir l'équilibre entre les intérêts légitimes des acheteurs de lait cru et ceux des vendeurs, à limiter le pouvoir de marché des transformateurs de lait en position de puissance sur ce marché ainsi que le profit obtenu de manière déloyale par des opérateurs exerçant leur activité de commerce de produits laitiers en recourant à des baisses des prix de gros de ces produits ». Ils devront également veiller, lors de ce réexamen, à ce que la proposition ne s'inscrive pas dans le cadre des compétences demeurées fédérales dans le domaine de la protection de la concurrence et du consommateur.

Dès lors que la première condition, à savoir la poursuite d'objectifs d'intérêt général non couvert par le règlement « OMC unique », n'est pas remplie, la section de législation n'a pas examiné la question du respect de la proportionnalité de la proposition, dans ses trois dimensions (adéquation, nécessité et prise en compte des objectifs de la PAC).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO