



Document de séance

A8-0199/2019/err02

16.11.2021

ADDENDUM

au rapport

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE)

n° 1306/2013

(COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteuse: Ulrike Müller

A8-0199/2019

Insérer l'avis suivant:

1.10.2021

M. Norbert Lins

Président

Commission de l'agriculture et du développement rural

BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (COM(2018)0393 – C8-0247/2018 – 2018/0217(COD))

Monsieur le Président,

Par lettre du 6 juillet 2021, vous avez demandé à la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 40, paragraphe 2, du règlement intérieur, d'examiner la question de savoir si l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE devait être ajouté à la base juridique de la proposition de la Commission en objet.

La commission a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 30 septembre 2021.

I – Contexte

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (ci-après «la proposition») a été fondée sur l'article 43, paragraphe 2, du traité FUE. La proposition, comme les deux autres propositions qui font partie du train de mesures sur la politique agricole de l'UE¹, a été récemment examinée lors de négociations interinstitutionnelles. Un accord provisoire a été conclu le 28 juin 2021. Au cours de ces négociations, il a été constaté que l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE devait être ajouté.

II – Articles pertinents des traités

L'article 43, paragraphe 2, du traité FUE sur la politique agricole commune dispose que le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de cette politique.

Conformément à l'article 322, paragraphe 1, du traité FUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation de la Cour des comptes, doivent adopter, par voie de règlements, les règles financières qui fixent les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget. Le point a) dudit article mentionne «les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes».

III – Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le choix de la base juridique

À titre liminaire, il convient de rappeler le critère juridique pour le choix de la base juridique. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée [COM(2018) 394 final – 2018/0218 (COD)]; et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil [COM(2018) 392 final - 2018/0216 (COD)].

lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte. Si l'examen de l'acte démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second ou indirect par rapport à l'autre, qu'un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes², pour autant qu'elles soient compatibles sur le plan de la procédure³.

IV – But et contenu de l'acte proposé

Le but et le contenu de la proposition ressortent clairement de son article 1^{er}, qui dispose que le règlement proposé établit des règles en ce qui concerne le financement des dépenses au titre de la politique agricole commune (PAC), y compris les dépenses de développement rural, les systèmes de gestion et de contrôle à mettre en place par les États membres, ainsi que les procédures de conformité et d'apurement. Les autres articles, ainsi que les considérants, confirment que le but et le contenu de la proposition, conjugués aux propositions parallèles, sont effectivement de mettre en place de nouvelles règles relatives à la gestion et au financement de la politique agricole commune telles qu'elles sont actuellement énoncées dans le règlement (CE) n° 1306/2013⁴ (l'actuel «règlement horizontal de la PAC»), notamment en introduisant une série de dispositions financières actualisées conformément au règlement 2018/1046 (ci-après «le règlement financier»)⁵.

Parmi ces dispositions, l'article 14 de la proposition revêt une importance particulière aux fins qui nous intéressent. Cet article établit une «réserve agricole», dotée de fonds destinés à être utilisés en cas de crises majeures de différentes natures, auxquelles le secteur pourrait être confronté au cours de la période de programmation. En vue de maintenir des fonds suffisants dans la réserve, voire de les augmenter au fil du temps, l'article 14 prévoit le report des ressources financières inutilisées d'une année sur l'autre, sans limite de temps. Ni le mandat du Parlement ni celui du Conseil n'ont modifié en substance l'article 14 de la proposition, qui est libellé comme suit:

² Voir l'arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, C-165/87, EU:C:1988:458, points 11 à 13; l'arrêt du 26 mars 1996, Parlement/Conseil, C-271/94, EU:C:1996:133, point 32; l'arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, EU:C:2006:4, points 42 et 43; l'arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, points 35 et 36; et l'arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, points 45 à 47.

³ Lorsque deux ou plusieurs bases juridiques s'appliqueraient ensemble, mais que les procédures prévues sont incompatibles, il est exclu de compromettre l'efficacité de l'une ou l'autre procédure en appliquant une double base juridique. Voir l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (dioxyde de titane), C-300/89, EU:C:1991:244, points 19 et 20.

⁴ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

⁵ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

Par dérogation à l'article 12, paragraphe 2, point d), du règlement financier, les crédits non engagés de la réserve agricole sont reportés sans limite de temps pour financer la réserve agricole au cours des exercices suivants.

Or, les reports budgétaires sont régis principalement par le règlement financier. Ce dernier a établi le principe d'«annualité» du budget. L'article 3 du règlement financier énonce en effet ce qui suit:

1. Les dispositions relatives à l'exécution du budget en recettes ou en dépenses figurant dans un autre acte de base respectent les principes budgétaires énoncés au titre II.

2. Sans préjudice du paragraphe 1, toute proposition ou modification d'une proposition soumise à l'autorité législative prévoyant des dérogations aux dispositions du présent règlement autres que celles énoncées au titre II [...] indique clairement ces dérogations et mentionne, dans les considérants et l'exposé des motifs de ces propositions ou de ces modifications, les raisons précises qui justifient ces dérogations.

Le titre II du règlement financier traite du «budget et des principes budgétaires» et couvre les articles 6 à 38 dudit règlement. L'article 12, paragraphe 1 et paragraphe 2, point d), du règlement financier énonce ce qui suit:

1. Les crédits non utilisés à la fin de l'exercice pour lequel ils ont été inscrits sont annulés, sauf s'ils sont reportés conformément aux paragraphes 2 à 8.

2. Les crédits ci-après peuvent faire l'objet d'un report [...], mais ce report est limité au seul exercice suivant:

(...)

d) les crédits non engagés relatifs aux mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil.

Il est donc clair que, conformément au principe d'«annualité» décrit ci-dessus, les crédits inutilisés doivent être annulés. Le règlement financier prévoit toutefois quelques exceptions limitées à ce principe d'«annualité»: l'une d'elles concerne précisément l'agriculture et plus précisément les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). L'article 12, paragraphe 2, point d), du règlement financier précité permet le report des crédits non engagés, *mais ce report est limité au seul exercice suivant*. À l'article 12, paragraphe 2, point d), du règlement financier, les dépenses du FEAGA sont décrites comme des «mesures visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013» étant donné que cet article spécifique régit les dépenses en question.

V – Analyse et choix de la base juridique appropriée

En vertu de l'article 102, paragraphe 2, de la proposition, les références au règlement (CE) n° 1306/2013 contenues dans la législation de l'Union s'entendent comme faites à la proposition elle-même. Dans le tableau de correspondance annexé à la proposition, l'article 5 de cette dernière correspond à l'article 4 du règlement (UE) n° 1306/2013. Par conséquent, la possibilité de reports, mais uniquement à l'exercice suivant, c'est-à-dire la dérogation d'un an du principe d'«annualité» figurant à l'article 12, paragraphe 2, point d), du règlement

financier, s'appliquerait également dans le cadre du régime juridique établi par la proposition.

La seule manière de prévoir la possibilité de reports sans limite de temps serait d'établir une *lex specialis* fondée sur le droit primaire. Il serait dès lors nécessaire d'ajouter à la base juridique de la proposition l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE, qui habilite le législateur à établir des règles sur l'exécution du budget de l'Union.

Il n'est pas clair pour quelle raison l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE n'a pas été inclus dans la base juridique de la proposition initiale de la Commission – qui contenait déjà dans sa version actuelle l'article décrit relatif à la réserve. Il y a également lieu de noter que ni le Parlement ni le Conseil n'ont soulevé la question de la base juridique dans leurs mandats respectifs.

En ce qui concerne la procédure, l'article 322, paragraphe 1, du traité FUE prévoit la consultation de la Cour des comptes en tant qu'exigence procédurale. Malgré l'absence de l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE dans la base juridique de la proposition, la Cour des comptes a émis un avis sur la proposition en question faisant explicitement référence à cet article du traité. Elle l'a fait dans le cadre d'un avis portant sur les trois propositions de réforme de la PAC⁶. Dès lors, l'exigence procédurale de consultation de la Cour des comptes peut être considérée comme satisfaite.

Enfin, dans un souci d'exhaustivité, il y a également lieu de noter que des raisons similaires ont amené la Commission à ajouter l'article 322, paragraphe 1, du traité FUE aux bases juridiques sectorielles d'une série d'actes régissant les Fonds structurels⁷. Le législateur de l'Union a accepté cet ajout.

Compte tenu de ce qui précède, le Service juridique a suggéré que l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE soit ajouté à la base juridique de la proposition, eu égard à son but et à son contenu.

VI – Conclusion et recommandation

Lors de sa réunion du 30 septembre 2021, la commission des affaires juridiques a décidé, par 23 voix pour, aucune voix contre et une abstention⁸, et eu égard au but et au contenu de la proposition en question, de recommander l'ajout de l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE à sa base juridique.

⁶ Avis n° 7/2018 [présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE] sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020 [COM(2018) 392 final, COM(2018) 393 final et COM(2018) 394 final], JO C 41 du 1.2.2019, p. 1.

⁷ Voir, par exemple, la proposition sur le règlement portant dispositions communes (COM(2018)0375 – C8-0230/2018 – 2018/0196(COD)). L'accord provisoire résultant des négociations interinstitutionnelles a été adopté par le Parlement le 21 juin 2021.

⁸ Étaient présents au moment du vote final: Adrián Vázquez Lázara (président), Sergey Lagodinsky (vice-président), Marion Walsmann (vice-présidente), Ibán García del Blanco (vice-président), Raffaele Stancanelli (vice-président), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Isabel Benjumea Benjumea (au nom de Javier Zarzalejos, en vertu de l'article 209, paragraphe 7), Patrick Breyer, Daniel Buda, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Jean-Paul Garraud, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Emmanuel Maurel, Karen Melchior, Nacho Sánchez Amor, Stéphane Séjourné, Jiří Pospíšil, Marcos Ros Sempere, Axel Voss, Lara Wolters, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Adrián Vázquez Lázara

(Concerne toutes les versions linguistiques.)