

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne et le Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 31 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de décret "modifiant le décret du 7 septembre 1989 concernant l'attribution du label de qualité wallon, l'appellation d'origine locale et l'appellation d'origine wallonne", a donné le 29 mars 2000 l'avis suivant :

1. Pour mettre en conformité la législation wallonne avec le droit européen, le projet tend à omettre le qualificatif "wallon" de la marque collective "label de qualité wallon", prévue à l'article 1er, § 1er, du décret du Conseil régional wallon du 7 septembre 1989 et à supprimer l'exigence, pour l'obtention de ce label, que le produit concerné soit fabriqué ou transformé en Wallonie.

De ce fait, le label de qualité pourrait être obtenu par tout produit répondant à des critères de qualité déterminés, même si le lieu de production ou de transformation n'est pas situé en région wallonne.

Cependant, l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve à l'autorité fédérale la compétence exclusive pour

"le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce, à l'exception de l'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional ou local;...".

.../...

Selon la section de législation du Conseil d'Etat, l'attribution du label de qualité à des produits, indépendamment du lieu de leur fabrication ou de leur transformation, est de la compétence de l'autorité fédérale (1). De son côté, l'attribution du label de qualité de caractère régional ou local relève de la compétence des autorités régionales, en l'occurrence de la Région wallonne, ceci indépendamment du lieu de fabrication ou de transformation des produits.

-
- (1) Avis de la section de législation, donné le 3 octobre 1989 sur une proposition de loi "sur la protection et la promotion de l'agriculture biologique, de ses produits et de ses dérivés", doc.parl. Chambre, n° 381/2 - 1988. Dans le même sens, l'avis L. 19.880/2, donné le 22 octobre 1990 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à l'homologation du label de qualité wallon des appellations d'origine locale, à la délivrance des attestations et à la recherche des infractions; l'avis L. 22.307/VR, donné le 27 avril 1993 sur une proposition de loi "sur les emballages et instituant un mécanisme d'écoredevance"; l'avis L. 24.072/8, donné le 27 juin 1995 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 26 août 1980 instituant une marque de contrôle pour le lait", et l'avis L. 24.508/8, donné le 6 juin 1995 sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agrément de la méthode de production intégrée pour fruits à pépins et des producteurs qui pratiquent cette méthode".

.../...

Pour respecter à la fois le droit européen (1) et les règles répartissant les compétences entre l'Etat fédéral et les Régions, l'avant-projet doit dès lors réserver l'attribution de labels de qualité à des produits dont la qualité résulte des caractéristiques intrinsèques de la région ou de la localité où ils sont produits et transformés.

Ceci ne ressort pas à suffisance de l'avant-projet de décret à l'examen. Le texte devra être complété en ce sens.

(1) Voir l'arrêt Eggers du 12 octobre 1978, C.J.C.E., affaire 13/78, Rec. 1978, p. 1935.
Dans cet arrêt la Cour a jugé que :
"constituent des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative interdite par l'article 30 (lire article 28 CE) du traité, non justifiée par l'article 36 (lire article 30 CE) de celui-ci, les mesures d'un Etat membre subordonnant, pour un produit national, l'usage d'une dénomination de qualité, fût-elle facultative, - ne constituant ni une appellation d'origine, ni une indication de provenance au sens de l'article 2, paragraphe 3, lettre s) de la directive de la Commission 70/50 du 22 décembre 1969 -, à la condition qu'une ou plusieurs phases du processus de production, antérieures à celles du stade de la production du produit fini, aient été accomplies sur le territoire national."

2. L'article 1er, §§ 2 et 3, du décret du 7 septembre 1989 précité dispose :

"§ 2. Pour l'application du présent décret, l'appellation d'origine locale s'entend de la dénomination géographique d'une contrée ou d'une localité de la Région wallonne servant à désigner un produit originaire de cette contrée ou de cette localité et dont la qualité et les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement à un milieu géographique déterminé, ce milieu comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains.

§ 3. De même, l'appellation d'origine wallonne s'entend de la précision, en français ou dans une autre langue, qui assure qu'un produit est effectivement produit ou transformé en Wallonie."

Si la définition que le paragraphe 2 donne de l'appellation d'origine locale ne pose pas de problème, il en va tout autrement de la définition au paragraphe 3 de l'appellation d'origine wallonne. Cette définition est ambiguë. Les mots "De même" par lesquelles la disposition s'ouvre donnent à penser que le législateur décréteur n'a pas entendu s'écarter de la définition commune de l'"appellation d'origine" qui est reproduite fidèlement au paragraphe 2 à propos des appellations d'origine locale et donc que celle-ci fait en quelque sorte double emploi avec celle-là. Par contre, l'absence au paragraphe 3 d'exigence que le produit présente des qualités et des caractères exclusivement ou essentiellement liés au terroir wallon pourrait jeter le doute et laisser croire qu'il serait en réalité question au paragraphe 3 non pas d'une "appellation d'origine" mais d'une simple "indication de provenance". La première interprétation doit être préférée dans la mesure où les Régions ne sont pas compétentes aux termes de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4° précité de la loi spéciale pour

.../...

protéger des "indications de provenance". Afin de supprimer toute ambiguïté à ce sujet, il serait toutefois préférable qu'à la faveur du présent projet, le législateur décrète abroge purement et simplement le paragraphe 3 en question.

3. Le règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires a, comme son intitulé l'indique, instauré un régime communautaire de protection des dénominations géographiques de certains produits agricoles et de certaines denrées alimentaires.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 2 de ce règlement, on entend par

- "a) «appellation d'origine» : le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire :
- originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays
 - et
 - dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains, et dont la production, la transformation et l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée;

.../...

b) «indication géographique» : le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit agricole ou une denrée alimentaire :

- originaire de cette région, de ce lieu déterminé ou de ce pays

et

- dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique et dont la production et/ou la transformation et/ou l'élaboration ont lieu dans l'aire géographique délimitée."

A l'égard de ce règlement, le présent avant-projet suscite une triple interrogation.

3.1. Tout d'abord, il s'agit de déterminer quelle est l'autorité compétente, fédérale ou régionale, pour les mesures internes que réclame sa mise en oeuvre.

Si, en effet, le règlement est directement applicable dans l'ordre interne, diverses dispositions prévoient l'intervention des autorités des Etats membres.

L'article 5, paragraphe 4, prévoit ainsi que les Etats membres doivent vérifier que les demandes d'enregistrement comme appellation d'origine protégée ou comme indication géographique protégée sont justifiées et, dans l'affirmative, les transmettre à la Commission.

.../...

Les Etats membres doivent également mettre en place des structures de contrôle dont la mission est de s'assurer que les produits agricoles ou les denrées alimentaires portant une dénomination protégée répondent aux exigences du cahier des charges (article 10).

Enfin, le règlement (CEE) n° 2081/92 précité, tel que modifié par le règlement (CE) n° 535/97 du Conseil du 17 mars 1997, prévoit, pour les Etats membres, diverses possibilités d'instaurer, à titre transitoire, des protections au niveau national.

Comme il a été rappelé plus haut, les Régions sont, dans la matière des appellations d'origine, seulement compétentes pour l'attribution des appellations d'origine à caractère régional ou local. L'Etat fédéral reste, pour sa part, compétent pour l'attribution d'appellations d'origine de caractère national, ainsi que pour la protection des appellations d'origine, qu'elles soient de caractère national, régional ou local (1).

La question de la compétence se pose cependant au regard des "indications géographiques protégées".

(1) La protection des appellations d'origine est, notamment, assurée par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (Avis L. 19.880/2 précité).

Celles-ci ne doivent pas être confondues avec les indications de provenance. A la distinction traditionnelle appellation d'origine -indication de provenance, le règlement (CEE) 2081/92 précité substitue, pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, une trilogie, en introduisant un niveau intermédiaire (1).

Entre "l'appellation d'origine", qui requiert que le produit tire essentiellement ou exclusivement ses caractéristiques de son milieu d'origine, et "l'indication de provenance", qui est seulement destinée à informer le consommateur que le produit provient d'un lieu, d'une région, ou d'un pays déterminé, "l'indication géographique" désigne un produit dont "une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique" peut être attribuée à son milieu d'origine.

Cette dernière notion, inexistante au moment de l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1988, s'apparente toutefois davantage à l'appellation d'origine, dont elle est une version adoucie, moins exigeante, qu'à une simple indication de provenance. Comme la première, et à l'inverse de la seconde, l'indication géographique révèle, en effet, une caractéristique intrinsèque du produit, résultant de cette provenance.

(1) C.J.C.E., arrêt du 7 mai 1997, affaires jointes C-321/94 à C-324/94, Pistre, (dit arrêt «montagne»), considérants 35 et 36; D. ROCHARD, Dispositions de la loi «montagne» et principe communautaire de la libre circulation des produits, R.T.D.E., 1998, pp. 247 et 148.

Pour l'application de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, précité, il y a donc lieu d'assimiler l'indication géographique à l'appellation d'origine. Sauf le cas exceptionnel d'une indication géographique nationale, l'attribution de celle-ci relève, dès lors, dans l'ordre juridique interne, de la compétence des Régions.

Il y a donc lieu de considérer que toutes les mesures de droit interne que le règlement (CEE) 2081/92 précité requiert ou permet, relèvent de la compétence des Régions, à l'exception, d'une part, des mesures de protection des appellations d'origine ou des indications géographiques (1) et, d'autre part, de l'attribution de telles dénominations qui font référence à l'ensemble du territoire du pays.

3.2. La seconde question que suscite le règlement (CEE) 2081/92 précité est de savoir s'il laisse de la place pour une réglementation de droit interne en matière de dénominations géographiques.

La réponse est évidemment affirmative pour les produits qui ne font pas l'objet d'une réglementation européenne, pour autant bien entendu que les règles établies

(1) Selon la Cour de Justice, "le principe de la libre circulation des marchandises, en l'état actuel du droit communautaire, ne fait pas obstacle à ce qu'un Etat membre prenne les mesures qui lui incombent afin d'assurer la protection des appellations d'origine enregistrées en vertu du règlement (CEE) n° 2081/90 du Conseil du 14 juillet 1992" (Arrêt du 4 mars 1999, aff. C-87/97, Gorgonzola, <http://curia.eu.int/jurisp>).

respectent les principes du Traité CE en matière de libre circulation des marchandises.

En ce qui concerne les denrées alimentaires et les produits agricoles visés par le règlement, la question est controversée.

D'aucuns estiment que le règlement de 1992 a une portée exclusive, en sorte qu'il exclut, dès son entrée en vigueur, toute compétence des Etats membres pour créer une nouvelle dénomination géographique ou pour modifier toute dénomination qui aurait été enregistrée conformément à ce règlement.

D'autres considèrent que le règlement de 1992 a pour objet de fournir une protection efficace au niveau communautaire. Toutefois, cet objet ne contredirait ni n'exclurait les législations nationales accordant une protection moins étendue (1) que la protection communautaire.

Dans l'arrêt «montagne» précité, la Cour a considéré que le règlement n° 2081/92 ne s'opposait pas à l'application d'une réglementation de droit interne se limitant "à donner une protection générale à une dénomination évoquant chez les consommateurs des qualités liées abstraitement à la provenance des produits des zones de montagne" pour le motif qu'une telle réglementation est trop éloignée de l'objet matériel du règlement n° 2081/92 précité.

(1) C.J.C.E., arrêt du 9 juin 1998, aff. C-129/97 et C-130/97, Chiciak, <http://curia.eu.int/jurisp.>, point 22.

De la lecture, notamment, des conclusions de l'avocat général M.F.G. JACOBS (1), précédant l'arrêt, il résulte que l'on ne peut toutefois en déduire, a contrario, qu'une réglementation de droit interne sur la reconnaissance des dénominations géographiques serait exclue.

(1) points 27 et 28:

"27. ... concernant le prétendu droit de maintenir une protection nationale, il convient de se référer à l'article 17 du règlement sur l'origine...[qui] dispose que les Etats membres communiquent à la Commission, dans les six mois de l'entrée en vigueur du règlement, leurs dénominations légalement protégées qu'ils désirent faire enregistrer et que la protection nationale des dénominations communiquées peut être maintenue jusqu'à la date à laquelle une décision sur l'enregistrement est prise. La Commission semble d'avis que cette disposition ne laisse pas de place aux mesures nationales. Dans sa communication relative à l'application du règlement, la Commission indique que «les dénominations protégées au niveau national qui ne seraient pas communiquées [à la Commission] dans le délai de six mois, de même que celles qui, tout en ayant été communiquées, font l'objet d'une décision de non-enregistrement, cessent d'être protégées». Or le gouvernement italien soutient le contraire. Selon une opinion, «le règlement ne traite pas du lien entre lui-même et la protection nationale des indications géographiques, et cette question reste ouverte».

28. Nous ne croyons pas toutefois qu'il soit nécessaire de trancher cette question pour résoudre la présente espèce, si ce n'est pour dire que, selon nous, le règlement n'a pas pour effet de rendre automatiquement invalide tout type de désignation géographique qui ne relève pas des définitions, dans le règlement, de l'«appellation d'origine» et de l'«indication géographique». Il est clair selon nous - et c'est aussi l'avis du gouvernement français et de la Commission - que la réglementation française ne relève pas de l'objet matériel du règlement étant donné qu'elle ne correspond à aucune de ces définitions."

.../...

Dans l'arrêt «Chiciak», la Cour de justice, saisie à titre préjudiciel d'une question portant sur la possibilité, pour les Etats membres de modifier une appellation d'origine enregistrée conformément au règlement de 1992, a répondu par la négative. Elle n'a toutefois pas réglé de manière définitive, - cela n'était en effet pas nécessaire pour fournir une réponse à la question préjudicielle posée -, la question de l'étendue de la compétence résiduelle des Etats membres en matière de dénominations géographiques, particulièrement à l'égard de dénominations non enregistrées au niveau communautaire.

Elle a cependant rappelé que

"... selon les septième et douzième considérants, le règlement de 1992 a pour objet d'assurer une protection uniforme dans la Communauté des dénominations géographiques qui lui sont conformes. En outre il y a lieu de constater que cette protection uniforme provient de l'enregistrement, effectué conformément aux règles spécifiquement prévues par le règlement.

En effet, le règlement de 1992 a instauré l'obligation d'enregistrement communautaire des dénominations géographiques pour que ces dernières puissent bénéficier d'une protection dans tout Etat membre et a défini le cadre communautaire appelé à régir désormais cette protection, qui ne s'obtient qu'à l'issue d'une procédure contraignante de notification, de vérification et d'enregistrement." (1).

(1) Points 25 et 26.

L'article 5, paragraphe 5, alinéas 2 et 3, du règlement (CEE) 2081/92, tel qu'insérés par le règlement n° 533/97 du Conseil, dispose :

"Une protection nationale au sens du présent règlement, au niveau national ainsi que, le cas échéant, une période d'adaptation, ne peuvent être accordées que transitoirement par cet Etat membre à la dénomination ainsi transmise à partir de la date de cette transmission; elles peuvent également être accordées transitoirement, dans les mêmes conditions, dans le cadre d'une demande de modification du cahier des charges.

La protection nationale transitoire cesse d'exister à partir de la date à laquelle une décision sur l'enregistrement en vertu du présent règlement est prise."

Compte tenu de cette disposition réglementaire et de la jurisprudence de la Cour de Justice, on peut tirer les conclusions suivantes.

1. La Région wallonne ne pourrait reconnaître une appellation d'origine ou une indication géographique (1), pour laquelle elle demande un enregistrement conformément au règlement n° 2081/92, que jusqu'au moment où une décision est prise sur cet enregistrement.

Si la décision est négative, la Région ne peut maintenir sa propre reconnaissance.

(1) et lui assurer ainsi la protection prévue par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce.

2. A la question de savoir si la Région wallonne pourrait reconnaître une appellation d'origine ou une indication géographique, conforme à la définition du règlement 2081/92, sans pour autant demander l'enregistrement conformément à ce règlement, il semble qu'il faille répondre par la négative, la reconnaissance organisée au niveau communautaire excluant la reconnaissance en droit interne de telles dénominations.

3. Plus délicate est la question de savoir si la Région pourrait maintenir une protection d'une dénomination géographique d'un produit agricole ou d'une denrée alimentaire ne correspondant pas aux définitions communautaires d'"appellation d'origine" ou d'"indication géographique".

Quelle que soit la réponse à cette question, la Région wallonne outrepasserait la compétence que lui reconnaît l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles si elle entendait prendre des mesures visant à protéger une dénomination géographique s'écartant de la définition communautaire de l'"appellation d'origine" ou de l'"indication géographique".

3.3. La dernière interrogation que suscite le règlement (CEE) 2081/92 a trait à l'articulation entre le chapitre IVbis en projet du décret du 7 septembre 1989, qui tend à la mise en oeuvre de ce règlement, et les autres dispositions du décret.

.../...

Il n'apparaît en effet pas clairement si l'auteur du projet entend rendre applicable les dispositions du chapitre II aux indications géographiques et aux appellations d'origine pour lesquelles un enregistrement communautaire serait demandé et, le cas échéant, obtenu.

Comme on l'a vu plus haut, le règlement européen ne permet pas de laisser subsister une protection nationale à un produit pour lequel un enregistrement est demandé, au-delà de la date à laquelle une décision sur l'enregistrement est prise.

Par contre, il incombe aux Etats membres de mettre en place une structure de contrôle ayant pour mission de s'assurer que les produits agricoles ou les denrées alimentaires portant une dénomination protégée répondent aux exigences du cahier des charges.

Conclusions

Il résulte des observations qui précèdent que l'avant-projet de décret doit être fondamentalement repensé, en tenant compte de ce qu'une législation régionale en matière de labels de qualité et d'appellation d'origine doit, pour rester dans les limites des compétences attribuées à la Région et être conforme à la législation communautaire, respecter les principes ci-après.

.../...

1. La Région est compétente pour l'attribution de labels de qualité et des appellations d'origine ayant un caractère régional ou local, à l'exclusion des labels n'ayant pas un tel caractère et des simples indications de provenance;

2. La compétence en matière d'attribution de labels de qualité et d'appellations d'origine, de caractère régional ou local, comprend le pouvoir de déterminer les conditions d'attribution, de fixer la procédure d'attribution, de désigner les dénominations et d'attribuer lesdits labels et lesdites appellations. Par contre, comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà fait observer (1), la protection légale des labels de qualité et des appellations d'origine continue de relever de la législation relative aux pratiques du commerce et des règles générales en matière de protection des consommateurs, ces deux matières étant de la compétence de l'autorité fédérale.

3. Compte tenu de ce que les appellations d'origine et les indications géographiques des produits agricoles et de certaines denrées alimentaires font l'objet d'un règlement européen, la législation régionale doit soigneusement distinguer les produits visés par cette réglementation et les autres. Pour les premiers, la Région ne peut qu'établir une réglementation temporaire de leur dénomination géographique, dans les conditions définies par le règlement (CEE) n° 2081/92 précité. Il convient, par contre, de leur rendre

(1) Voir la note 1, p. 3.

applicable, pour assurer la mise en oeuvre de ce règlement, les contrôles attestant que les produits auxquels est reconnu le droit d'utiliser la dénomination, respectent le cahier des charges.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. RONGVAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN