

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 11 février 2000, d'une demande d'avis sur une proposition 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", déposée par MM. R. Thissen et Consorts (Doc. C.R.W.; S.E. 1999, 13, n° 1), a donné le 26 avril 2000 l'avis suivant :

1. Suivant les développements de la proposition, ses auteurs entendent, notamment, mettre en conformité au droit européen la législation régionale en matière de labels de qualité.

Pour ce faire, la proposition tend à substituer au qualificatif "wallon" de la marque collective "label de qualité wallon", prévue à l'article 1er, § 1er, du décret du 7 septembre 1989, le qualificatif "supérieur" et à supprimer l'exigence, pour l'obtention de ce label, que le produit 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 de transfor-

.../...

mation, 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.

Pour respecter à la fois le droit européen et les règles répartissant les compétences entre l'Etat fédéral et les Régions, la proposition doit dès lors réserver l'attribution des 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 de la proposition de décret examinée.

2. Les articles 6 et 7 de la proposition entendent modifier les articles 9 et 10 du décret du 7 septembre 1989 précité.

(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".

Dans son avis L. 19.880/2, la section de législation a observé :

"S'autorisant de l'article 11 du décret du 7 septembre 1989 concernant l'attribution du label de qualité wallon, l'appellation d'origine wallonne et l'appellation d'origine locale, l'article 7 du projet donne compétence au "service de l'inspection économique du ministère de la Région wallonne pour rechercher et constater par procès-verbaux les infractions aux dispositions du décret précité".

Indépendamment du fait qu'aux termes de l'article 11 du décret précité, la compétence des fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif régional wallon est limitée à la recherche et à la constatation des seules infractions prévues à l'article 12 du décret, lequel article détermine les peines applicables aux auteurs des infractions prévues aux articles 9 et 10 dudit décret, se pose plus fondamentalement la question de savoir si, en prenant les articles 9 et 10 précités, le législateur décretaal n'a pas excédé sa compétence.

(...)

La question est plus particulièrement à examiner au regard de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée le 8 août 1988. Il appert de cet examen que les compétences se répartissent de la manière suivante entre l'Etat et les Régions : tandis que ces dernières sont compétentes en matière d'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère régional et local, ce qui comprend tout à la fois 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, l'Etat est compétent en matière d'attribution des labels de qualité et des appellations d'origine, de caractère national (1) ainsi qu'en matière de protection des labels de qualité

(1) Le Conseil d'Etat, section de législation, s'est déjà prononcé en ce sens dans son avis du 3 octobre 1989 sur une proposition de loi "sur la protection et la promotion de l'agriculture biologique" (Doc. parl., Chambre, -381/2-1988, p. 16).

et des appellations d'origine, quel que soit leur caractère. 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 nationale.

Cette protection légale est actuellement assurée, entre autres, par les articles 16 et 17 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce (2).

Les articles 9 et 10 du décret du 7 septembre 1989, décret qui a pour origine deux propositions de décret qui n'ont pas été soumises à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, sont visiblement inspirés des articles 16 et 17 de la loi précitée; comme il vient d'être montré, ils règlent une matière qui ressortit à la compétence de l'Etat. En conséquence, l'article 7 du projet doit être omis."

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués dans cet avis, les articles 6 et 7 de la proposition excèdent la compétence de la Région.

(1) Doc. parl., Chambre, -1240/2-89/90, avis du Conseil d'Etat du 1er mars 1990 sur une proposition d'amendements au projet de loi "sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur", pp. 31-32. La comparaison entre le texte néerlandais et le texte français de cet avis fait apparaître que la compétence de l'autorité nationale n'est pas limitée à la protection des labels de qualité et des appellations d'origine attribués "antérieurement" à la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, mais s'étend à la protection de tous les labels et appellations, "une fois qu'ils ont été attribués" (Voir Doc. parl., Chambre - 1240/4-89/90, pp. 12-13).

(2) Actuellement les articles 20 et 21 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

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, la proposition examinée 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, 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".

Celles-ci ne doivent pas être confondues avec les indications de provenance. A la distinction traditionnelle entre l'appellation d'origine et l'indication de provenance, le règlement (CEE) 2081/92 substitue, pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, une trilogie, en introduisant un niveau intermédiaire (2).

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.

(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).

(2) 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 248.

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.

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 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

(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>).

place pour une réglementation de droit interne portant sur la protection de dénominations géographiques.

La réponse est affirmative pour les produits qui ne font pas l'objet d'une réglementation européenne, pour autant que les règles établies 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 que la protection communautaire (1).

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 nationale se limitant "à donner une protection générale à une dénomination évoquant

(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.

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.

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,

(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 prévue. 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 un 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 bien 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."

.../...

qu'une réglementation nationale sur la reconnaissance des dénominations géographiques serait exclue.

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'inséré 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 nationale pour ces 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 IV du décret du 7 septembre 1989, tel que proposé, qui tend à la mise en oeuvre de ce règlement, et les autres dispositions du décret.

.../...

Il n'apparaît en effet pas clairement si les auteurs de la proposition entendent rendre applicables 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 pour un produit pour lequel un enregistrement est demandé, au-delà de la date à laquelle une décision sur l'enregistrement est prise (1).

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

(1) L'article 15, § 3, tel que proposé, ne respecte pas cette règle dès lors qu'il ne prévoit pas que la protection comme "appellation d'origine locale" cesse en cas de refus d'enregistrement. Au surplus cette disposition est rédigée de manière incompréhensible, car, d'une part, elle confond les produits et leur dénomination et, d'autre part, il y est question d'une "demande d'homologation", alors que pas plus le décret que le règlement européen ne prévoient une quelconque "homologation".

Conclusions

Il résulte des observations qui précèdent que la proposition examinée doit être fondamentalement remaniée, en tenant compte de ce qu'une législation régionale en matière de labels de qualité et d'appellations 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 il a été relevé plus haut (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.

(1) Voir l'observation n° 2, faite à propos des articles 6 et 7 (des articles 6 et 7) de la proposition.

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 applicables, 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. VANDERNOOT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	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 par M. B. RONGVAUX, référendaire adjoint et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN