

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.140/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 24 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant détermination de la grille de classement et des modalités d'application pour le classement des carcasses de gros bovins et des carcasses de porcs", a donné le 17 décembre 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

Selon l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation est applicable aux mesures en projet.

Les modalités de cette concertation sont fixées aux articles 6 et suivants du protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions, publié au Moniteur belge du 5 octobre 1995. Selon l'article 6 de ce protocole, la concertation prescrite entre autres par l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980, a en principe lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle compétente, au sens de l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.⁽¹⁾

Comme aucun des documents joints à la demande d'avis n'indique que la concertation prévue par l'article 6, § 3*bis*, 5°, précité aurait eu lieu, il convient, si ce n'est déjà fait, d'y procéder au préalable.

⁽¹⁾ Voy., dans le même sens, l'avis 35.601/3, donné le 15 juillet 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte volwassen runderen".

Observation générale

Plusieurs articles du projet reproduisent, et pas toujours textuellement, diverses dispositions des règlements de droit communautaire visés au préambule.

Selon l'article 249, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne,

"Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre".

Les effets immédiats "dans tout État membre" que le traité attribue de la sorte aux règlements s'opposent à leur réception dans l'ordre interne : toute incorporation ou intégration dans le droit national de chaque État, sous quelque forme que ce soit, est ainsi prohibée comme susceptible d'entraver l'application immédiate, simultanée et uniforme, des règlements dans l'ensemble de la Communauté, ainsi que d'occulter leur nature proprement communautaire. De manière générale, les autorités nationales ne peuvent dès lors adopter de mesures d'exécution des règlements que compatibles avec leurs dispositions obligatoires, complémentaires à celles-ci et nécessaires à leur application effective; il est au contraire exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, ces dispositions réglementaires dans leur droit interne ⁽²⁾. Ce n'est que dans les hypothèses particulières où le règlement laisse une marge d'appréciation aux États membres que les autorités internationales peuvent intervenir dans les limites tracées par ce règlement.

⁽²⁾ René JOLIET, "Le droit institutionnel des Communautés européennes. Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques.", Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1983, pp. 140 à 145 – dont la reproduction est annexée au rapport; Sean VAN RAEPENBUSCH, "Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes", De Boeck & Larcier s.a., 1996, pp. 315 à 317; Joe VERHOEVEN, "Droit de la Communauté européenne", Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, De Boeck & Larcier s.a., 1996, pp. 271-272; Jean BOULOUIS, "Droit institutionnel de l'Union européenne", Éditions Montchrestien, 1995, pp. 255-256, n^{os} 436-437 – dont la reproduction est également annexée au rapport; au sujet des mesures nationales pouvant compléter les règlements afin de les rendre effectivement applicables, voir aussi Catherine HAGUENAU, "L'application effective du droit communautaire en droit interne", Éditions Bruylant & Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 251 à 263.

Les observations particulières qui suivent sont par conséquent formulées en ayant spécialement égard à ces impératifs.

Observations particulières

Article 1^{er}

Les carcasses de gros bovins visées par le règlement (CEE) n° 1208/81 du Conseil du 28 avril 1981 établissant la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins sont définies par son article 2, paragraphe 1, a) : les 2° et 3° doivent donc être omis.

Les carcasses de porcs visées par le règlement (CEE) n° 3220/84 du Conseil du 13 novembre 1984 déterminant la grille communautaire de classement des carcasses de porcs sont, quant à elles, définies par son article 2, paragraphe 1, alinéa 1^{er} : le 4° doit donc également être omis.

Il s'indiquerait en revanche de préciser dans cet article 1^{er} quel est "le Service" dont il est question dans la suite du projet.

Article 2

Le paragraphe 1^{er} met en œuvre la faculté qu'accorde aux États membres l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CEE) n° 344/91 de la Commission du 13 février 1991 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1186/90 du Conseil portant extension du champ d'application de la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins, de "décider de ne pas rendre obligatoires les dispositions relatives au classement des carcasses de gros bovins prévues à l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 1186/90 : (...) pour les établissements agréés qui n'abattent pas plus de 75 gros bovins par semaine en moyenne annuelle". Conformément à cette disposition, les paragraphes 1^{er} et 2 devraient toutefois être exprimés sous la forme d'une dispense en faveur de ces établissements, et non d'une obligation pour ceux qui n'en bénéficient pas, cette obligation résultant directement du règlement communautaire.

Article 3

Les paragraphes 1^{er} et 2 doivent, pour l'essentiel, être omis, puisque les obligations qu'ils visent sont celles établies par l'article 3, paragraphes 1 et 2, alinéa 1^{er}, ainsi que par les annexes I et II du règlement (CEE) n° 1208/81 précité. Son article 3, paragraphe 2, alinéas 2 et 3, prévoit certes que

"La classe de conformation désignée à l'annexe I par la lettre S peut être utilisée par les États membres pour tenir compte, par l'introduction facultative d'une classe de conformation supérieure aux classes existantes (type culard), des caractéristiques ou de l'évolution attendue d'une production particulière.

Les États membres qui entendent faire usage de cette faculté le notifient à la Commission et aux autres États membres."

Mais l'introduction de cette classe doit alors être prévue comme telle et réalisée conformément à ces dispositions.

Le paragraphe 3 habilite le ministre à mettre en œuvre la faculté prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 344/91 précité, d'établir une "ventilation de la catégorie en fonction de l'âge", ce qu'il convient cependant d'exprimer en ces termes.

De même, le paragraphe 4 entend mettre en œuvre la faculté prévue par l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1208/81 précité, selon lequel "Les États membres sont autorisés à procéder à une subdivision de chacune des classes prévues aux annexes I et II jusqu'à un maximum de trois sous-positions."; il serait toutefois préférable d'utiliser les termes du règlement, "sous-positions", plutôt que "sous-classes".

Articles 4 et 5

L'article 4 et le paragraphe 1^{er} de l'article 5 correspondent à l'article 4, paragraphes 1^{er} et 2, du règlement (CEE) n° 1208/81 précité et à l'article 1^{er}, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, du règlement (CEE) n° 344/91 précité : ils doivent, pour cette raison, être omis.

.../...

Les paragraphes 2 à 4 de l'article 5 correspondent, quant à eux, à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 344/91 : ils doivent donc également être omis.

Il en va de même pour l'article 5, § 5, qui a trait au remplacement du marquage par un étiquetage, lequel est réglé par l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, du même règlement. Si toutefois l'auteur du projet persiste à souhaiter prévoir - comme tel est le cas à l'article 5, § 5, 4°, b, du projet - que les étiquettes sont attachées sur la face externe du quartier avant, plutôt qu'"au niveau du gros bout de la poitrine, de 10 à 30 centimètres environ de la fente du sternum", cette seule disposition sera alors maintenue, mais conformément à la dernière phrase de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 344/91, c'est-à-dire "à condition d'en informer préalablement la Commission".

Article 7

L'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement (CEE) n° 1208/81 précité détermine la présentation de la carcasse "pour les besoins de la constatation des prix de marché". Les alinéas 2 et 3 du même paragraphe prévoient que "Toutefois, les États membres sont autorisés à admettre des présentations différentes lorsque cette présentation de référence n'est pas utilisée. Dans ce cas, les corrections nécessaires pour passer de ces présentations à la présentation de référence sont déterminées selon la procédure prévue à l'article 27 du règlement (CEE) n° 805/68". Les corrections ainsi visées sont déterminées par l'article 1^{er}, paragraphe 3, et l'annexe du règlement (CEE) n° 563/82 de la Commission du 10 mars 1982 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 1208/81 pour la constatation des prix de marché de gros bovins sur base de la grille communautaire de classement des carcasses.

La présentation décrite à l'article 7, § 1^{er}, du projet diffère de celle de référence prévue par l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement (CEE) n° 1208/81, de sorte qu'il convient que l'auteur du projet s'assure que les corrections nécessaires pour la conversion du poids mesuré dans cette présentation en celui correspondant à celle de référence sont prévues par l'annexe du règlement (CEE) n° 563/82 ; en effet, si tel est le cas pour la queue, la hampe et l'onglet, le "couvre-cœur" n'est, quant à lui, pas visé

.../...

dans cette annexe; l'exclusion de ce "couvre-cœur" n'est dès lors admissible que si elle trouve un équivalent dans la présentation de référence prévue par le règlement, ce que la section de législation n'est pas en mesure de vérifier; il y a également lieu d'indiquer si les rognons, la graisse de rognons et la graisse de bassin doivent être retirés comme prévu dans la présentation de référence déterminée par le règlement, ou au contraire maintenus dans la carcasse. De manière plus générale, cette disposition du projet doit être rédigée de façon à ne faire apparaître que les différences de présentation imposées par rapport à celle de référence prévue par la réglementation communautaire.

L'article 7, §§ 2 à 4, du projet doit, quant à lui, se borner à prévoir l'émoussage des carcasses dans les conditions déterminées par l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1208/81, qui autorise les États membres à y procéder, ainsi que par l'article 3 et l'annexe du règlement (CEE) n° 563/82, sans cependant reproduire ces dispositions.

Article 8

Le paragraphe 1^{er} met en œuvre la faculté accordée aux États membres par l'article 1^{er}, paragraphe 2, alinéa 2, premier tiret, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité, de ne pas rendre obligatoire l'application de cette grille dans les entreprises d'abattage qui n'abattent pas plus de deux cents porcs par semaine en moyenne annuelle; le paragraphe 1^{er} doit donc formuler cette dispense, et non l'obligation qui résulte pour les autres directement du règlement.

Le paragraphe 2 résulte de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du même règlement et doit par conséquent être omis.

Article 10

Cet article constitue une paraphrase de l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité, de sorte qu'il doit, pour l'essentiel, être omis. Comme il met toutefois en œuvre la faculté accordée

.../...

par le paragraphe 3 du même article, selon lequel "Compte tenu des caractéristiques de leur production porcine, les États membres peuvent, pour les porcs abattus sur leur territoire, introduire une classe séparée de 60 % et plus de viande maigre, désignée par la lettre S. Lorsqu'ils font usage de cette faculté, ils le notifient à la Commission", l'introduction de cette classe doit être prévue comme telle et réalisée conformément à ces dispositions.

Articles 12 et 13

Les conditions dans lesquelles les méthodes d'estimation de la teneur en viande maigre des carcasses sont autorisées comme méthodes de classement au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité sont déterminées par l'article 3 du règlement (CEE) n° 2967/85 de la Commission du 24 octobre 1985 établissant les modalités d'application de la grille communautaire de classement des carcasses de porcs, ainsi que ses annexes. Dans l'article 13, § 1^{er}, 1°, du projet, les mots "conformément à la procédure définie dans l'annexe 4 du présent arrêté" doivent dès lors être omis, de même que cette annexe 4, ainsi que le paragraphe 2 du même article.

D'autre part, il ne paraît pas ressortir de la réglementation communautaire que, comme le prévoit l'article 12, § 2, du projet, une dérogation à son article 9 serait autorisée pour les carcasses soumises aux tests.

Article 14

Selon la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, "Il peut être dérogé à la présentation prescrite pour des raisons sanitaires". Comme cette présentation est celle déterminée par l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité et que l'alinéa suivant ne permet pas que les États membres puissent être autorisés à prévoir une présentation différente pour de telles raisons ⁽³⁾, le paragraphe doit être entièrement omis.

⁽³⁾ L'article 2 de la décision de la Commission du 16 janvier 1997 relative à l'autorisation de méthodes de classement de carcasses de porcs en Belgique autorise une telle dérogation à la présentation type visée à l'article 2 du règlement (CEE) n° 3220/84. Semblable autorisation de déroger à la présentation décrite à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce règlement ne peut être donnée que conformément à son article 5, paragraphe 2.

Article 15

Cet article combine l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité et l'article 2, paragraphe 1^{er}, du règlement (CEE) n° 2967/85 précité. La première phrase du projet doit être omise. La seconde phrase ne peut être admise que dans la seule mesure où elle tend à fixer la précision de la mesure du poids.

Articles 16 et 17

Le marquage des carcasses est réglé par l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CEE) n° 3220/84 précité et l'article 4 du règlement (CEE) n° 2967/85 précité, ce qui implique la suppression, pour ce qui concerne le marquage selon la grille communautaire de classement ou le pourcentage exprimant la teneur estimée en viande maigre, des articles 16 et 17, §§ 1^{er} et 3, à l'exception des modalités selon lesquelles la Région entend autoriser le recours à "tout autre moyen de marquage permanent agréé au préalable par les autorités nationales compétentes", ainsi que le permet l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CEE) n° 2967/85 précité.

Articles 22 à 24

L'obligation de communiquer par écrit à la personne physique ou morale qui fait procéder aux opérations d'abattage le résultat du classement effectué conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1208/81 précité est réglée par l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1186/90 précité, ainsi que par l'article 1^{er}, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 344/91 précité. Ces dispositions ne peuvent être reproduites dans l'arrêté en projet. Celui-ci doit se limiter à prévoir des règles complémentaires. Les articles précités seront revus en conséquence.

.../...

Articles 25 et 26

L'article 3 du règlement (CEE) n° 344/91 précité a trait aux contrôles que les États membres doivent assurer ; son paragraphe 2, alinéa 5 ⁽⁴⁾, dispose que "Dans le cas où un nombre significatif de classements incorrects ou d'identifications non conformes est constaté lors de ces inspections : a) le nombre de carcasses examinées et la fréquence des contrôles sont augmentés et b) les licences prévues aux paragraphes 1 et 1bis peuvent être révoquées".

L'article 25, § 2, 3°, f), du projet prévoit que pour être et rester agréé, l'organisme de contrôle doit disposer de protocoles approuvés par le ministre en ce qui concerne "la mise en place d'un système de contrôle intensifié et de sanctions progressives à l'égard des abattoirs ne respectant pas leurs engagements". Outre qu'il serait sans doute plus approprié d'écrire "obligations" au lieu d'"engagements", il y a lieu d'observer que "la mise en place d'un système (...) de sanctions progressives" relève de la compétence du Gouvernement et excède dès lors celle de l'organisme de contrôle.

L'article 26 du projet prévoit aussi que "Si l'organisme de contrôle est un organisme interprofessionnel, il doit en outre, pour être et rester agréé : 1° être composé de représentants des producteurs et des abattoirs; (...)". Il ressort toutefois de l'article 3 du règlement (CEE) n° 344/91 que l'organisme chargé des contrôles doit être "indépendant de l'abattoir".

Les dispositions doivent être revues à la lumière de ces observations.

⁽⁴⁾ L'article 3 du règlement (CEE) n° 344/91 précité a été modifié par le règlement (CE) n° 1215/2003 de la Commission du 7 juillet 2003.

Article 29

Il n'est en principe pas admissible même au regard de l'article 3, § 3, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, que le ministre soit autorisé à déroger purement et simplement à l'arrêté en projet. Ce pouvoir n'est admissible que si l'arrêté en projet fixe lui-même les cas et les conditions dans lesquels cette habilitation peut être mise en oeuvre par le ministre.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS