

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.293/4

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 1^{er} juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les modalités d'application de l'étiquetage facultatif de la viande bovine", a donné le 28 juin 2004 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 13 juin 2004 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet reproduisent, en tout ou en partie, des articles ou des subdivisions d'articles du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (ci-après dénommé : le règlement (CE) n° 1760/2000) et du règlement (CE) n° 1825/2000 de la Commission du 25 août 2000 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (ci-après dénommé : le règlement (CE) n° 1825/2000).

.../...

Avant de citer quelques exemples pour illustrer ce qui précède, il y a lieu de souligner que, selon l'article 249, § 2, du Traité CE, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Contrairement aux directives européennes, les règlements européens ne doivent donc en principe pas faire l'objet d'une mesure de droit interne pour être obligatoires dans les États membres ⁽¹⁾, et à plus forte raison les dispositions de ceux-ci ne doivent pas être reproduites dans un texte de droit interne pour pouvoir être appliquées.

La reproduction, textuelle ou dans une forme modifiée, dans le droit interne de certaines dispositions de règlements européens peut en outre donner à penser, à tort, que les dispositions non reproduites ne s'appliquent pas.

En conséquence, si les auteurs du projet entendent faire référence aux règlements (CE) n° 1760/2000 et n° 1825/2000, mieux vaudrait qu'ils le fassent dans un seul article précisant que le projet a pour objet l'étiquetage facultatif de la viande bovine défini et réglé par les règlements européens y relatifs cités ci-avant.

En tout état de cause, il y a lieu d'adapter la formulation de plusieurs dispositions du projet eu égard aux observations précédentes ou de supprimer ces dispositions ou subdivisions de dispositions.

Ainsi, la section de législation relève particulièrement les points qui suivent :

- 1) Les définitions reprises à l'article 1^{er}, 4°, 6° et 9°, du projet reproduisent, avec ou sans ajout, des définitions qui figurent déjà à l'article 12 du règlement (CE) n° 1760/2000. Ces dispositions seront omises.

⁽¹⁾ Indépendamment d'une éventuelle adaptation du droit interne quant à la forme, il est admis qu'un règlement CE ne peut donner lieu à des règles de droit interne complémentaires que dans certains cas, par exemple lorsque le règlement impose l'obligation à l'État membre de désigner l'autorité de droit interne chargée de réaliser la mission décrite dans le règlement et lorsqu'il est nécessaire de prévoir des dispositions sanctionnant le non-respect des règles contenues dans le règlement.

- 2) L'obligation pour la Région wallonne de reconnaître les agréments délivrés par les autorités compétentes des autres États membres résulte déjà de l'article 16, § 3, alinéa 1^{er}, dernière phrase, du règlement (CE) n° 1760/2000 : l'alinéa 2 de l'article 2 de l'arrêté en projet ne doit donc pas reproduire cette obligation.
- 3) À l'exception de l'alinéa 1^{er}, qui constitue une disposition de procédure prise en application de l'article 16, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1760/2000 et qui trouverait mieux sa place à l'article 4 du projet et de l'alinéa 4, 3°, qui met en oeuvre une faculté laissée aux États membres par l'article 16, § 6, du règlement (CE) n° 1760/2000, l'article 3 du projet reproduit des dispositions qui figurent déjà à l'article 16, §§ 1^{er} et 2 du règlement (CE) n° 1760/2000. De telles dispositions n'ont pas leur place dans l'arrêté en projet.
- 4) L'article 5 reproduit des dispositions qui figurent déjà à l'article 16, § 3, alinéa 2, du règlement (CE) n° 1760/2000 et à l'article 6 du règlement (CE) n° 1825/2000. En conséquence, ces dispositions doivent être omises.
- 5) L'article 7 reproduit des dispositions qui figurent déjà à l'article 18 du règlement (CE) n° 1760/2000. Cet article doit être revu afin de se limiter à l'attribution de compétence qu'impose l'article 18 précité.
- 6) L'article 9, § 1^{er}, alinéas 2 et 3 reproduit des dispositions qui figurent à l'article 7, § 2, du règlement (CE) n° 1825/2000 : il doit donc être omis.
- 7) L'article 11 doit être omis : ses alinéas 1^{er}, 2 et 3 reproduisent en effet respectivement des dispositions qui figurent déjà à l'article 16, § 1^{er}, dernier alinéa, du règlement (CE) n° 1760/2000, à l'article 7, §§ 1^{er} et 4, du règlement (CE) n° 1825/2000 et à l'article 7, § 3, du même règlement.

2. Il y a lieu de prévoir les modalités d'exécution, en droit interne, de l'article 10 du règlement (CE) n° 1825/2000 selon lequel

"L'autorité compétente établit un registre des cahiers des charges approuvés et, notamment, de tous les opérateurs et organisations chargés de l'étiquetage de la viande bovine, en indiquant l'organisme indépendant chargé des contrôles."

.../...

Force est, en effet, de constater que l'arrêté en projet reste muet concernant les modalités pratiques de l'établissement de ce registre et concernant la désignation du service habilité à l'établir.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient d'identifier avec précision les dispositions de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet : outre l'article 3, il y a lieu également de mentionner l'article 8, qui constitue le fondement légal de l'article 13 de l'arrêté en projet.

2. À l'alinéa 2, outre le fait qu'il ne peut être fait référence à un texte qui n'a pas encore été adopté, un arrêté royal, qui est un texte de même intensité de force obligatoire que l'arrêté en projet, ne peut constituer un fondement juridique de ce dernier : sa mention au préambule sera donc omise.

3. Il n'est plus nécessaire de viser au préambule, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État, la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'État dans un délai de trente jours. L'alinéa 6 doit donc être omis.

4. Il convient de viser, avec mention de leur date, l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

Le 7° fait référence à un arrêté royal qui n'existe pas encore. Il conviendra donc de ne pas adopter l'arrêté en projet avant cet arrêté royal.

Article 8

Au paragraphe 3, 2°, le texte en projet exige que la demande d'agrément contienne "la copie des statuts et la liste des administrateurs".

Ce texte ne répond manifestement pas aux objectifs communs de simplification administrative. En effet, en ce qui concerne les sociétés commerciales, en vertu des articles 67 et 75 du Code des sociétés ⁽²⁾, un dossier est tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort territorial duquel la société a son siège social.

De même, à l'égard des associations sans but lucratif, la même exigence ne correspond pas à l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif. L'article 31 de la même loi règle cette publicité de manière similaire en ce qui concerne les fondations privées et les fondations d'utilité publique.

Dans chaque cas, il s'agit d'un dépôt public de documents, c'est-à-dire que le dossier est accessible à toute personne ou toute administration qui en fait la demande.

⁽²⁾ Voy. l'article 84 du même Code en ce qui concerne les succursales.

Il en résulte, en ce qui concerne l'identification tant d'une personne morale soumise au Code des sociétés que d'une association sans but lucratif, que seules peuvent être imposées les mentions qui permettent d'identifier les personnes morales et le greffe du tribunal de commerce où est tenu leur dossier ⁽³⁾.

Compte tenu de l'existence et du contenu de ces dossiers, fixés par la loi, il est donc inutile d'imposer une autre mesure ⁽⁴⁾.

Article 10

Le retrait de l'agrément de l'organisme de contrôle constituant une mesure grave à l'encontre du titulaire de l'agrément, la procédure menant à l'adoption de cette décision doit revêtir un caractère contradictoire et équitable permettant à l'organisme concerné de faire valoir son point de vue.

À cet égard, la procédure prévue par la disposition à l'examen n'offre pas, en soi, toutes les garanties requises.

Ainsi, il n'est pas expressément prévu que le titulaire de l'agrément est informé des motifs qui justifient la mesure envisagée, ni qu'il peut avoir accès au dossier complet dans un délai raisonnable lui permettant de présenter utilement ses observations.

Le texte en projet devrait donc être complété à la lumière de cette observation.

⁽³⁾ Voy. l'article 78, 5° du Code des sociétés et l'article 2, 2°, de la loi du 27 juin 1921 précitée, modifié par la loi du 2 mai 2002.

⁽⁴⁾ Voy. not. l'avis 36.740/4, donné le 7 avril 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "concernant l'agrément de Centres pilotes pour le Développement et la Vulgarisation en agriculture", l'avis 36.750/4, donné le 7 avril 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées" et l'avis 37.205, donné le 7 juin 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux organismes de logement à finalité sociale".

Article 12

Au sujet de la mention, à l'alinéa 3, d'un arrêté royal qui n'est pas encore adopté, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 1^{er}, 7°, du projet.

Article 14

La formulation de cet article est trop vague : soit cette disposition se confond avec l'exécutoire prévu à l'article 17 et elle est alors inutile, soit elle vise à accorder une délégation particulière au Ministre pour l'adoption de mesures réglementaires de détail ou à caractère technique et elle doit alors être précisée ⁽⁵⁾.

Article 16

Comme la disposition en projet a pour seule portée de maintenir pour une durée de six mois la validité des agréments délivrés sur la base de la réglementation actuellement en vigueur, la section de législation du Conseil d'État s'interroge sur la portée normative des mots "pour autant que cette période soit consacrée à la mise en conformité de ces agréments vis-à-vis du présent arrêté". Convient-il d'inférer de cette disposition que le titulaire d'un agrément qui n'aurait pas mis à profit la période de six mois pour se conformer à la nouvelle réglementation se verrait priver, au terme de la période transitoire de six mois et avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, de l'agrément dont il disposait sur la base de l'ancienne réglementation ?

⁽⁵⁾ Il peut à cet égard être utile de rappeler que la formule exécutoire, qui désigne le ministre chargé de l'exécution du texte, ne constitue pas une délégation de pouvoirs de nature réglementaire. (Voyez Conseil d'État, Légistique formelle, recommandations et formules, novembre 2001, point 8.11.1., <http://www.raadvst-consetat.be>).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS