

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.094/4

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, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 22 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif au triage à façon de graines de certaines espèces agricoles destinées à être semencées", a donné le 5 avril 2006 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.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet confient des pouvoirs de décision importants au "service", défini par l'article 1^{er}, 10°, comme étant

"la Direction de la Qualité des Produits de la Direction générale de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne".

Il s'agit plus particulièrement de l'article 3, §§ 1^{er}, 3, 4°, 4, alinéa 2, et 6, alinéa 1^{er}, en ce qui concerne l'octroi de l'agrément, la dérogation à l'interdiction d'utiliser une même installation pour l'agrément comme trieur à façon et comme négociant-préparateur des semences visées et la suspension de l'agrément.

En raison de leur importance et de leur nombre limité, de telles décisions devraient revenir au ministre ou, à tout le moins, au "ministre ou à son délégué" ⁽¹⁾. Pour ce qui concerne le régime de sanctions des manquements constatés, la décision sur recours doit être prise par le ministre si la décision qui en fait l'objet est prise par le fonctionnaire délégué.

Il est renvoyé pour le surplus à l'observation n° 3 faite sous l'article 3.

⁽¹⁾ Par délégué, il y a lieu d'entendre, non pas la direction prévue à l'article 1^{er}, 10°, du projet, mais bien le fonctionnaire qui la dirige. Le texte doit être revu en ce sens.

2. Par ailleurs, l'article 4, alinéa 4, habilite le "service" à "notifie[r] par écrit à l'intéressé une demande d'action corrective indiquant les mesures à prendre et le délai pour se mettre en ordre". Pareille habilitation au "service", c'est-à-dire au fonctionnaire qui le dirige ⁽²⁾ est admissible, n'étant entendue qu'en tant qu'elle ne lui confie aucun pouvoir de sanction, dont le régime doit obéir aux principes rappelés sous le n° 1, ci-avant.

Observations particulières

Préambule

1. L'alinéa 1^{er} doit être complété par la mention de l'article 13 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, lequel constitue le fondement légal de l'article 5 du projet.

2. Le préambule du projet vise, sous la forme d'un considérant, le règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, notamment son article 14.

Pour être utile, ce considérant doit renseigner le lecteur sur la manière dont le projet est appelé à s'articuler avec le règlement (CE) n° 2100/94 précité ainsi que celui de la Commission n° 1768/95 du 24 juillet 1995 établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales.

Il importe en particulier d'indiquer que l'arrêté en projet ne dispense nullement ses destinataires des obligations d'information qui leur incombent aux termes des règlements précités.

⁽²⁾ Voir la note infrapaginale qui précède.

3. Le 6 février 2006 est la date d'approbation du rapport de la réunion du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole (CIPA) du 16 janvier 2006, durant laquelle le projet a été examiné et a fait l'objet d'un avis favorable. L'alinéa du préambule visant cette concertation associant les Gouvernements de région et l'autorité fédérale doit donc être rectifié en ce sens.

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 6°, du projet définit le "producteur" comme "l'exploitant agricole, personne physique ou morale ou le groupement de personnes physiques ou de personnes morales ou des deux, qui gère de manière autonome, à son profit et pour son compte, une exploitation agricole quelles que soient les spéculations."

La signification de ces derniers termes "quelles que soient les spéculations", n'apparaît pas. S'ils ne peuvent être purement et simplement omis, il s'impose d'en clarifier le sens.

Article 3

1. Selon l'article 3, § 3, 5°, du projet,

"Le trieur à façon s'acquitte de toute rétribution imposée dans le cadre de l'agrément".

Les rétributions dont il s'agit sont celles prévues par la loi précitée du 11 juillet 1969.

L'article 2, § 1^{er}, de cette loi autorise le Roi à subordonner, notamment, les activités des trieurs de matières premières destinées à l'agriculture (en l'espèce, celles des trieurs de graines), à une autorisation ou un agrément préalable accordé par le Ministre de l'Agriculture (4°), et à fixer les conditions auxquelles ces personnes devront satisfaire pour obtenir ou conserver l'autorisation ou l'agrément visé (5°).

.../...

Parmi ces conditions figure celle de payer les rétributions ou les cotisations obligatoires dont question à l'article 2, § 2, de la même loi.

L'arrêté royal du 17 décembre 1997 déterminant les rétributions à payer dans le cadre de l'agrément comme trieur à façon exécute cette dernière disposition. Cet arrêté est toujours en vigueur.

Il appartient au Gouvernement d'examiner s'il ne doit pas être modifié ou complété en fonction de la réglementation faisant l'objet du présent projet.

Si le Gouvernement devait être d'avis qu'il est préférable de prévoir des "cotisations obligatoires" au lieu de "rétributions" il ne devrait pas perdre de vue qu'en vertu de l'article 2, § 2, seconde phrase, de la loi précitée

"Les arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires sont abrogés, lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge." ⁽³⁾

2. Selon l'article 3, § 4, alinéa 1^{er}, du projet,

"La demande d'agrément [...] contient une déclaration signée du demandeur de respecter les conditions fixées dans le présent arrêté."

Comme une telle déclaration est superflue, cette disposition peut être omise.

3. L'article 3, § 6, du projet s'inspire de l'article 13*bis* inséré par l'arrêté royal du 9 juillet 1999 précité.

⁽³⁾ "Il devient possible dans le cadre de la loi du 11 juillet 1969 d'imposer un paiement qui a soit le caractère d'une rémunération soit le caractère d'une taxe. La confirmation par le législateur n'est pas exigée dans le premier cas conformément à l'avis du Conseil d'État." (Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1700/1-97/98, p. 5). Pour les rétributions, qui constituent la rémunération de services en fonction de leur coût, la confirmation législative n'est donc pas requise.

Au sujet de cet article, la section de législation du Conseil d'État a notamment formulé les observations suivantes dans son avis 29.333/3 précité :

"1. Selon l'alinéa 1^{er} de l'article 5*bis* en projet, le ministre peut suspendre temporairement l'agrément en cas de manquements «aux dispositions du présent arrêté». La référence aux «dispositions du présent arrêté» semble indiquer que l'agrément du trieur à façon peut être suspendu temporairement à chaque manquement ou violation de n'importe quelle disposition de l'arrêté royal précité du 12 juin 1997, et donc pas seulement pour non-respect des conditions d'agrément, visées à l'article 5 de cet arrêté royal.

En vertu du principe de proportionnalité, toute mesure doit être en rapport avec la gravité des faits pour lesquels elle est prise. Il est douteux que tout manquement aux dispositions de l'arrêté royal du 12 juin 1997 puisse donner lieu à une suspension de l'agrément.

En tout cas, il y a lieu de préciser davantage le champ d'application de l'article 5*bis* en projet.

Si l'intention est de rendre la suspension également possible pour d'autres manquements que le non-respect des conditions d'agrément fixées à l'article 5 de l'arrêté royal du 12 juin 1997, il est en outre recommandé d'insérer les dispositions en projet dans un article 13*bis* au lieu d'un article 5*bis*.

2. En vertu de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 12 juin 1997, l'agrément peut être accordé, pour une période maximale d'un an chaque fois.

L'article 5*bis* en projet ne précise pas la durée de la suspension temporaire. Il en résulte que la suspension pourrait durer jusqu'à l'expiration du délai pour lequel l'agrément a été accordé. La suspension équivaldrait ainsi en fait à un retrait de l'agrément.

Une telle disposition n'est pas conforme au principe de proportionnalité.

Il faudrait préciser dans le projet de quelle manière il est mis fin à la suspension temporaire. On pourrait le faire en prévoyant un délai maximal de suspension. Étant donné que la suspension résulte d'un manquement constaté, il faut en tout cas prévoir également qu'il est mis fin à la suspension dès que le trieur concerné s'est conformé aux dispositions de l'arrêté royal du 12 juin 1997. En ce qui concerne cette dernière hypothèse, il faut également préciser comment se formalise la fin de la suspension.

3. La suspension visée dans le projet se fonde sur un manquement de l'intéressé. Il est un principe de bonne administration que nul ne peut faire l'objet d'une mesure grave qui se fonde sur son comportement personnel et qui est de nature à porter sévèrement atteinte à ses intérêts, sans avoir eu la possibilité de faire connaître utilement son point de vue ⁽⁴⁾. Il ne peut être dérogé à l'obligation d'entendre, ainsi visée, que lorsque les faits en raison desquels la mesure en projet

⁽⁴⁾ (Note *infrapaginale* 1 de l'avis cité) Voir, par exemple, Conseil d'État, 18 septembre 1984, Thys, n° 24.651.

est envisagée, sont susceptibles d'être constatés directement et facilement par l'autorité, lorsqu'il est nécessaire d'intervenir rapidement ou lorsque la personne à l'égard de laquelle la mesure est envisagée, ne peut être contactée dans un délai raisonnable ⁽⁵⁾.

Le texte ne fait pas apparaître clairement si l'une des possibilités de dérogation visées peut être invoquée en l'espèce.

Si tel n'est pas le cas, il convient de prévoir que l'intéressé a le droit d'être entendu avant que le ministre ne prenne sa décision. La procédure de réclamation, prévue par l'article 5bis, alinéas 3 à 5, en projet, n'a dès lors guère de sens ⁽⁶⁾.

Ces observations peuvent, pour l'essentiel, également s'appliquer à l'article 3, § 6, du projet.

Il est également renvoyé à l'observation générale n° 1 pour ce qui concerne les pouvoirs conférés au "service".

Article 4

En application de l'article 2, § 1^{er}, 6°, de la loi précitée du 11 juillet 1969, l'alinéa 4 autorise le "service" à "[porter] le coût des contrôles supplémentaires nécessaires à charge du producteur ou du trieur à façon en défaut".

Le projet doit être complété pour mentionner le montant pouvant ainsi être mis à la charge du producteur ou du trieur à façon, ou tout au moins les critères permettant au "service" de l'établir de manière objective.

⁽⁵⁾ *(Note infrapaginale 2 de l'avis cité)* Consultez, entre autres, I. Opdebeek, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", in I. Opdebeek (éd.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51), 66-69, qui se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État.

⁽⁶⁾ *(Note infrapaginale 1 de l'avis cité)* La procédure de réclamation pourrait être maintenue dans les cas où l'on estime que l'agrément doit être suspendu sans délai et que, dès lors, par manque de temps, l'intéressé ne peut être entendu préalablement.

Article 6

L'article 6 du projet doit être rédigé comme suit :

"Art. 6. L'arrêté royal du 12 juin 1997 relatif au triage à façon de graines de certaines espèces agricoles destinées à être ensemencées, modifié par l'arrêté royal du 9 juillet 1999, est abrogé."

Article 8

Il résulte de l'article 8 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN