

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.842/4
DU 12 DÉCEMBRE 2007

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 23 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques", a donné 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.

Portée et cadre juridique du projet d'arrêté

1. Le projet d'arrêté a l'agriculture biologique pour objet. Il poursuit essentiellement deux objectifs ⁽¹⁾ :

- 1) adapter la réglementation wallonne aux dernières modifications apportées au règlement (CEE) n/ 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (ci-après le "règlement (CEE) n/ 2092/91") ⁽²⁾;
- 2) refondre, en un seul texte, les différents arrêtés nationaux afin de rendre la réglementation plus cohérente et d'en améliorer la lisibilité pour les opérateurs concernés.

2. La Communauté a adopté le règlement (CEE) n/ 2092/91 au vu de quatre constats. Premièrement, les consommateurs demandent de plus en plus des produits agricoles et des denrées alimentaires obtenus d'une manière biologique. Deuxièmement, ce mode de production nécessite un emploi moins intensif des terres de sorte qu'il rencontre un des objectifs de la réorientation de la politique agricole commune consistant

⁽¹⁾ Note au Gouvernement wallon, p. 1.

⁽²⁾ JO L 198, p. 1.

à assurer un meilleur équilibre entre l'agriculture, la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural. Troisièmement, des produits agricoles sont mis sur le marché accompagnés d'indications laissant croire qu'ils ont été obtenus d'une manière biologique ou sans l'emploi de produits chimiques de synthèse. Quatrièmement, des États membres ont instauré, isolément, des dispositions réglementant l'utilisation de ces indications.

La Communauté a, dès lors, considéré qu'un cadre communautaire s'imposait afin de protéger l'agriculture biologique et de garantir des conditions de concurrence loyale (considérants 1 à 5 du règlement (CEE) n° 2092/91).

3. Le règlement (CEE) n° 2092/1 s'applique :

- 1) aux produits agricoles végétaux et aux produits animaux, non transformés;
- 2) aux produits agricoles végétaux et aux produits animaux destinés à l'alimentation humaine, transformés, élaborés essentiellement à partir d'un ou de plusieurs ingrédients d'origine végétale et/ou animale;
- 3) aux aliments des animaux, aux aliments composés pour animaux et aux matières premières pour aliments des animaux répondant à certaines exigences (article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2092/91).

4. Les entreprises qui veulent mettre sur le marché des produits portant la mention "biologique" doivent respecter des règles techniques concernant la composition et le mode de production de ces produits (articles 1^{er}, paragraphe 1, sous a), 5, paragraphe 1, et 6 du règlement (CEE) n° 2092/91).

Les entreprises en questions doivent aussi se soumettre au contrôle d'un organisme de contrôle agréé par les autorités nationales (articles 8 et 9 du règlement (CEE) n° 2092/91). Il appartient, à cet égard, aux États membres d'établir le régime de contrôle en question (article 9, paragraphe 1, dudit règlement).

5. Le règlement (CEE) n/ 2092/91 précise, dans son annexe I, les principes de production biologique pour les végétaux et les animaux d'élevage, ainsi que pour leurs produits dérivés. L'annexe II énumère les substances qui peuvent être utilisées en tant que pesticides, fertilisants du sol, aliments et détergents des animaux. L'annexe III du même règlement détermine les mesures de contrôle et de précaution minimales que les autorités de contrôle doivent assurer.

6. Les États membres ne peuvent interdire ou restreindre la commercialisation des produits conformes au règlement (article 12, premier alinéa, du règlement (CEE) n/ 2092/91).

Observations particulières

Préambule

1. Comme la section de législation l'a rappelé à plusieurs reprises ⁽³⁾, les fondements juridiques d'un arrêté sont référés, au préambule, dans l'ordre décroissant de la hiérarchie des normes et, à égalité dans cette hiérarchie, dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien ⁽⁴⁾. Il convient, dès lors, de citer le règlement (CEE) n/ 2092/91 en premier lieu. Il y a lieu d'indiquer, en outre, que ce règlement a été modifié, en dernier lieu, par le règlement (CE) n/ 1319/2007 de la Commission, du 9 novembre 2007 ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Avis 43.524/4 donné le 1^{er} octobre 2007 par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "établissant les modalités de paiement et les montants alloués de la part agricole du Fonds de Restructuration de l'industrie sucrière de la chicorée à inuline", p. 3; avis 43.525/4 donné le 1^{er} octobre 2007 par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune", p. 11.

⁽⁴⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, point 7.1.2 (<http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf>).

⁽⁵⁾ JO L 293, p. 3.

Le règlement (CEE) n/ 2092/91 a par ailleurs été abrogé par l'article 39, paragraphe 1, du règlement (CE) n/ 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n/ 2092/91 (JO L 189, p. 1). Il ressort toutefois de l'article 42, alinéa 3, de ce règlement qu'il sera seulement applicable au 1^{er} janvier 2009.

2. Lorsqu'un texte est visé au préambule à titre de fondement légal, il y a lieu de ne viser que les dispositions qui constituent ce fondement légal en mentionnant toutes les modifications qui lui ont été apportées et qui sont encore en vigueur ⁽⁶⁾. Aussi, la référence à la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime doit être complétée par la mention de son article 3, § 1^{er}, 2/, 3/ et 6/, modifié par les lois des 29 décembre 1990 et 1^{er} mars 2007, ainsi que par l'arrêté royal du 22 février 2001, et de son article 4, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1^{er} mars 2007.

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 4/, du projet, définit l'organisme de contrôle comme tout organisme agréé "pour exercer les contrôles prévus aux articles 9 et suivants du Règlement [(CEE) n/ 2092/91]".

Il y a toutefois lieu de tenir compte de la modification apportée à l'article 11 du règlement (CEE) n/ 2092/91 par le règlement (CE) n/ 1991/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 ⁽⁷⁾. L'article 11, ainsi modifié, habilite la Commission à accréditer elle-même les organismes chargés du contrôle des produits biologiques susceptibles d'être importés de pays tiers. L'arrêté en projet ne les vise pas.

⁽⁶⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, point 7.1.8 (<http://www.raadvst-consetat.be>).

⁽⁷⁾ JO L 411, p. 18.

Afin de mieux définir le champ d'application du projet, il serait souhaitable de circonscrire la référence de l'article 1, 4/ au seul article 9 du règlement susmentionné.

2. À l'article 1^{er}, § 2, du projet, il n'appartient pas au Gouvernement de décider que des définitions comprises dans un règlement communautaire sont ou non applicables en droit interne, puisqu'un règlement est en tout état de cause directement applicable.

Ce paragraphe doit, en conséquence, être omis.

Article 2

1. L'article 2, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet, prévoit que :

"Dans le cas d'un produit biologique pour lequel des règles de production détaillées ne sont pas fixées par le Règlement ou par le présent arrêté, l'usage d'indications se référant au mode de production biologique peut être autorisé par le Service à condition que le mode de production soit conforme aux pratiques internationales reconnues en matière de production biologique."

Le fonctionnaire délégué a expliqué que cet article

"met en œuvre les dispositions du point 2 de l'article 1^{er} du règlement [n/ 2092/91], notamment en attribuant au Service la responsabilité d'autoriser ou non l'usage d'indications «bio» pour les produits pour lesquels le règlement ne fixe pas de règles de production détaillées. L'activation de ces dispositions n'entraîne en aucun cas une dérogation à l'obligation de respecter les articles 5, 8 et 9 du règlement".

Afin de clarifier le cadre dans lequel l'article 2, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet s'inscrit et de rappeler indirectement l'obligation de respecter aussi les articles 5, 8 et 9 du règlement (CEE) n/ 2092/91, il serait souhaitable de commencer le début de l'article 2, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet, comme suit :

"Dans le cas, visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement, d'un produit [...la suite comme au projet] ".

.../...

2. Par ailleurs, l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CEE) n/ 2092/91 prévoit qu'en l'absence de règle de production communautaire, les règles applicables sont soit des normes nationales soit, à défaut, des normes privées que les États membres reconnaissent. Par conséquent, l'expression des "pratiques internationales reconnues" est inadéquate. Mieux vaut écrire les "normes internationales acceptées ou reconnues en matière de production biologique".

Article 3

1. L'article 3, § 1^{er}, reproduit, en substance, l'article 8, paragraphe 1, alinéa premier, du règlement (CEE) n/ 2092/91.

En principe, un tel procédé est proscrit. En effet, l'article 249, alinéa 2, CE dispose que les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables. Or, "l'applicabilité directe d'un règlement exige que son entrée en vigueur et son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalisent sans aucune mesure portant réception dans le droit national". En conséquence, "aucun procédé ne serait admissible par lequel la nature communautaire d'une règle juridique serait dissimulée aux justiciables" ⁽⁸⁾.

En l'espèce, la disposition est toutefois admissible, dans la mesure où le Gouvernement wallon y lève l'option laissée aux États membres par l'article 8, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement susmentionné ⁽⁹⁾ et désigne les organismes de contrôle comme destinataires des notifications.

Il conviendrait toutefois de préciser que les organismes en question sont ceux qui sont agréés conformément à l'article 4 du projet.

⁽⁸⁾ Arrêt de la Cour de justice du 10 octobre 1973, Variola Spa, 34/73, Rec. p. 981, points 10 et 11.

⁽⁹⁾ Voir aussi le dernier considérant du règlement (CEE) n/ 2092/91.

2. Par ailleurs, le Gouvernement wallon doit tenir compte de l'article 8, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2092/91. Il peut décider que les opérateurs qui produisent, préparent, stockent ou importent d'un pays tiers des produits biologiques notifient leur activité à un organisme de contrôle (article 8, paragraphe 2, premier alinéa, susmentionné). Néanmoins, il doit veiller à ce "qu'une liste mise à jour contenant les noms et adresses des opérateurs soumis au système de contrôle sera rendue disponible pour les intéressés". Cette liste doit être communiquée à l'administration par chaque organisme de contrôle en vertu de l'article 9, paragraphe 8, sous b), du règlement (CEE) n° 2092/91. Toutefois, le projet ne comporte aucune disposition assurant la publicité prescrite. Il doit donc être complété sur ce point.

3. L'article 3, §§ 2 et 3, du projet se fonde sur l'article 8, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 2092/91. Cette disposition a été insérée par un règlement (CE) n° 394/2004 du Conseil, du 24 février 2004 ⁽¹⁰⁾. Le considérant 4 de ce règlement la justifie comme suit :

"Conformément au principe d'une approche fondée sur les risques, il peut sembler disproportionné, dans certains cas, d'appliquer des exigences en matière de notification et de contrôle à certains types de détaillants. Il convient, par conséquent, de prévoir la possibilité pour les États membres d'exempter de ces exigences ce type de détaillants".

En l'espèce, il ressort de la note au Gouvernement wallon que le contrôle des points de vente "a fait l'objet de nombreux débats" et que l'article 3, §§ 2 et 3, du projet est le résultat d'un compromis.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait qu'en cas de contestation, la Région devra montrer que ces dispositions résultent d'une appréciation fondée sur les risques et qu'elles ne sont pas déraisonnables. Faire état d'un compromis est, à cet égard, insuffisant.

4. L'article 3, § 4, du projet, est directement lié au paragraphe 3; il est dès lors suggéré d'en faire un alinéa 2 au paragraphe 3 et d'y remplacer les mots "au § 3" par les mots "à l'alinéa 1^{er}".

⁽¹⁰⁾ JO L 65, p. 1.

Article 5

1.1. L'article 5, alinéa 2, première phrase, du projet prévoit que "la demande d'agrément porte sur le respect des obligations prescrites par le Règlement et précise notamment les points suivants [...]".

1.2. Il n'est pas exact d'écrire qu'une demande d'agrément porte sur le respect d'obligations. L'article 9, paragraphe 5, du règlement (CEE) n/ 2092/91 subordonne l'octroi de l'agrément à un certain nombre de conditions et la demande doit simplement établir que ces conditions sont réunies. Au demeurant, il ressort de l'article 6, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet que son auteur interprète bien l'article 5, alinéa 2, comme une énumération de conditions. Cette disposition doit être réécrite.

1.3. Par ailleurs, l'utilisation de l'adverbe "notamment" et le renvoi à une liste simplement exemplative n'ont pas leur place dans une disposition de portée normative. L'adverbe "notamment" doit, en conséquence, être omis.

1.4. En conséquence, le début de l'article 5, alinéa 2, du projet, serait mieux rédigé comme suit :

"La demande d'agrément doit établir que le demandeur répond aux obligations prescrites par le règlement. Le demandeur doit également préciser : [... la suite comme au projet]".

2.1. L'article 5, alinéa 2, 6/, du projet, dispose que les organismes de contrôle doivent avoir une personnalité juridique de droit belge.

Cette exigence figure déjà à l'article 1^{er}, 6/, de l'arrêté ministériel du 7 août 1997 fixant les conditions supplémentaires à l'agrément des organismes chargés du contrôle du mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, que l'article 14, 1/, du projet abroge.

Elle est toutefois susceptible d'entraver l'établissement, en Belgique, de succursales d'organismes privés installés dans un autre État membre de la Communauté et est aussi susceptible de gêner la libre prestation de services transfrontaliers.

2.2. Or, la Cour de justice des Communautés européennes a récemment jugé ⁽¹¹⁾ ce qui suit, à propos des organismes privés de contrôle visés par le projet :

"31 S'il est vrai que, dans un secteur n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation complète au niveau communautaire, les États membres demeurent, en principe, compétents pour définir les conditions d'exercice des activités dans ce secteur, il n'en reste pas moins qu'ils doivent exercer leurs compétences dans le respect des libertés fondamentales garanties par le traité (voir arrêts du 26 janvier 2006, Commission/Espagne, C 514/03, Rec. p. I-963, point 23, et du 14 décembre 2006, Commission/Autriche, C 257/05, non publié au Recueil, point 18).

[...]

36 La République fédérale d'Allemagne fait valoir, à titre principal, que l'activité des organismes privés constitue une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 CE lu conjointement avec l'article 45, premier alinéa, CE et, à titre subsidiaire, que la disposition litigieuse est justifiée par un objectif de protection des consommateurs.

37 S'agissant du premier ordre d'argumentation, il convient de rappeler que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre prestation des services, l'article 55 CE, lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE, doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts qu'il permet aux États membres de protéger (voir, en ce sens, arrêt du 30 mars 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C 451/03, Rec. p. I 2941, point 45 et jurisprudence citée).

38 Ainsi, selon une jurisprudence constante, la dérogation prévue à ces articles doit être restreinte aux activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (voir arrêt Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, précité, point 46 et jurisprudence citée), ce qui exclut que soient considérées comme une participation à l'exercice de l'autorité publique au sens de ladite dérogation les fonctions simplement auxiliaires et préparatoires vis-à-vis d'une entité qui exerce effectivement l'autorité publique en disposant de la décision finale (arrêt [du 13 juillet 1993,] Thijssen, [C-42/92, Rec.,p. I-4047,] point 22).

⁽¹¹⁾ Arrêt de la Cour du 29 novembre 2007, Commission/Allemagne, C 404/05, non encore publié au Recueil; dans le même sens, arrêt de la Cour du 29 novembre 2007, Commission/Autriche, C 393/05, non encore publié au Recueil, points 29 et 34 à 49.

39 Il résulte du règlement n/ 2092/91 que l'activité des organismes privés et ses modalités d'exercice peuvent être décrites comme suit.

40 Premièrement, les organismes privés mettent en œuvre, conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n/ 2092/91, les mesures de contrôle et de précaution mentionnées à l'annexe III de ce règlement.

41 Deuxièmement, en vertu de l'article 9, paragraphe 9, sous a) et b), dudit règlement, ces organismes tirent les conséquences des contrôles qu'ils effectuent en permettant ou non l'utilisation des indications relatives au mode de production biologique pour les produits commercialisés par les opérateurs qu'ils contrôlent et, en cas d'infraction manifeste ou dont l'effet est prolongé, en interdisant la commercialisation des produits de l'opérateur en cause avec des indications se référant au mode de production biologique pour une période préalablement définie avec l'autorité publique compétente.

42 Troisièmement, en vertu de l'article 9, paragraphes 6, sous c), et 8, sous a) et b), du règlement n/ 2092/91, lesdits organismes doivent rendre compte de leur activité à l'autorité chargée de leur agrément et de leur supervision, respectivement, en l'informant des irrégularités et des infractions constatées ainsi que des sanctions infligées, en lui donnant toute information requise et en lui transmettant chaque année une liste des opérateurs soumis à leur contrôle ainsi qu'un rapport d'activité. Par ailleurs, ledit article 9, paragraphe 8, sous a), prévoit que les organismes privés donnent accès à leurs bureaux et à leurs installations à l'autorité compétente dont ils dépendent aux fins de l'inspection, et donnent toute information et toute aide estimée nécessaire par ladite autorité pour la mise en œuvre de ses obligations.

43 S'il ressort de ces éléments que l'activité des organismes privés ne se limite pas à organiser de simples contrôles de conformité des produits issus de l'agriculture biologique, mais comporte également l'exercice de prérogatives quant aux conséquences à tirer de ces contrôles, il convient néanmoins de souligner que le règlement n/ 2092/91 prévoit l'encadrement de ces organismes par l'autorité publique compétente. Ainsi, l'article 9, paragraphe 4, de ce règlement soumet lesdits organismes à la supervision de cette autorité. Entre autres dispositions, le paragraphe 6 du même article précise les modalités d'exercice de cette supervision, en prévoyant notamment que ladite autorité, outre sa compétence en ce qui concerne la délivrance et le retrait de l'agrément, assure l'objectivité et vérifie l'efficacité des contrôles effectués par les organismes privés. De surcroît, l'article 9, paragraphe 8, sous a), dudit règlement impose à ces organismes de permettre l'accès à leurs bureaux et à leurs installations à l'autorité compétente aux fins de l'inspection.

44 Il apparaît donc que les organismes privés exercent leur activité sous la supervision active de l'autorité publique compétente qui, en dernier lieu, est responsable des contrôles et des décisions desdits organismes, ainsi que le démontrent les obligations incombant à ladite autorité rappelées au point précédent du présent arrêt. [...]. Il en résulte que le rôle auxiliaire et préparatoire dévolu aux organismes privés par ce règlement vis-à-vis de l'autorité de supervision ne saurait être considéré comme une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 CE lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE.

45 La République fédérale d'Allemagne fait toutefois valoir que les organismes privés sont investis, en Allemagne, de prérogatives exorbitantes dudit règlement. Ainsi, ceux-ci seraient compétents pour adopter des actes administratifs dont la force contraignante équivaldrait à celle de décisions prises par une autorité publique.

46 À cet égard, il y a lieu de souligner, d'une part, que, ainsi qu'il a été rappelé au point 37 du présent arrêt, la dérogation prévue à l'article 55 CE, lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE, doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts qu'elle permet aux États membres de protéger.

47 D'autre part, si le règlement n° 2092/91 ne s'oppose pas à ce que les États membres dotent les organismes privés de prérogatives de puissance publique pour mener à bien leur activité de contrôle, voire leur confient d'autres activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, il ressort toutefois de la jurisprudence de la Cour qu'une extension de l'exception permise par les articles 45 CE et 55 CE à une profession entière ne saurait être admise lorsque les activités participant éventuellement à l'exercice de l'autorité publique constituent un élément détachable de l'ensemble de l'activité professionnelle en cause (voir, s'agissant de l'article 45 CE, arrêt *Reyners*, précité, point 47).

48 Or, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté au point 44 du présent arrêt, l'activité des organismes privés telle que définie par le règlement n° 2092/91 ne constitue pas, en elle-même, une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, de sorte que toute autre activité supplémentaire constituant une telle participation en est nécessairement détachable."

2.3. Il s'ensuit que la Région wallonne ne saurait se prévaloir de l'article 45, premier alinéa, CE pour justifier l'exigence figurant à l'article 5, alinéa 2, 6/, du projet.

Par ailleurs, la Cour de justice a également exclu que la protection des consommateurs puissent constituer, en l'espèce, une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier l'obligation de disposer d'un siège social sur le territoire national. Elle a, en effet, considéré que des mesures moins restrictives sont envisageables. Ces mesures pourraient ainsi consister à exiger d'un organisme privé agréé dans un autre État membre la preuve qu'il y dispose effectivement d'un agrément ainsi que de l'infrastructure et du personnel requis pour exécuter les prestations qu'il souhaite fournir sur le territoire belge. Un échange d'informations est également possible ⁽¹²⁾.

2.4. Dans ces conditions, l'article 5, alinéa 2, 6/, du projet doit être omis.

⁽¹²⁾ Arrêt *Commission/Allemagne*, précité, points 49 à 58 et arrêt *Commission/Autriche*, précité, points 50 à 60).

Article 6

1. En ce qui concerne l'article 6, § 1^{er} (devenant l'alinéa 1^{er}), du projet, il convient d'observer, qu'aux termes de l'article 9, paragraphe 4, du règlement(CEE) n/ 2092/91, les États membres doivent désigner une autorité pour superviser les organismes de contrôles. Il incombe donc à la Région de fixer les modalités de ce contrôle en application de l'article 3, § 1^{er}, 6/, de la loi du 28 mars 1975 précitée ⁽¹³⁾. Cela, en tenant compte notamment des indications fournies par l'article 9, paragraphe 8, du règlement susmentionné.

2.1. L'article 6, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet prévoit que "le non-respect des conditions d'agrément précisées à l'article 5 entraîne le retrait immédiat de cet agrément".

Cette disposition n'est admissible que pour autant qu'il soit tenu compte des observations formulées sous l'article 5.

2.2. De plus, l'article 9, paragraphe 6, sous d), du règlement (CEE) n/ 2092/91 prévoit des cas de retrait d'agrément dans des hypothèses autres que celles énumérées à l'article 5 du projet.

La disposition doit donc être complétée pour viser l'ensemble des hypothèses de retrait ⁽¹⁴⁾ prévues par l'article 9, paragraphe 6, d), du règlement (CEE) n/ 2092/91.

⁽¹³⁾ Avis 43.750/4 donné le 14 novembre 2007 par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "concernant une mesure d'aide encourageant la participation des agriculteurs aux régimes de qualité alimentaire dans le cadre du programme de développement rural".

⁽¹⁴⁾ Voir, par exemple, l'obligation de présenter un rapport annuel succinct (article 9, paragraphe 8, sous b), du règlement (CEE) n/ 2092/91).

3.1. Il découle, par ailleurs, de l'article 6, § 2 (devenant l'alinéa 2), du projet que le retrait de l'agrément résulte "immédiatement" du non-respect des conditions imposées pour son octroi. La disposition semble ainsi lier la compétence du Ministre en ce que la mesure apparaît automatique. Cette interprétation est confortée par la circonstance que le projet ne consacre aucune garantie procédurale au bénéfice des organismes de contrôle.

Or, certains motifs de nature à justifier le retrait de l'agrément, en vertu de l'article 9, paragraphe 6, sous d), du règlement (CEE) n° 2092/91 appellent une appréciation. Tel est le cas, par exemple, de l'objectivité du contrôle et de son efficacité ou de la qualification du personnel administratif et technique. De plus, le projet lui-même confère à l'autorité un choix entre la suspension de l'agrément et son retrait.

3.2. Dans ce contexte, il convient de rappeler qu'en droit interne, un principe général de bonne administration impose à l'autorité qui a l'intention de prendre une mesure grave en raison du comportement d'une personne d'informer celle-ci de la mesure envisagée, de lui permettre de faire valoir son point de vue et de recueillir ainsi toutes autres informations utiles avant de prendre une décision en toute connaissance de cause.

3.3. La circonstance que l'article 9, paragraphe 6, sous d), du règlement (CEE) n° 2092/91 ne comporte aucune disposition en la matière ne saurait s'opposer à cette obligation.

En effet, le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci, constitue un principe fondamental du droit communautaire ⁽¹⁵⁾. Son application ne peut

⁽¹⁵⁾ Par exemple : arrêts de la Cour du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, 234/84, Rec. p. 2263, point 27; du 29 juin 1994, Fiskano/Commission, C-135/92, Rec., p. I-2885, point 39, et du 13 septembre 2007, Land Oberösterreich et Autriche/Commission, C-439/05 et C-454/05, non encore publié au Recueil, point 36.

être ni exclue ni restreinte par une disposition réglementaire. Le respect de ce principe doit dès lors être assuré tant en l'absence totale d'une réglementation spécifique qu'en présence d'une réglementation qui ne tiendrait pas elle-même compte dudit principe ⁽¹⁶⁾.

De plus, le respect des droits de la défense s'impose, en tant que principe général, aux autorités nationales lorsqu'elles agissent dans un cadre communautaire ⁽¹⁷⁾.

3.4. L'auteur du projet doit dès lors organiser une procédure afin que tout organisme de contrôle susceptible de se voir infliger une suspension ou un retrait de son agrément soit mis en mesure de faire connaître ses arguments au sujet des éléments retenus à sa charge. À cet égard, l'organisme doit, premièrement, se voir communiquer les éléments retenus à sa charge. Il doit, deuxièmement, être mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments dans le cadre d'une audition ⁽¹⁸⁾.

Article 10

1. L'article 10, § 1^{er}, du projet, a pour objet de préciser comment sont traités "les appels, réclamations et contestations dont l'organisme de contrôle est saisi". Il n'a pas sa place dans un chapitre qui vise les recours contre les décisions prises par un organisme de contrôle.

De plus, l'objet de cette disposition ressortirait mieux s'il était précisé que les appels, réclamations et contestations en question sont ceux formés "par les fournisseurs ou d'autres parties".

⁽¹⁶⁾ Voir, en ce sens : arrêt de la Cour du 24 octobre 1996, Commission/Lisrestal e.a., C-32/95 P, Rec. p. I-5373, point 30; arrêt du Tribunal du 19 juin 1997, Air Inter/Commission, T-260/94, Rec. p. II-997, point 60.

⁽¹⁷⁾ À cet égard, les droits de la défense, tels que reconnus en droit communautaire, ont une portée plus étendue qu'en droit national et recouvrent, en partie, le principe "audi alteram partem" dont la portée est rappelée à l'observation 3.2 formulée sous l'article 5.

⁽¹⁸⁾ Par exemple : arrêt de la Cour du 29 juin 1994, Fiskano/Commission, C-135/92, Rec. p. I-2885, points 39 et 40 ; arrêt du Tribunal du 11 juillet 2007, Sison/Conseil, T-47/03, non encore publié au Recueil, points 139 et 141.

2. Il ressort seulement indirectement de l'article 10, § 2, alinéa 2, du projet qu'un "comité de recours" est créé. Il conviendrait de l'instituer expressément. De plus, il y a lieu de régler complètement sa composition.

3. Selon l'article 10, § 2, alinéa 3, du projet, des intervenants peuvent être entendus après l'audition de l'opérateur. Cette disposition n'est pas acceptable comme telle. Le respect des droits de la défense exige, en effet, que les observations de ces tiers soient communiquées aux opérateurs et que ces derniers soient mis en mesure de réagir à celles-ci.

4. Le comité de recours statue "par consensus" en vertu de l'article 10, § 2, alinéa 3, du projet. Le texte ne règle pas la situation si ce consensus n'est pas atteint. Il appartient à l'auteur du projet d'examiner si, dans ce cas, le mécanisme institué par l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, offre une garantie suffisante compte tenu, notamment, des délais requis par cette disposition.

6. À l'article 10, § 2, alinéa 4, du projet, il ne convient pas de préciser que la décision du comité de recours "doit être motivée"; une telle obligation résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

7. À l'article 10, § 2, alinéa 5, du projet, il y a lieu d'écrire "enjoignant à l'intéressé d'acquitter ces frais", plutôt que "enjoignant l'intéressé à acquitter ces frais".

Article 11

Il convient de préciser que les prescriptions supplémentaires sont adoptées en application de l'article 12, alinéa 2, du règlement (CEE) n° 2092/91 et qu'elles concernent seulement les animaux d'élevage et les produits animaux obtenus sur le territoire de la Région wallonne.

Article 12

1. L'article 12 habilite le Ministre chargé de l'agriculture à adapter les annexes au projet aux modifications du règlement (CEE) n/ 2092/91, aux évolutions des techniques de contrôle et au développement du mode de production biologique.

Il n'a pas sa place dans les dispositions finales qui regroupent seulement les dispositions abrogatoires, les dispositions transitoires, le fixant vigueur et l'exécutoire.

2. En outre, l'article 12 dispose que "ces adaptations sont fixées après concertation des organisations représentatives du secteur de la production biologique". Les annexes du projet font aussi référence à ces organisations. Il appartient dès lors à l'auteur du projet de préciser comment sera assurée la représentativité "des organisations [...] du secteur de la production biologique" ainsi que l'organisation de la concertation.

Article 13

L'article 13 règle la manière selon laquelle les infractions à l'arrêté en projet seront recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées. Comme l'article 12, il ne doit pas figurer parmi les dispositions finales.

Annexe 1

Point 1.2/

1. Le point 1.2/ confie à l'administration le soin d'élaborer des lignes directrices contraignantes.

Cette habilitation est contraire au principe de la hiérarchie des normes. En effet, conformément à l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seul le Gouvernement, de même que chacun de ses membres, est

.../...

responsable devant le Parlement. De plus, selon les principes établis par l'article 69 de la même loi, le Gouvernement délibère collégialement de toutes affaires de sa compétence, sans préjudice des délégations qu'il accorde. Au regard de ces règles, il ne se conçoit pas que le Gouvernement délègue, non à l'un de ses membres, mais directement à l'administration le pouvoir de prendre des dispositions réglementaires, même si celles-ci revêtent un caractère accessoire. Il convient dès lors que l'arrêté en projet ne délègue des compétences réglementaires qu'à celui de ses membres auquel il entend confier la politique agricole.

2. La section de législation rappelle, au demeurant, que la section du contentieux administratif reconnaît aux circulaires contraignantes le caractère d'actes susceptibles de recours, pour être en mesure de les annuler en raison de l'incompétence de son auteur ou du non-respect des formalités requises, telle la consultation de la section de législation ⁽¹⁹⁾.

Les lignes directrices doivent, dès lors, prendre la forme d'un arrêté ministériel.

Point 4.1/

La section de législation n'aperçoit pas l'intérêt d'un engagement écrit de l'opérateur d'obtempérer à une demande d'amélioration. Cette mention semble indiquer que, *a contrario*, la demande d'amélioration simple n'a pas d'effet contraignant. Or, si tel était le cas, cette mesure n'aurait pas le caractère d'une sanction. D'ailleurs, le commentaire qui lui est consacré révèle qu'elle a déjà un caractère obligatoire. Cette interprétation est confirmée par l'indication qu'une demande d'amélioration non respectée dans le délai fixé donne toujours lieu à un avertissement.

⁽¹⁹⁾ Voir, par exemple, les arrêts du Conseil d'État du 14 septembre 2005, asbl Association générale de l'industrie du médicament, n/ 148.867, et du 16 novembre 2006, asbl Union des entreprises de Bruxelles et Union professionnelle du secteur immobilier, n/ 164.853.

Point 4.2/

Comme déjà observé sous le point 1.2/ (observation particulière 2), les lignes directrices fixées par le Ministre doivent prendre la forme d'un arrêté ministériel.

Point 5.1/

Le point 5.1.2/ de l'annexe précise que "l'organisme de contrôle est tenu de fournir au Service la grille des sanctions applicables aux opérateurs". Une telle disposition fait double emploi avec l'obligation qui incombe déjà à l'organisme de contrôle de joindre, en application de l'article 5 du projet et de l'article 9, paragraphe 5, b) du règlement (CEE) n/ 2092/91, cette grille de sanctions à la demande d'agrément de l'organisme concerné.

Point 5.2/

Selon le point 5.2.1/ la liste des opérateurs devrait comprendre des données dont un certain nombre seront établies par l'administration. De même celle-ci pourra imposer des données statistiques complémentaires en vertu du point le 5.2.2/.

Conformément à l'observation particulière 1 formulée sous le point 1.2 de l'annexe, il appartient au Ministre chargé de l'agriculture d'établir les données complémentaires nécessaires. Il en va d'autant plus ainsi que la fourniture de données statistiques peut constituer une charge importante.

Point 5.3.2/

Les dérogations et les autorisations envisagées au point 5.3.2/ doivent être précisées par la mention des dispositions du règlement (CEE) n/ 2092/91 qui les prévoient.

Annexe 2

Dans la phrase introductive, il y a lieu de viser l'article 8 de l'arrêté et non son article 6.

Annexe 3

Il convient de remplacer la référence à l'article 10 par un renvoi à l'article 11 dans la phrase introductive de l'annexe.

Observations finales

1. Il ressort des explications d'un fonctionnaire délégué que la mention, au préambule, de la nécessité "de mettre en place avant le 1^{er} juillet 2005 une procédure visant au contrôle des points de vente distribuant des produits biologiques" est le reliquat d'un précédent projet et qu'elle doit être omise.

2. La division en chapitres d'un arrêté aussi bref ne se justifie pas et sera omise.

3. Ensuite, la division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. La présentation des articles 2, 6 et 9 doit dès lors être revue.

4. Enfin, à l'article 3, §§ 2 et 3, et à l'annexe 2, il y a lieu de remplacer le code monétaire ISO "EUR" par le substantif "euro" et de l'accorder.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE