

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.423/4
DU 3 DÉCEMBRE 2008

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 5 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'agrément des systèmes de qualité ouvrant l'accès au financement d'actions d'information et de promotion des produits agricoles en application du règlement (CE) n/ 501/2008", 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.

Formalités préalables

Selon le délégué du ministre, l'arrêté en projet a donné lieu à un avis favorable du Groupe de Travail permanent de la Conférence Interministérielle de la Politique Agricole et la procédure d'approbation peut être poursuivie selon la procédure rapide.

Par ailleurs, l'accord du Ministre du Budget a été obtenu en séance du Gouvernement et devrait être formalisé sous peu.

Il appartient à l'auteur du projet à veiller au bon accomplissement de ces formalités préalables.

Il est par ailleurs rappelé que la seule présence du Ministre du Budget lors de la délibération du Gouvernement ne peut tenir lieu de l'accord préalable requis en application de la réglementation en matière de contrôle administratif et budgétaire.

Fondement juridique

A. Mise en oeuvre des règlements européens

1. Les six premiers alinéas du préambule visent cinq règlements européens ainsi qu'une décision de la Commission européenne, mais le projet n'a pas pour objet, à proprement parler, d'assurer l'exécution en droit interne de ces actes de droit européen.

.../...

Il s'agit plutôt de créer un dispositif d'agrément permettant de satisfaire à la condition prévue par l'annexe I du règlement (CE) n° 501/2008 de la Commission du 5 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 3/2008 du Conseil du 17 décembre 2007 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur et dans les pays tiers, en ce qui concerne les "viandes fraîches, réfrigérées ou congelées, produites conformément à un régime de qualité communautaire ou national", suivant laquelle seuls les produits élaborés dans le cadre des systèmes de qualité agréés, si ces systèmes ne sont pas européens, par les autorités nationales, et satisfaisant aux critères énoncés à l'article 32 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), peuvent faire l'objet de campagnes d'information pouvant être, en tout ou en partie, financées par le budget communautaire dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 3/2008 précité.

Aussi, si l'application de règlements européens nécessite parfois des mesures d'exécution en droit interne, tel n'est pas le cas en l'occurrence : le projet ne prévoit pas de mesures d'exécution des règlements visés au préambule que leur applicabilité directe imposerait aux autorités belges d'adopter pour permettre leur correcte application en droit interne mais seulement de rendre possible, au bénéfice des producteurs concernés, l'application du régime d'aides prévues par les divers règlements visés au préambule.

Or, si l'on se réfère aux recommandations formulées au n° 40, page 48, du guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires "Principes de technique législative" ⁽¹⁾, un règlement européen ne doit être mentionné dans le préambule d'un arrêté avant l'indication du fondement juridique, précédé du mot "Vu", que s'il s'agit d'un tel règlement que l'arrêté doit exécuter en droit interne pour en permettre l'application.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 40 <http://www.conseildetat.be> (03/12/2008).

2. En revanche, dans le cas où, comme en l'espèce, la mention de règlements européens dans le préambule apparaît seulement utile pour décrire le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'arrêté, il convient de la faire figurer après celle des formalités obligatoires et facultatives, précédée du mot "Considérant" au lieu du mot "Vu".

Cette mention des actes de droit européen pertinents pour éclairer ce contexte peut du reste être développée sous la forme d'une explication des rapports entre ces actes et l'arrêté, telle celle fournie plus haut, complétée par la précision que l'article 32 du règlement (CE) n° 1698/2005 précité doit se lire conjointement avec l'article 22 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de consacrer des considérants, d'une part, au règlement (CE) n° 1974/2006 précité, et d'autre part, à la décision C(2007) 6083 de la Commission du 30 novembre approuvant le programme de développement rural de la Wallonie (Belgique) pour la période de programmation 2007-2013. En effet, comme l'a reconnu le délégué du ministre, ce règlement et cette décision sont sans liens directs avec l'objet de l'arrêté en projet.

B. Fondement en droit interne

Le délégué du ministre a été interrogé le 24 novembre 2008 au sujet de "l'accord du Ministre du Budget" et de "la concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale" ⁽²⁾ dont font état les alinéas 9 et 10 du préambule. Aucun des documents joints à la demande d'avis n'atteste en effet l'accomplissement de ces formalités.

⁽²⁾ Il s'agit de la concertation prévue par l'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le projet trouve son fondement juridique dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, dont l'article 3, § 1^{er}, 2/, habilite le Roi à, notamment, déterminer les conditions auxquelles sont soumis les produits de l'élevage et visant à établir une distinction sur la base de différences de qualité ou de certaines caractéristiques entre les produits mis dans le commerce. Cette disposition légale constitue le fondement des articles 1^{er}, 2, 3 et 4, alinéa 1^{er}, du projet.

Conformément à l'article 22, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n/ 1974/2006 précité,

"Pour être admissible au bénéfice d'une aide, les régimes de qualité alimentaire reconnus par les États membres, visés à l'article 32, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n/ 1698/2005, [...] les produits relevant des régimes concernés répondent à un cahier des charges contraignant dont le respect est vérifié par un organisme d'inspection indépendant".

L'article 4, alinéa 2, du projet prévoit dès lors que

"Parallèlement à l'agrément du cahier des charges, le Ministre agréé l'(ou les) organisme(s) certificateur(s) pour le contrôle de la bonne application du cahier des charges considéré. À cette fin, l'(ou les) organisme(s) certificateur(s) se soumet(tent) au contrôle du Service. Le Ministre peut arrêter des modalités d'agrément plus détaillées."

L'article 3, § 1^{er}, 6/, de la loi précitée du 28 mars 1975 habilite en effet le Roi à, notamment,

"fixer les mesures de contrôle destinées à assurer l'exécution des réglementations prises en vertu des dispositions ci-dessus et les règles à observer par les personnes auxquelles ces réglementations s'appliquent".

Conformément à l'article 83, § 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est toutefois au Gouvernement qu'il appartient de mettre en oeuvre cette habilitation.

L'attribution par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres ne peut, quant à elle, être réputée compatible avec les dispositions de l'article 69 de ladite loi spéciale que pour autant que cette délégation ne concerne que des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou de détail.

.../...

C'est donc un arrêté du Gouvernement lui-même qui doit déterminer les règles essentielles suivant lesquelles le respect des contraintes imposées par les cahiers des charges agréés sera vérifié par des organismes d'inspection indépendants et ces organismes seront eux-mêmes agréés par le ministre, auquel ne pourra être délégué, outre ce pouvoir de décision, qu'un pouvoir réglementaire d'exécution de ces règles essentielles limité à des mesures de détail.

En particulier, il ne se concevrait pas qu'il soit habilité par le Gouvernement, comme c'est le cas dans le projet, puisqu'il n'énonce aucune règle notamment sur ce point essentiel, à déterminer lui-même les conditions en application desquelles il pourrait ensuite refuser ou retirer l'agrément des organismes d'inspection indépendants.

À moins que le texte en projet ne rende applicable un régime d'agrément existant en matière agricole et satisfaisant aux exigences qui viennent d'être rappelées, auquel cas une habilitation limitée pourrait être conférée au ministre pour arrêter des modalités d'application propres à la matière envisagée, l'article 4, alinéa 2, du projet doit donc être fondamentalement revu.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 7, devenant l'alinéa 1^{er}, il convient de viser l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 28 mars 1975 précitée.

2. Il convient d'écrire l'alinéa 11, devenant l'alinéa 5, comme suit :

"Vu l'avis 45.423/4 du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽³⁾.

Dispositif

Article 3

L'article 3, alinéa 2, 1^{er} tiret, en projet est rédigé comme suit :

- "- un cahier des charges donnant lieu à l'obtention de produits présentant des caractéristiques particulières, et ne reposant pas sur une méthode de production spécifique, implique la perception d'une différence nutritionnelle, diététique ou organoleptique par rapport au produit de référence, qui est objectivée;"

Interrogé sur ce point le délégué du ministre a confirmé que ce texte fait référence au premier tiret du point a) de l'article 22, paragraphe 2 du règlement (CE) 1974/2006 précité, lequel dispose :

"2. Pour être admissible au bénéfice d'une aide, les régimes de qualité alimentaire reconnus par les États membres, visés à l'article 32, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n/1698/2005, doivent respecter les conditions suivantes :

- a) la spécificité du produit final relevant desdits régimes procède d'un cahier des charges précis définissant des méthodes d'exploitation qui garantissent :
 - des caractéristiques spécifiques, y compris en ce qui concerne le processus de production, ou
 - l'obtention d'un produit final dont la qualité va largement au-delà des normes commerciales applicables aux produits de grande consommation, en termes phytosanitaires, de santé publique ou de police sanitaire, de bien-être des animaux ou de protection de l'environnement;"

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2 www.conseildetat.be (03/12/2008).

Afin de mieux faire ressortir cette intention, le délégué du ministre a suggéré de modifier comme suit le texte de l'article 3, alinéa 2, premier tiret, de l'arrêté en projet :

"- un cahier des charges donnant lieu à l'obtention de produits présentant des caractéristiques spécifiques ne reposant pas sur le processus de production, implique la perception d'une différence nutritionnelle, diététique ou organoleptique par rapport au produit de référence, qui est objectivée;"

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation n'aperçoit pas comment tant le texte initial que le texte revu peuvent être considérés comme compatibles avec les exigences qui résultent de l'article 22, paragraphe 2, point a), premier tiret, du règlement (CE) 1974/2006 précité, à savoir la définition de méthodes d'exploitation qui garantissent des caractéristiques spécifiques "y compris en ce qui concerne le processus de production", ce que tendent précisément à exclure les deux textes examinés.

Dans ce contexte, il y a toutefois lieu de rappeler que la détermination de la portée exacte des dispositions du règlement (CE) 1974/2006 précité, relève en dernier ressort de la compétence des autorités européennes sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes.

Observation finale

Dans l'ensemble du projet, il y a lieu de mentionner correctement les règlements européens par toutes leurs données d'identification telles qu'elles ressortent de la publication de l'acte au Journal officiel de l'Union européenne.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE