

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.927/4
DU 15 JUILLET 2009

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 juin 2009, 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 et abrogeant l'arrêté du 28 février 2008", a donné 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 7 juin 2009, celui-ci 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.

Portée du projet d'arrêté

1. Le 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, tel que modifié par le règlement (CE) n/ 967/2008 du Conseil du 29 septembre 2008, prévoit un cadre réglementaire pour la production, l'étiquetage et le contrôle d'un certain nombre de produits pour autant qu'ils portent des indications qui renvoient au mode de production biologique ou dont il est prévu d'apporter de telles indications sur ces produits, de même que pour l'importation en provenance de pays tiers de produits de même nature. Le règlement (CE) n/ 834/2007 a ultérieurement été exécuté par le règlement (CE) n/ 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008, tel que modifié par le règlement (CE) n/ 1254/2008 de la Commission du 15 décembre 2008.

.../...

Comme l'intitulé du règlement (CE) n/ 834/2007 le mentionne, ce règlement a abrogé, à la date du 1^{er} janvier 2009, le règlement (CEE) n/ 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. L'exécution du règlement (CEE) n/ 2092/91, a été assurée dans l'ordre juridique interne, en ce qui concerne la Région wallonne, par l'arrêté du 28 février 2008 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques, qui a fait l'objet de l'avis 43.842/4, donné le 12 décembre 2007.

2. Le projet examiné vise donc, en ce qui concerne la Région wallonne ⁽¹⁾, à remplacer l'arrêté du 28 février 2008, précité ⁽²⁾, et à arrêter les modalités d'exécution nécessaires à la bonne application des règlements (CE) n/ 834/2007 et (CE) n/ 889/2008, précités.

Compétence de l'auteur de l'acte

Au projet d'arrêté présentement examiné est jointe une annexe 4, intitulée "Modalités d'application des règlements dans le secteur végétal", et comportant diverses dispositions relatives à la création et à la gestion d'une base de données des semences ou des plants de pommes de terre obtenus selon le mode de production biologique.

L'article 48 du règlement (CE) n/ 889/2008, dispose comme suit :

"1. Chaque État membre veille à la création d'une base de données informatisée établissant la liste des variétés pour lesquelles des semences ou des plants de pommes de terre obtenus selon le mode de production biologique sont disponibles sur son territoire.

2. La base de données est gérée par l'autorité compétente de l'État membre ou par une autorité ou un organisme qu'il désigne à cet effet, ci-après dénommé «gestionnaire de la base de données». Les États membres peuvent également désigner une autorité ou un organisme privé dans un autre pays.

⁽¹⁾ Pour ce qui concerne la Région flamande, voir l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 décembre 2008 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (au sujet duquel la section de législation a donné le 25 novembre 2008 l'avis 45.333/3).

⁽²⁾ L'article 18 du projet présentement examiné abroge cet arrêté.

3. Chaque État membre communique à la Commission et aux autres États membres le nom de l'autorité ou de l'organisme privé désigné pour gérer la base de données."

S'agissant d'adopter des dispositions similaires à celles présentement examinées, les chambres réunies de la section de législation ont considéré à diverses reprises ⁽³⁾, que la Région wallonne ne peut actuellement pas être considérée comme compétente pour arrêter de telles dispositions et ce, à défaut, pour l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche et des divers protocoles conclus en exécution de cet accord, d'avoir fait l'objet de la procédure d'assentiment requise par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽³⁾ Voir les avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes; 44.371/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juin 2008 modifiant les annexes de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 fixant les rétributions dues pour l'inscription des variétés aux catalogues nationaux des variétés, pour l'exercice de certaines professions dans le secteur du matériel de multiplication végétale et pour le contrôle de ce matériel; 46.486/VR/4, donné le 15 juin 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés"; 46.726/VR, donné le 23 juin 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique" et l'avis 46.860/VR, donné le 23 juin 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes".

En l'espèce, l'article 16 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 précité dispose comme suit :

"En ce qui concerne le mode de production biologique et intégrée, les parties concluent un protocole portant notamment sur les objets suivants :

- la fixation des modalités d'application de la réglementation européenne;
- l'agrément et supervision des organismes de contrôle et de certification;
- la délivrance des autorisations d'importation de pays tiers et des études d'équivalence;
- la délivrance des autorisations pour utilisation d'ingrédients non biologiques ou de semences non biologiques;
- la structure de coordination et les relations avec l'Union européenne".

Compte tenu des avis précités des chambres réunies de la section de législation, la Région wallonne n'est pas compétente pour adopter le chapitre premier de l'annexe 4.

De manière plus générale, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que l'assentiment donné à cet accord de coopération du 30 mars 2004 serait de nature, pour ce qui concerne la production biologique visée à l'article 16 de l'accord de coopération, à faciliter une application harmonieuse des règlements européens en la matière.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 4

Il y a lieu d'omettre l'alinéa 4, soit le visa de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2008 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, qui n'est ni modifié ni abrogé par le texte en projet.

.../...

Alinéa 8

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 ne dépassant pas un mois ⁽⁴⁾.

Alinéa 9

L'alinéa 9 doit être mentionné comme suit :

"Vu l'avis 46.927/4 du Conseil d'État, donné le 15 juillet 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽⁵⁾.

Dispositif

Article 3

Si l'intention de l'auteur du projet est de faire usage de la dérogation prévue à l'article 42, alinéa 2 du règlement (CE) n° 834/2007 ⁽⁶⁾, la disposition en projet devrait à tout le moins être revue afin de préciser qu'elle constitue une modalité d'exécution de l'article 42, alinéa 2, du règlement (CE) n° 834/2007 et de mieux faire ressortir son champ d'application, conformément à celui défini par cette disposition.

⁽⁴⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 40.037/4, donné le 10 avril 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2006 relatif à l'octroi d'une subvention aux propriétaires particuliers pour la régénération des espèces feuillues et résineuses.

⁽⁵⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, www.conseildetat.be (15/07/2009).

⁽⁶⁾ Voir également le considérant (40) de ce règlement.

Article 4

1. Dans la mesure où il reproduit en partie l'article 28 du règlement (CE) n/ 834/2007, la rédaction de cet article 4 doit être revue pour reproduire plus fidèlement les dispositions pertinentes de cet article 28, dont, par exemple, le paragraphe 1 vise, en son alinéa 1^{er}, non seulement le "produit biologique", mais également celui "en conversion vers l'agriculture biologique", et en son alinéa 2, les "exportateurs qui exportent des produits fabriqués conformément aux règles de production fixées dans le présent règlement", contrairement à l'article 4 du projet.

2. Les observations 2 et 3 formulées au sujet de l'article 3 dans l'avis 43.842/4 précité conservent également leur pertinence, eu égard à l'article 28, paragraphes 2 et 5, du règlement (CE) n/ 834/2007.

Article 6

Comme il est de règle que les délégations accordées par le Gouvernement en vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles le soient à ses membres, plutôt que directement à des agents de ses services, mieux vaudrait maintenir sur ce point la règle actuelle de l'article 4 de l'arrêté du 28 février 2008 précité, qui confie au ministre l'agrément des organismes de contrôle.

Article 8

1. L'observation qui précède vaut également pour l'article 8, § 2, alinéa 4, du projet, en ce qu'il désigne l'autorité compétente pour retirer l'agrément; l'article 6, § 2, alinéa 4, de l'arrêté du 28 février 2008 précité délègue également cette compétence au ministre.

2. Par ailleurs, tenant compte de l'observation 1 sur l'article 6 dans l'avis 43.842/4 du 12 décembre 2007, l'article 6, § 1^{er}, seconde phrase, du même arrêté attribue au service administratif chargé de superviser les organismes de contrôle également la compétence de déterminer, comme l'article 8, § 1^{er}, seconde phrase, du projet le prévoit aussi, "la procédure de supervision mise en place à cette fin". S'agissant de dispositions réglementaires, l'intervention du ministre est nécessaire ⁽⁷⁾.

3. Enfin, l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, du projet prévoit le retrait de l'agrément notamment lorsque l'organisme de contrôle "ne respecte pas les conditions d'agrément prévues à l'article 7 du présent arrêté". Les précisions énumérées au second alinéa de cet article ne peuvent cependant pas toutes être, à proprement parler, qualifiées de "conditions d'agrément". Le texte doit en conséquence être clarifié sur ce point.

Article 13

1. L'alinéa 1^{er}, dernière phrase, de l'article 13 du projet prévoit que, dans le cours de la procédure de réclamation, l'opérateur doit introduire ses moyens de défense "dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi du courrier par lequel lui a été notifiée la décision faisant l'objet du recours".

Cette disposition applique, en matière de notification d'un acte administratif faisant courir un délai, la "théorie de l'émission". Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle ⁽⁸⁾. Il y a lieu, comme le fait à juste titre l'article 11, § 4, alinéa 2, du projet, de lui substituer la "théorie de la réception".

⁽⁷⁾ Voir, dans l'avis 43.842/4 précité, l'observation 1 sur le point 1, 2/, de l'annexe 1.

⁽⁸⁾ C.C., arrêt 170/2003 du 17 décembre 2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. Van Drooghenbroeck, "Reviement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", J.T., 2004, p. 47, et plus récemment, C.C., arrêt 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12 et C.C., arrêt 162/2007 du 19 décembre 2007, B.3 à B.5. Voir, dans le même sens, l'avis 44.902/2/V, donné le 11 août 2008, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi d'aides (de subventions) aux agriculteurs pour la construction d'une unité de biométhanisation agricole".

L'alinéa 4 appelle *mutatis mutandis* une observation analogue.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

2. L'alinéa 4 appelle une observation similaire à celle formulée dans l'avis 43.842/4 du 12 décembre 2007 comme observation 7 sur l'article 10 : il faut par conséquent écrire "enjoignant à l'intéressé", et non "enjoignant l'intéressé".

Article 19

Il convient d'écrire :

"Le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Observation finale de légistique

Il y a lieu d'omettre dans le dispositif de l'arrêté en projet et ses annexes les expressions "du présent arrêté" ⁽⁹⁾, "du présent article" ⁽¹⁰⁾ ou "du présent paragraphe" ⁽¹¹⁾. De telles références internes sont inutiles ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ À titre d'exemple, voir les articles 4, § 1^{er}, 6, 8, § 1^{er} et § 2, alinéa 1^{er}, 9, 10 et 11 du projet.

⁽¹⁰⁾ À titre d'exemple, voir l'article 4, §§ 2 et 3, alinéa 1^{er}, du projet.

⁽¹¹⁾ À titre d'exemple, voir les articles 4, § 3, alinéa 2, 8, § 2, alinéa 2, du projet.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, recommandation n/ 72, a).

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE