

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.152/4
DU 19 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 20 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la mention facultative des modes d'élevage dans l'étiquetage de la viande de volaille", a donné l'avis suivant :

Examen du projet d'arrêté

Formalités préalables

Interrogé sur la question de savoir si l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget avaient été recueillis sur l'arrêté en projet, le délégué du ministre a répondu comme suit :

"Ce projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances ni à l'accord du Ministre du Budget.

Nous estimons que ce texte n'aura pas d'incidence budgétaire pour la Région wallonne, la compétence en cette matière étant déjà existante et exercée par l'administration dans sa totalité, y compris les contrôles de terrain lorsque nécessaire. Il ne s'agit donc pas de nouvelles tâches, mais au contraire d'une simplification administrative permettant de rationaliser les contrôles en les confiant à des organismes privés agréés déjà présents sur le terrain pour le contrôle d'autres législations fédérales ou régionales".

Compte tenu de l'abrogation de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif aux normes de commercialisation pour la viande de volaille, qui prévoyait la perception de certaines recettes, notamment en vertu des articles 3, § 2 et 5, § 3, le projet d'arrêté doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} du préambule sera rédigé comme suit ⁽¹⁾ :

"Vu le règlement (CE) n/ 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n/ 1140/2009 du Conseil du 20 novembre 2009;"

Alinéa 2

À l'alinéa 2, entre le mot "modifié" et les mots "par le règlement (CE) n/ 508/2009", il convient d'insérer les mots "en dernier lieu".

Alinéa 3

Tous les articles et éventuelles subdivisions d'articles de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, qui constituent le fondement précis de l'arrêté en projet, seront mentionnés avec les modifications encore en vigueur que ces articles et subdivisions ont subies ⁽²⁾.

Ainsi qu'en a convenu le délégué du ministre, l'article 4 de la loi du 28 mars 1975, précitée, ne procure pas de fondement juridique au projet. La mention de cet article sera omise.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 73.2.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 27, b) et c).

Il y a lieu, par contre, d'ajouter la mention de l'article 8, § 3, alinéa 2, de la même loi, qui sert de fondement juridique à l'article 11, alinéa 2, dernière phrase, du projet.

Alinéa 7

À l'alinéa 7, l'avis du Conseil d'État sera mentionné comme suit :

"Vu l'avis 48.152/4 du Conseil d'État, donné le 19 mai 2010, 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 2

Compte tenu des explications fournies par le délégué du ministre mieux vaut écrire :

"(...) à condition que le respect tant des exigences y afférentes que de celles applicables aux opérateurs concernés soit contrôlé régulièrement (...) (la suite comme au projet)".

Article 3

1. Afin de clarifier, dans l'article 3 du projet, ce qu'il convient d'entendre par les mots "selon les normes en vigueur pour les activités d'inspection et de certification des produits pour le contrôle des modes d'élevage visés à l'article 11 du

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

règlement 543/2008"⁽⁴⁾, il y a lieu de mentionner expressément les dispositions du ou des règlements qui déterminent les normes qui sont applicables aux organismes, accrédités ou en cours d'extension d'accréditation, qui sollicitent l'agrément.

2. Le délégué du ministre a été invité à expliquer si l'article 3, alinéa 2, du projet, n'était pas contraire à l'article 13 du règlement 543/2008, en ce qu'il permet l'agrément d'organismes de contrôle "en cours d'extension d'accréditation pour le contrôle des modes d'élevage visés à l'article 11 du règlement 543/2008", mais n'ayant pas encore obtenu cette accréditation.

Le délégué du ministre a répondu à cette question comme suit :

"Un organisme de contrôle en cours d'extension d'accréditation répond déjà aux critères définis par la norme EN 45011, c'est-à-dire qu'il a déjà développé toutes ses procédures de contrôle et de certification conformément à cette norme pour le secteur agroalimentaire et le fait d'être en cours d'extension d'accréditation pour la viande de volaille veut dire qu'il a déjà développé ces procédures conformément à la norme pour le secteur concerné. L'organisme en question a donc démontré une expérience préalable certaine en matière de contrôle et de certification. En outre, la procédure d'extension d'accréditation est limitée dans le temps car la demande introduite auprès de BELAC devra faire l'objet d'une décision finale de la part de ce dernier (accréditation ou pas). Si la procédure d'extension d'accréditation se clôture par un refus d'accréditation, l'organisme ne répondra plus aux exigences de l'article 3 et ne pourra donc faire l'objet d'une reconnaissance officielle".

La section de législation se demande si l'article 13 du règlement 543/2008 permet d'agréer des organismes qui ne satisfont pas à la norme mentionnée dans cette disposition à la condition supplémentaire ⁽⁵⁾ d'"être en cours d'extension d'accréditation pour le contrôle des modes d'élevage visés à l'article 11 du règlement 543/2008 tout en y appliquant les exigences des normes en question au moment de la demande". Il résulte

⁽⁴⁾ Il s'agit du règlement (CE) 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille (ci-après le "règlement 543/2008").

⁽⁵⁾ Il s'agit d'organismes de contrôle déjà accrédités selon les normes en vigueur pour les activités d'inspection et de contrôle des produits dans le secteur agro-alimentaire.

des explications du délégué du ministre que le système mis en place repose sur une présomption de conformité jusqu'à ce que l'organisme soit dûment accrédité. En effet, se pose la question de savoir quelle sera la situation dans l'hypothèse où BELAC aura refusé cette extension de l'accréditation.

Article 4

1. Il ressort de l'article 4, § 1^{er}, f), g) et h), du projet, que le soin de fixer le plan de contrôle, les cas et types de sanctions ainsi que la tarification des frais de contrôle, serait laissé aux organismes de contrôle, sous réserve d'un agrément de ces éléments par le Ministre.

La fixation d'éléments essentiels tels que le plan de contrôle, la liste des cas pouvant faire l'objet de sanctions et les sanctions applicables, ainsi que la tarification appliquée aux différentes prestations, ne peut être confiée aux organismes de contrôle qui sont des organismes de droit privé.

L'agrément des organismes de contrôle est certes subordonné à l'approbation, par le Ministre, des éléments énumérés à l'article 4, § 1^{er}, f), g) et h), du projet mais il convient que les éléments essentiels sur la base desquels le ministre pourra exercer son pouvoir d'approbation soient fixés par le Gouvernement lui-même ⁽⁶⁾.

L'article 4, § 1^{er}, sera revu à la lumière de cette observation.

Il est par ailleurs renvoyé à l'observation formulée sous l'article 10.

⁽⁶⁾ Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2008 notamment les articles 9, 10 et 11 qui renvoient aux annexes 1 à 3, arrêté sur lequel la section de législation a donné le 15 juillet 2009 l'avis 46.927/4.

2. Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser que les "informations requises" sont les informations qui figurent au paragraphe 1^{er}, a) à e).

3. À l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, du projet, ainsi qu'en a convenu le délégué du ministre, il y a lieu d'omettre la mention de l'article 7, cette disposition ne formulant pas d'obligation à charge des opérateurs concernés.

4. Comme en a convenu le délégué du ministre, en vue d'assurer la cohérence avec le paragraphe 6 qui mentionne les possibilités de retrait temporaire ou définitif d'agrément, il est suggéré d'insérer, au paragraphe 5, alinéa 4, entre les mots "le cas échéant, de retirer" et les mots "l'agrément de l'organisme de contrôle mis en cause", les mots ", temporairement ou définitivement,".

Dans le même souci de cohérence, il est proposé d'insérer, au paragraphe 7, après les mots "Tout agrément ou retrait", les mots "temporaire ou définitif".

Article 7

L'alinéa 1^{er} devrait être rédigé de manière à mieux faire ressortir que "l'introduction des moyens de défense" constitue l'exercice d'un recours administratif" ⁽⁷⁾.

Article 8

Invité à expliquer la portée des mots "le nombre de volailles produites", figurant à l'article 8, § 2, b), du projet, le délégué du ministre a répondu qu'il s'agissait "du nombre global de volailles produites par mode d'élevage et par type de volailles ayant fait l'objet de certification par l'organisme de contrôle". Le délégué du ministre a convenu de l'utilité de préciser le texte en ce sens.

⁽⁷⁾ Voir par exemple l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 2010 précité.

Le délégué du ministre a également admis qu'il serait utile d'imposer la mention du nombre de volailles abattues, dans le rapport d'activité annuel lorsque l'opérateur concerné est un abattoir.

Article 10

Il ressort de la première observation relative à l'article 4 que les éléments essentiels du régime envisagé, tels le plan de contrôle, les sanctions et les tarifs, doivent être définis dans l'arrêté en projet.

La délégation envisagée à l'article 10 pourrait dès lors devenir inutile.

Si une délégation était néanmoins conférée au Ministre, elle ne pourrait porter que sur des éléments accessoires du système, qui devraient être définis avec précision dans le projet. Une délégation ne peut être rédigée sous une forme imprécise. Le mot "notamment", figurant dans l'article 10, ne peut en aucun cas être maintenu.

Observations de légistique

1. À l'article 1^{er}, 1/, il convient d'écrire "le règlement (CE) n/ 543/2008" et non "le règlement (CEE) n/ 543/2008".

2. À l'article 3, alinéa 1^{er}, les mots "officiellement" et "candidat" sont inutiles et seront omis.

De même, à l'article 3, alinéa 2, le mot "candidat" sera omis.

3. À l'article 4, § 2, alinéa 2, et § 5, alinéa 4, il serait plus clair d'écrire "sur la base duquel celui-ci décide" et non "sur la base duquel il décide".

Le début du paragraphe 6 de la même disposition serait mieux rédigé comme suit :

"§ 6. En cas de retrait temporaire ou définitif d'agrément, l'organisme de contrôle concerné doit, à ses propres frais, porter sans retard la décision ministérielle à la connaissance de tous les opérateurs dont il assure le contrôle et attirer l'attention de ceux-ci sur la nécessité urgente (...) (la suite comme au projet)".

4. À l'article 5, mieux vaut préciser qu'il s'agit de l'article 4, §§ 1^{er} et 2.

5. À l'article 6, il y a lieu d'écrire "et de se soumettre à ses inspections" et non "et de se soumettre à leurs inspections".

6. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes si cette division aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa. La division de l'article 8 en paragraphes sera dès lors omise ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 57.3.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY