



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 55.884/4  
du 24 avril 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant le système régional de qualité différenciée pour les produits agricoles et les denrées alimentaires'

Le 28 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant le système régional de qualité différenciée pour les produits agricoles et les denrées alimentaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2014.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

### OBSERVATION PRÉALABLE

Le projet mentionne comme fondement juridique diverses dispositions du Code wallon de l'agriculture.

Invité à préciser à quel stade se trouvait la procédure d'adoption de ce code, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Le Code wallon de l'agriculture a été voté le 26 mars par le Parlement wallon et promulgué et sanctionné par le Gouvernement wallon à la date du 27 mars 2014. [...] ».

Le Code wallon de l'agriculture n'a toutefois pas encore été publié au *Moniteur belge*.

Dès lors, l'arrêté en projet ne pourra trouver un fondement légal suffisant dans ce code que pour autant que celui-ci soit publié et entré en vigueur avant ou, au plus tard, à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. Les observations formulées ci-après doivent se lire sous cette réserve.

### OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions du projet sont rédigées comme si le ministre et son administration formaient, pour le traitement des demandes d'agrément, deux corps distincts, alors que le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde et que, dans une procédure administrative, il n'y a donc pas lieu de les distinguer.

Cette observation vaut notamment pour l'article 9, § 4, l'article 11, § 3, § 4 et § 5, alinéa 3, et l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup> <sup>1</sup>, du projet.

Selon le cas, les auteurs du projet remplaceront les mots « le service » par les mots « le Ministre ou son délégué », étant entendu que pareille délégation ne peut porter sur une matière réglementaire mais sur l'exécution d'actes pris en application de la procédure que

---

<sup>1</sup> Voir l'observation formulée sous l'article 14.

le projet entend mettre en place. Dans certains cas, ces mots peuvent d'ailleurs, sans nuire à la compréhension du texte, être omis.

Si le ministre entend par ailleurs organiser les procédures internes à son administration dans le traitement du dossier, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments juridiques destinés à celle-ci et non dans un arrêté qui organise la procédure entre le Gouvernement et le destinataire de la règle.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1<sup>er</sup> sera rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon de l'agriculture, les articles D.6, § 1<sup>er</sup> et § 4, D.7, D.17, D.61, D.179 à D.183 et D.426, § 2, 3<sup>o</sup> »<sup>2</sup>.

2. À l'alinéa 4, il y a lieu de préciser le numéro de l'avis de la Cellule autonome d'avis en développement durable, à savoir le « n° 2014/000517 ».

### DISPOSITIF

#### Intitulé du chapitre 1<sup>er</sup> et article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> est dépourvu de portée normative et sera omis.

Dans l'intitulé du chapitre 1<sup>er</sup>, les mots « Champ d'application et » seront dès lors également omis.

La numérotation des dispositions du projet sera revue en conséquence.

### Article 2

1. L'arrêté en projet trouvant son fondement juridique dans le Code wallon de l'agriculture et celui-ci définissant, dans son article D.3, 22<sup>o</sup>, la notion de « ministre », le 3<sup>o</sup> est inutile et sera omis.

---

<sup>2</sup> L'article D.6 du code est rendu applicable à la procédure d'agrément des cahiers des charges par l'article D.10 du code. Le paragraphe 4 de cet article D.6 constitue notamment le fondement légal permettant d'imposer la consultation prévue à l'article 9, § 3, du projet.

2. Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, le « service » visé au 4° est l'autorité compétente chargée, en application de l'article D.181 du Code wallon de l'agriculture, de la mise en application du système de qualité régional.

La rédaction du 4° sera revue de manière à faire apparaître que la Direction de la Qualité, du Département du Développement, de l'administration, est désignée comme autorité compétente chargée de la mise en application du système de qualité régional.

3. Le fonctionnaire délégué a admis que les termes « promoteur », « opérateur » et « accréditation », utilisés dans le projet, devraient être définis à l'article 2.

Il a indiqué que ces notions seraient définies comme suit :

« 'Promoteur' : Personne physique ou morale quel que soit le statut juridique, chargée de porter le cahier des charges de qualité différenciée, d'organiser la production ainsi que la commercialisation de produit de qualité différenciée.

'Opérateur' : personne physique ou morale quel que soit le statut juridique, intervenant dans le processus de production, de transformation, de préparation, de conditionnement ou de commercialisation d'un produit ou d'un groupe de produits agro-alimentaire d'une filière, et entretenant des relations avec d'autres personnes physiques ou morales concernées par cette filière.

'Accréditation' : attestation par une tierce partie, de la compétence, de l'indépendance et de l'impartialité d'un organisme qui évalue la conformité des produits selon la norme ISO/CEI 17065 ».

L'article 2 sera complété avec ces définitions. Il est toutefois préférable d'omettre, dans la définition de la notion de « promoteur » et dans celle de la notion d'« opérateur », chaque fois les mots « quel que soit le statut juridique ».

### Article 3

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, les mots « En application de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 10°, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative » seront omis.

### Article 4

1. La phrase introductive du paragraphe 1<sup>er</sup>, serait mieux rédigée comme suit :

« Les exigences minimales sectorielles pour l'élaboration des cahiers des charges d'un secteur de production, arrêtées sur la base de l'article D.179, § 4, alinéa 2, du Code, imposent les principes suivants : ».

2. Le fonctionnaire délégué a été invité à expliquer si le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, qui érige en condition « le caractère familial des exploitations agricoles », n'est pas discriminatoire à l'égard des exploitations agricoles ne remplissant pas cette condition, qui sont ainsi exclues du système de qualité régional.

Le fonctionnaire délégué a répondu à cette question comme suit :

« La qualité différenciée est un concept qui englobe un ensemble de critères qui vont au-delà de la seule qualité intrinsèque des produits. Il a été opté d'utiliser cet outil pour encourager le maintien d'une agriculture familiale, selon les principes développés dans le dernier alinéa du § 2 de l'article D.1 du nouveau Code de l'agriculture.

Le caractère familial de l'agriculture n'est pas défini par la taille de l'exploitation.

Le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du Code wallon de l'agriculture précise que l'agriculture familiale se caractérise par des exploitations dans lesquelles le chef d'exploitation et sa famille sont indépendants économiquement, prennent les décisions, contrôlent la gestion et fournissent l'essentiel du travail et du capital ».

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur ce que la différence de traitement relevée ci-dessus doit pouvoir être justifiée par des critères objectifs et pertinents. La seule volonté de maintenir une agriculture familiale, mentionnée à l'article D.1<sup>er</sup>, § 2, alinéa 5, du Code wallon de l'agriculture, pourrait être considérée comme ne satisfaisant pas à ces critères.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 5, § 1<sup>er</sup> (lire : alinéa 1<sup>er</sup>), 5<sup>o</sup>, du projet.

3. Les « principes » énumérés à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, ne sont pas définis avec une précision suffisante. Manquent ainsi de précision, les termes « équitable » et « significative » figurant au 2<sup>o</sup>, ainsi que les termes « relation équilibrée » et « attentes de la société », figurant au 3<sup>o</sup>, ainsi que « responsabilité sociétale » figurant au 5<sup>o</sup>, e). Ce même 5<sup>o</sup> ne précise pas dans quelle mesure les objectifs qui y sont énumérés doivent intervenir dans la différenciation qui y est visée.

4. La rédaction de l'article 4 sera revue à la lumière de ce qui précède.

## Article 5

1. Le projet utilise à plusieurs reprises, notamment au paragraphe 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, et au paragraphe 3, les termes « convention multipartite » pour désigner une convention conclue entre le producteur et la filière. Étant donné que toute convention implique au moins deux parties, le mot « multipartite » semble superflu.

Le fonctionnaire délégué a admis le bien-fondé de cette observation et a annoncé que le terme « multipartite » serait supprimé.

La même modification sera apportée à l'article 9, § 3, 5°, et à l'annexe 1, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°.

2. Au paragraphe 1<sup>er</sup>, 6°, il y a lieu de clarifier ce qui est visé par les termes « la portée » des cahiers des charges pour le secteur de production donné.

3. Invité à expliquer si le paragraphe 3, 7°, ne risquait pas d'être interprété comme organisant un accord sur les prix et si une telle disposition n'était pas contraire aux droits belge et européen de la concurrence, le fonctionnaire délégué a répondu comme suit :

« L'article 5, § 3 énonce les éléments que doivent contenir une convention.

Quoi qu'il en soit, pour qu'un contrat soit valablement formé, il faut qu'il y ait l'intention juridique, l'accord de volontés des parties et que les conditions de validité soient respectées.

Ces conditions de validités sont d'office :

- Le consentement de la partie qui s'oblige ;
- La capacité de contracter ;
- Un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;
- Une cause licite dans l'obligation.

L'article 5, § 3, 7° porte sur l'objet du contrat.

Le promoteur et l'agriculteur doivent fixer le prix en tenant compte de l'impact de la qualité différenciée qui a un coût mais qui apporte également une plus-value au produit. L'objectif est de veiller à ce que la plus-value générée en fin de chaîne bénéficie aussi à l'agriculteur par une rémunération équitable qui tienne compte des efforts supplémentaires qui lui sont demandés par la filière.

Il ne s'agit en rien d'organiser un accord sur les prix et l'article 5 a été rédigé pour encadrer mais également pour laisser libre place au principe du consensualisme, dans le cadre de la mise en œuvre d'une rémunération équitable ».

Il conviendra de veiller à ce que le processus de fixation des prix comprenne effectivement un élément de consensualisme et ce dans le respect du droit de la concurrence.

### Article 9

1. Le fonctionnaire délégué a convenu de la nécessité de préciser, au paragraphe 1<sup>er</sup>, par qui une demande d'agrément d'un cahier des charges au titre du système régional de qualité pouvait être introduite.

2. Au paragraphe 3, 6°, les mots « de reconnaissance » seront remplacés par les mots « d'agrément ».

3. Concernant la publication visée au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, il a été demandé au fonctionnaire délégué si, outre la publication de l'agrément du cahier des charges, il ne convenait pas de prévoir également la publication du contenu du cahier des charges. La « motivation marketing », ainsi que la « promotion à destination du grand public », mentionnés à l'annexe 1, n'ont d'effet utile que si le contenu du cahier des charges est porté à la connaissance du public.

Il a également été suggéré au fonctionnaire délégué de préciser la manière dont la publication aura lieu. Par analogie avec l'article 12, § 6, cette publication pourrait avoir lieu au *Moniteur belge* et sur le site internet du portail de l'agriculture wallonne.

Le fonctionnaire délégué a répondu à ces observations comme suit :

« À l'article 9, § 5, un nouvel alinéa rédigé comme suit sera inséré :

‘Outre sa publication au *Moniteur belge*, l'agrément du cahier des charges ainsi que le cahier des charges sont publiés sur le site Internet du Portail de l'agriculture wallonne’.

De la sorte, le système prévoirait une publication au *Moniteur belge* pour l'agrément mais l'ensemble du cahier des charges, y compris la motivation marketing, serait disponible sur le portail de la Région afin de garantir une meilleure publicité pour le public ».

Le projet sera complété conformément à la suggestion du fonctionnaire délégué. Le nouvel article 9, § 5, alinéa 2, du projet, sera toutefois rédigé comme suit :

« L'agrément du cahier des charges est publié au *Moniteur belge*. L'agrément du cahier des charges et le contenu du cahier des charges sont publiés sur le site Internet du Portail de l'agriculture wallonne ».

4. L'article 9, § 5, alinéa 2, est inutile, l'obligation de motivation formelle résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’.

Cet alinéa sera omis <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

### Article 10

1. Ainsi qu'en a convenu le fonctionnaire délégué, le paragraphe 1<sup>er</sup> gagnerait à être rédigé comme suit :

« Seuls les organismes certificateurs accrédités conformément à la norme ISO/CEI 17065 peuvent être agréés pour la certification de la conformité des produits aux exigences d'un cahier des charges donné ».

2. Le fonctionnaire délégué a également convenu que la phrase introductive du paragraphe 3, serait mieux rédigée comme suit :

« À défaut de disposer de l'accréditation visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, un organisme certificateur peut aussi être agréé s'il remplit les conditions suivantes : ».

Le fonctionnaire délégué a également indiqué que les trois conditions énoncées au paragraphe 3 étaient cumulatives et que le 3<sup>o</sup> serait mieux rédigé comme suit :

« 3<sup>o</sup> appliquer les exigences de la norme ISO/CEI 17065 au cahier des charges au moment de la demande d'agrément même s'il n'est pas encore accrédité conformément à la norme ISO/CEI 17065 pour le cahier des charges ».

La rédaction du paragraphe 3 sera revue conformément à ce qui précède.

### Article 11

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « reconnaissant » sera remplacé par le terme « agréant ».

### Article 12

1. Aux paragraphes 5 et 6, il y a lieu de viser également l'hypothèse de la renonciation à l'agrément, ainsi qu'en a convenu le fonctionnaire délégué.

Dans ces mêmes paragraphes, il convient d'écrire « suspension ou retrait d'agrément » au lieu de « retrait temporaire ou définitif d'agrément ».

2. Il ressort indirectement de l'article 12, § 5, alinéa 2, que les opérateurs doivent « s'inscrire » auprès d'un organisme certificateur agréé. Il apparaît par ailleurs, également de manière indirecte, à la lecture de l'article 13, alinéa 2 (qui semble constituer en réalité l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>), 3<sup>o</sup>, que tout opérateur doit « se mettre sous le contrôle » d'un organisme certificateur.

Cette obligation des producteurs, de s'inscrire auprès d'un organisme certificateur agréé aux fins d'être contrôlé par celui-ci, devrait faire l'objet d'une disposition distincte et explicite du projet, plutôt que de ressortir de manière implicite de plusieurs dispositions de celui-ci.

3. Ainsi qu'en a convenu le fonctionnaire délégué, il y a lieu d'écrire, au paragraphe 5, alinéa 2 *in fine*, « auprès d'un organisme certificateur agréé » au lieu de « auprès d'un organisme de contrôle agréé ».

4. Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, il y a lieu de revoir la rédaction du paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de manière à préciser que le recours est dirigé contre une décision de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément.

#### Article 14<sup>4</sup>

1. L'alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, fait état d'une « attestation de conformité », alors que le 5° du même alinéa utilise le terme de « certificat ».

Afin d'uniformiser le vocabulaire utilisé, il convient de remplacer, au 5°, le mot « certificat » par les mots « attestation de conformité », si telle est bien la portée qu'il y a lieu de donner au terme « certificat ».

2. Il y a lieu de préciser, à l'alinéa 2, de quoi l'opérateur sera « exclu ».

#### Article 15

1. Au 1°, il convient d'insérer le mot « son » entre les mots « sous » et « contrôle ».

2. Interrogé sur la portée des mots « type d'opérateur », figurant au 4°, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« À partir du moment où un opérateur d'une filière est défini comme une personne physique ou morale quel que soit le statut juridique concerné par un produit ou un groupe de produits agro-alimentaire d'une filière, de sa production jusqu'à sa consommation, et par les relations qu'elle entretient avec d'autres personnes physiques ou morales concernées par cette filière, lorsqu'il est fait mention de type d'opérateur c'est en fonction de son positionnement dans la filière ».

---

<sup>4</sup> Le projet contient un article 13 et un article 15 mais pas d'article 14. Il sera considéré ci-après que l'article 13, alinéas 2 et 3, constitue l'article 14.

Il convient d'insérer dans l'article 15 un alinéa 2 nouveau, dans lequel sera expliqué ce qu'il y a lieu d'entendre par « type d'opérateur » au sens de l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>.

### Intitulé du chapitre 8

Il est suggéré de remplacer l'intitulé du chapitre 8 par l'intitulé « Dénomination de produit et signe de qualité », de manière à mieux rendre compte du contenu de ce chapitre.

### Article 17

1. Au paragraphe 2, alinéa 3 *in fine*, au lieu d'écrire « issus du cahier des charges agréé », mieux vaut écrire « conformes au cahier des charges agréé ».

2. Le paragraphe 3 est imprécis en ce qu'il ne mentionne pas en quoi consiste la protection évoquée.

Ce paragraphe est en outre inutile si c'est l'article D.397, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du Code wallon de l'agriculture, qui est ainsi visé.

Ce paragraphe sera revu ou omis.

3. Il y a lieu de compléter le paragraphe 4 en précisant que lorsque l'organisme certificateur agréé constate un usage abusif de la dénomination de produit ou du signe de qualité, il prend les mesures qu'appelle cette constatation.

### Article 18

1. Les auteurs du projet sont invités à vérifier si le paragraphe 1<sup>er</sup> ne serait pas mieux rédigé comme suit :

« Art. 18. § 1<sup>er</sup>. Le ministre est habilité à compléter les procédures d'agrément, de suspension et de retrait d'agrément visées aux articles 9, 11 et 12 en ajoutant des conditions supplémentaires purement procédurales requises pour le traitement des demandes d'agrément, et en modifiant la liste des documents à joindre aux demandes d'agrément ».

2. Au début du paragraphe 2, les mots « En application des articles D.61 et D.62 du code » seront omis. En effet, il n'y a pas lieu de rappeler des règles contenues dans des dispositions hiérarchiquement supérieures. De plus, l'habilitation au ministre n'intervient pas « en application des articles D.61 et D.62 » du Code wallon de l'agriculture, mais en vertu de la volonté du Gouvernement exprimée dans l'article 18, § 2, du projet.

### Article 23

L'article 23 sera rédigé comme suit <sup>5</sup> :

« Le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

### ANNEXE 1

1. L'annexe 1 sera divisée en articles et non en paragraphes.

La même observation vaut pour l'annexe 2.

2. Au paragraphe 1<sup>er</sup>, 7°, il convient de viser « l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 11° » et non « l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 11° ».

3. Invité à préciser la portée des mots « positive » figurant au paragraphe 3, 5° et 7°, du mot « intrants » figurant au paragraphe 3, 6°, et des mots « densité des animaux » figurant au paragraphe 3, 10°, le fonctionnaire délégué a donné les explications suivantes :

« Liste positive : liste reprenant de manière exhaustive les éléments pouvant être utilisés par les opérateurs dans le cadre de ce cahier des charges.

Intrants : les différents produits extérieurs apportés au sein de l'exploitation agricole, tels les semences, les engrais, les amendements du sol.

Densité des animaux : le nombre d'animaux détenus en un endroit par unité de superficie ».

L'annexe 1 sera complétée avec ces définitions.

4. De l'accord du fonctionnaire délégué, au paragraphe 3, 17°, les mots « le producteur » seront remplacés par les mots « l'agriculteur ».

5. Au paragraphe 4, il est préférable de remplacer les mots « comprend des arguments destinés à fournir au consommateur » par les mots « fournit au consommateur ».

6. Au paragraphe 5, alinéa 2, 2° *in fine*, les mots « comprenant des arguments convaincants susceptibles de toucher les consommateurs » sont inutiles et seront omis.

---

<sup>5</sup> *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », formule F 4-7-1.

## ANNEXE 2

Au paragraphe 4, la section de législation se demande dans quel sens doit être mesuré la dimension minimale du signe de qualité fixé à 10 mm, en hauteur ou en largeur.

## OBSERVATION FINALE

Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa <sup>6</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

---

<sup>6</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.