



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.248/4
du 28 mai 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la
reconnaissance des organisations de producteurs, associations
d'organisations de producteurs et organisations
interprofessionnelles'

Le 29 avril 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 'relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs, associations d'organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles'

Le projet a été examiné par la quatrième chambre les 26 et 28 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2014.

*

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 25 mai 2014, 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}, 2^o, 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 Code wallon de l'agriculture, dont plusieurs dispositions constituent le fondement juridique du projet, n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

L'auteur du projet veillera à ne publier celui-ci au plus tôt qu'à la date de publication du Code.

Les observations formulées ci-après doivent se lire sous cette réserve.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil' – ci-après : le « règlement » –, que le projet tend à exécuter, doit être mentionné dans le préambule avant son fondement juridique en droit interne¹, de sorte qu'il convient d'intervertir les premier et deuxième alinéas.

2. Dans le visa du présent avis, à l'alinéa 5, il convient d'intercaler les mots « alinéa 1^{er}, » entre « § 1^{er}, » et « 2^o ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 19 et 40.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

À la fin de l'article 1^{er}, c'est le chapitre III du titre II de la partie II du règlement qu'il convient de mentionner plus particulièrement.

Article 4

En disposant que

« Le Gouvernement reconnaît les organisations ² :

[...]

2° dont le siège est situé sur le territoire de la [R]égion wallonne ;

3° comportant une part importante de leurs producteurs ou de leur chiffre d'affaire en [R]égion wallonne » ³,

l'article 4, 2° et 3°, détermine deux facteurs cumulatifs de rattachement territorial de la compétence qu'il appartient au Gouvernement d'exercer pour la Région wallonne en la matière.

Par le cumul de ces critères de rattachement, le risque surgit de voir les organisations dont le siège est situé sur le territoire de la Région wallonne mais dont « une part importante de leurs producteurs ou de leur chiffre d'affaire » se situe en dehors de cette Région ne pas pouvoir faire l'objet d'une reconnaissance, ce qui ne saurait être admis au regard ni de l'article 154, paragraphe 1, b), ni de l'article 158, paragraphe 1, c), du règlement.

² Aux termes de l'article 2, 2°, du projet, « on entend par [...] 'organisations' : les organisations de producteurs, les associations d'organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles ».

³ Aux termes de l'article 154, paragraphe 1, b), du règlement n° 1308/2013 « Afin d'être reconnu par un État membre, une organisation de producteurs, l'organisation qui fait cette demande de reconnaissance est une entité juridique ou toute partie clairement définie d'une entité juridique qui : [...] b) réunit un nombre minimal de membres et/ou couvre un volume ou une valeur minimal(e) de production commercialisable, à déterminer par l'État membre concerné, dans sa zone d'activité ».

L'article 11 du projet à l'examen renvoie en son alinéa 1^{er} à l'article 154, paragraphe 1 de ce règlement quant aux conditions de la reconnaissance mais, en son alinéa 2, ajoute qu'« Au sens de l'article 154, § 1^{er}, b, du règlement, le ministre est habilité à fixer : 1° le nombre minimal de membres qui composent l'organisation de producteurs ; 2° le volume minimal de production commercialisable couvert par l'organisation, dans son secteur d'activité ; 3° la valeur minimale de production commercialisable couverte par l'organisation, dans son secteur d'activité ».

L'article 156, paragraphe 1, alinéa 1^{er}, du règlement précité dispose que « Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les associations d'organisations de producteurs dans un secteur déterminé énuméré à l'article 1^{er}, paragraphe 2, qui sont constituées sur l'initiative d'organisations de producteurs reconnues ».

Enfin, s'agissant des organisations interprofessionnelles, elles peuvent être reconnues, selon l'article 158, paragraphe 1, b) et c), du même règlement, notamment « à condition qu'elles : [...] b) exercent leurs activités dans une ou plusieurs régions du territoire concerné ; c) représentent une part significative des activités économiques visées à l'article 157, paragraphe 1, point a) », à savoir celles « liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement : la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits dans un ou plusieurs secteurs ».

La première de ces dispositions, en émettant la condition éventuelle selon laquelle l'organisation de producteurs concernée doit « couvr[ir] un volume ou une valeur minimal(e) de production commercialisable [...] dans sa zone d'activité », ne permet pas que, lorsque cette condition est requise et qu'il y est satisfait par l'organisation demanderesse de reconnaissance, le dispositif normatif mis en place en droit interne soit d'une nature telle qu'il lui soit impossible d'obtenir cette reconnaissance, la notion de « zone d'activité » renvoyant à la zone où est déployée l'activité économique en question et non à la zone géographique correspondant à celle de l'État membre compétent (en l'espèce la Région wallonne) pour octroyer la reconnaissance ⁴.

La seconde de ces dispositions, l'article 158, paragraphe 1, c), du règlement, en énonçant, pour la reconnaissance des organisations interprofessionnelles, la condition de l'« exerc[ice] [d']une part significative des activités économiques visées à l'article 157, paragraphe 1, point a) » ⁵, ne requiert pas davantage que cette activité économique se déroule de manière significative dans le territoire de l'État concerné (en l'espèce la Région wallonne). Il est vrai que, selon l'article 158, paragraphe 1, b), du règlement, les organisations interprofessionnelles doivent « exerce[r] leurs activités dans une ou plusieurs régions du territoire national » mais sans exiger que ces activités soient exercées de manière prépondérante dans ce territoire.

Il convient donc de prévoir un facteur de rattachement territorial de l'exercice de la compétence du Gouvernement régional qui évite le risque dont il vient d'être question et qui, au surplus, conformément au système fédéral belge de répartition exclusive des compétences territoriales, lequel « suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur » ⁶, permettra d'éviter des conflits de compétences entre les régions compétentes au niveau belge.

Pareil facteur de rattachement est expressément prévu au niveau européen par les articles 154, paragraphe 4, a), *in fine*, et 158, paragraphe 5, a), *in fine*, du règlement pour ce qui concerne les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles : il s'agit de celui du « siège » de l'organisation. On peut admettre que, s'agissant des associations d'organisations de producteurs dont la reconnaissance est prévue par l'article 156 du règlement, c'est le même critère du siège qui doit être mis en œuvre, même si cela ne résulte pas expressément du texte.

⁴ La rédaction de plusieurs versions linguistiques du règlement autres que la version française vont en ce sens ; il en va ainsi, par exemple, des versions néerlandaise (« in het afzetgebied waar zij actief is »), anglaise (« in the area where it operates ») et italienne (« nella zona in cui opera ») de l'article 154, paragraphe 1, b), *in fine*, du règlement.

⁵ Aux termes de l'article 157, paragraphe 1, point a), du règlement, ces activités économiques sont celles « liées à la production et à au moins une des étapes suivantes de la chaîne d'approvisionnement : la transformation ou la commercialisation, y compris la distribution, des produits dans un ou plusieurs secteurs ».

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (parmi d'autres arrêts : C.C., n° 76/2012, 14 juin 2012, B.6, qui concerne l'exercice des compétences régionales).

Afin d'éviter un conflit de compétence à la fois avec les autres États membres de l'Union européenne et avec les autres régions de la Belgique fédérale pour la détermination de l'autorité de reconnaissance, laquelle doit être unique pour chaque organisation ou association concernée, c'est donc ce même facteur de rattachement, à savoir celui du siège, qui doit être exclusivement retenu à l'article 4 du projet pour déterminer la compétence *ratione loci* du Gouvernement wallon. En conséquence, à la fin du 3° de cette disposition, les mots « en région wallonne » devraient être remplacés par les mots « dans leur zone d'activité », en écho à ce que prévoit l'article 154, paragraphe 1, b), *in fine*, du règlement. Ce faisant, l'article 4, 3°, ne revêtira plus la nature d'une disposition de rattachement territorial de compétence mais celle d'une disposition de fond, à l'instar du 4° de la même disposition.

Toutefois, pour ce qui concerne les organisations interprofessionnelles, le projet devrait être complété afin d'assurer la correcte exécution de l'article 158, paragraphe 1^{er}, b), du règlement.

Article 8

Compte tenu notamment de l'habilitation conférée au Gouvernement, il est excessif de soumettre les modifications des statuts ou du règlement d'ordre intérieur des organisations reconnues à une approbation ministérielle. Il suffit de prévoir que ces modifications doivent être communiquées au ministre, à charge pour lui de prendre, le cas échéant, les mesures adéquates en cas de non-respect des conditions de reconnaissance.

Article 18

Compte tenu de la portée et des effets juridique de la mesure consistant à étendre à des tiers le caractère obligatoire des accords, des décisions ou des pratiques concertées dont il est question à l'article 18, ce type de mesure ne peut être délégué au ministre et doit demeurer de la compétence du Gouvernement.

Article 21

Il résulte de l'article D.195, § 8, du Code wallon de l'agriculture que ce sont les organisations de producteurs agréées, les associations d'organisations de producteurs agréées et les organisations interprofessionnelles agréées qui sont habilitées à fixer et à prélever sur tous les membres des professions les constituant, les contributions financières dont il est question à l'article 21, le rôle du Gouvernement étant limité à l'approbation de l'accord intervenu en leur sein sur ce point.

Le mécanisme prévu par l'article 21, qui charge le ministre de l'adoption de ces contributions, est incompatible avec ce dispositif, qui n'appelle, par ailleurs, pas de mesure d'exécution.

L'article 21 doit par conséquent être omis.

Article 26

Une habilitation au ministre, telle que celle qui figure à l'article 26, est inutile, les pouvoirs ainsi conférés lui appartenant en raison même du pouvoir hiérarchique qu'il exerce sur son administration.

La disposition sera omise.

Article 27

1. S'agissant de l'alinéa 1^{er}, dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de déterminer de quel acte il apparaîtra que les organisations remplissent ou non les conditions prévues aux articles 154, paragraphe 1^{er}, et 158, paragraphe 1^{er}, du règlement.
2. L'alinéa 2 doit être omis puisqu'il ne fait que reproduire les articles 154, paragraphes 2 et 3, et 158, paragraphe 3, du règlement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT