CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.367/4
du 18 novembre 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels et l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers'

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

Le 23 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels et l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2015.

*

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 4, il n'y a pas lieu de citer, comme fondement juridique du projet, les articles 5 et 7 du Code de l'agriculture.

En effet, le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci [1].

Or les articles 5 et 7 du code n'habilitent pas le Gouvernement à adopter une quelconque règle générale, mais constituent plutôt la base de sa compétence pour adopter des décisions individuelles.

2. En ce qui concerne le rapport relatif à la dimension du genre, l'évaluation est réalisée dans la note au gouvernement en première lecture. Il y a donc lieu de s'assurer que la date reprise dans l'alinéa 6 correspond à celle de cette note, laquelle, dans la version communiquée au Conseil d'État, n'est pas datée.

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

1. Aux articles 2 et 3 du projet, la notion d'acheteur agréé est modifiée, supprimant la condition d'avoir « ses locaux sur le territoire de la Région wallonne » par celle d'avoir « son siège social sur le territoire de la Région wallonne ».

À l'article 23, paragraphe 2, b) du règlement (CE) n° 595/2004 de la Commission du 30 mars 2004 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers' (ci-après le règlement (CE) n° 595/2004), il est prévu que l'acheteur, pour être agrée, doit notamment « avoir des locaux dans l'État membre concerné ». Bien que

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

les conditions de ce paragraphe 2 sont énoncées « Sans préjudice des règles plus contraignantes établies par l'État membre concerné », l'auditeur rapporteur a interrogé la déléguée du ministre quant à la raison de l'abandon du précédent pour un critère plus restrictif en matière de libre circulation. Celle-ci a répondu en ces termes :

> « Jusqu'au 31 mars 2015, la Région wallonne comme la Région flamande appliquaient le critère de la présence de locaux dans l'Etat membre, conformément au règlement (CE) n° 595/2004. Les deux régions s'étaient ainsi répartis l'agrément des acheteurs en fonction de la localisation de leurs locaux sur leur territoire. Ceci permettait déjà à un acheteur agréé dans une région de collecter les producteurs dans l'autre région.
>
> Mais suite à la fin du régime des quotas laitiers et malgré le fait que, techniquement, le règlement (CE) n° 595/2004 est toujours en vigueur même si le régime des quotas est terminé, la Région flamande a déjà modifié ce critère. En effet, suite à la modification intervenue via l'article 15 de l'arrêté du 6 juin 2014 du Gouvernement flamand abrogeant l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 avril 2005 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers et modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 décembre 2012 relatif aux emplois contractuels et à la collaboration dans le secteur du lait et des produits laitiers *(M. B.* 23/09/2014), l'article 19/1, alinéa 2 de l'arrêté du 14 décembre 2012 du Gouvernement flamand relatif aux emplois contractuels et à la collaboration dans le secteur du lait et des produits laitiers, dispose désormais que 'Pour être agréé en Région flamande, un acheteur doit répondre aux conditions suivantes : … 3° avoir son siège social en Région flamande'.
>
> Comme il est primordial pour le secteur belge de la collecte du lait de continuer à avoir l'équivalence des agréments d'acheteurs entre les deux régions et qu'il importe d'éviter les risques de superposition ou de contradiction entre les différentes règlementations régionales qui agréent des acheteurs autorisés à travailler dans tout le pays, ce critère du siège social a donc été repris ».

Telle qu'elle est rédigée, la disposition est de nature à entraver la libre circulation d'un acheteur qui n'aurait pas son siège social en Région wallonne et qui ne pourrait pas bénéficier de l'exception prévue au paragraphe 4 de l'article 3/1 en projet, par exemple parce qu'il aurait son siège social dans un autre État membre.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

2. L'article 3/1, § 2, alinéa 2, en projet indique que le ministre octroie l'agrément « sur proposition de son administration ».

Or il n'est pas admissible en principe que l'adoption d'un acte par une autorité politique soit subordonnée à l'existence d'une proposition de son administration. En effet, d'une part, pareil dispositif ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration et du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité et, d'autre part, il en résulte que non seulement l'autorité ne pourrait agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle,

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

qu'elle ne pourrait s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition, ce qui n'est pas admissible [2].

3. À l'article 3/1, § 3, alinéa 2, en projet, il y a lieu de prévoir l'audition préalable de l'acheteur puisque c'est la personne dont l'agrément peut être retiré dans les hypothèses prévues à l'alinéa 1er, 2°.

4. L'article 3/1, § 4, en projet prévoit la possibilité pour un acheteur agréé par l'autorité flamande d'acheter du lait en Région wallonne. Or, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 'relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels' prévoit certaines conditions, en ce qui concerne la collecte du lait, dont notamment l'agrément du véhicule par l'organisme interprofessionnel. Interrogée quant à cette possibilité et quant à l'application de ces conditions aux acheteurs flamands, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> « Oui, ces conditions de l'article 6 sont déjà applicables aux acheteurs flamands, mais elles sont vérifiées par l'organisme interprofessionnel flamand sur base de la législation flamande (Arrêté du 7 septembre 2007 du Gouvernement flamand portant organisation de l'établissement et du contrôle de la composition du lait cru (M.B. 21 décembre 2007)). De même, les acheteurs agréés en Wallonie peuvent collecter en Flandre si les conditions de l'article 6 de l'AGW du 29 janvier 2009 sont respectées et contrôlées par l'organisme interprofessionnel agréé en Wallonie ».

Il convient que le projet soit précisé afin d'expliciter cette équivalence d'agrément et les modalités de contrôle des conditions de l'article 6.

Articles 6 et 7

1. À l'article 16, alinéa 2, en projet, après l'intitulé complet du 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', il sera ajouté les mots « ci-après dénommé le règlement (UE) n° 1308/2013 ».

En conséquence, à l'article 17, alinéa 2, en projet, il n'y aura plus lieu de reproduire l'intitulé complet de ce règlement.

2. À l'article 17, alinéa 2, en projet, il y a lieu de préciser que l'organisation visée est celle reconnue au sens « de l'article 161 » du règlement (UE) n° 1308/2013.

[2] Voir l'avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques'.

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

3. L'article 17, alinéa 2, en projet prévoit des exigences différentes quant aux documents à établir pour l'hypothèse d'un contrat négocié avec une organisation reconnue. Interrogée quant à la justification de cette différence de traitement, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> « Cette dispense nous est imposé par l'article 148, § 4, qui dispose que 'Tous les éléments des contrats de livraison de lait cru (…) sont librement négociés entre les parties', et par l'article 149, § 2, b) du règlement n° 1308/2014 qui dispose que :
>
> 'Les négociations peuvent être menées par l'organisation de producteurs : (…)
>
> b) que le prix négocié soit ou non identique pour la production conjointe de tous les agriculteurs membres de l'organisation de producteurs ou de seulement certains d'entre eux ;'
>
> En effet, suite à un courrier de la Commission du 4 octobre 2014 (voir pièces jointes) qui indiquait que 'L'article 149 n'exclut pas l'application de dispositions nationales prévoyant des critères de qualité ou de composition du lait cru et leurs conséquences sur le paiement du lait cru dans la mesure où ces critères ne privent pas cette disposition de son effet, c'est-à-dire renforcer la position de négociation des organisations de producteurs et des associations d'organisations de producteurs', nous interprétons cet article comme signifiant que les obligations visées à l'annexe 2, B, points 1, 2, 4, 5 et 6 ne sont pas applicables aux négociations effectuées par les organisation reconnues. En effet, si nous ne procédons pas de la sorte, la position des organisations de producteurs des associations d'organisations de producteurs ne sera pas renforcée. Par exemple, l'annexe 2, B, point 1 impose la fixation du prix type de lait livré par l'acheteur. D'où le nouvel article 16 introduit par l'article 6 du projet.
>
> Or, les documents dont il est question à l'article 17 sont liés au cadre de négociation imposé par l'article 16. Par conséquent, il n'est pas cohérent de prévoir qu'ils doivent être établis dans les cas où l'article 16, alinéa 1er n'est pas applicable, c'est-à-dire dans le cadre des négociations avec les organisations de producteurs agréée.
>
> Par exemple, l'annexe 2, D, 3, i. et j. sont relatifs à la mention du prix de la matière grasse et des protéines dans les documents de paiement. Or, dès lors que ces deux critères ne sont plus imposés pour fixer le prix du lait par la règlementation, il n'est pas opportun de continuer à imposer leur mention, même si les acheteurs et les organisations de producteurs restent libres de les utiliser ».

Au vu de ces explications, la différence paraît justifiée.

Article 10

L'article 10 introduit un article 20/1 dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif aux modalités de recours contre « la décision attaqué ».

Interrogée quant à l'identification du type de décisions visé par ce recours organisé, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> « La décision de refus d'agrément ou la décision de 'retrait' (en réalité 'suppression') d'agrément ».

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

L'auteur du projet veillera à apporter cette précision dans le projet.

Article 16

L'article 5, § 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 'relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers', tel que modifié par l'article 16 du projet, habilite le ministre à définir des conditions de reconnaissance supplémentaires pour les associations d'organisations de producteurs. Cette disposition renvoie aux conditions établies par les articles 156, paragraphe 2 et 161, paragraphe 1er, du règlement (UE) n° 1308/2013.

Interrogée quant à la raison du renvoi à cet article 161, la déléguée du ministre a répondu en ces termes :

> « Nous renvoyons à l'article 161 car il s'agit avant tout de remplacer les anciennes références de cet arrêté par les nouvelles références du règlement (UE) n° 1308/2013. Or, il semble que le contenu de l'article 126*bis*, §§ 1er et 2 se retrouve maintenant dans ces articles 156 et 161 du règlement (UE) n° 1308/2013.
>
> Par ailleurs, l'article 126*bis*, § 1er du règlement (CE) n° 1234/2007 auquel il est actuellement renvoyé dans l'arrêté du 29 août 2013 n'est pas non plus relatif aux associations de producteurs mais il y renvoie, tout comme l'article 156, § 2 renvoi à l'article 161 du règlement (UE) n° 1308/2013 ».

Ceci étant, dans la mesure cet article 161, paragraphe 1er, ne vise pas les associations d'organisations de producteurs mais plutôt les organisations de producteurs. Il n'y a donc pas lieu, à l'article 5, § 1er, 2°, en projet, de viser l'article 161 du règlement (UE) n° 1308/2013.

Article 22

1. L'article 22 insère un nouvel article 11/1 dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 dans le chapitre VII de cet arrêté.

Toutefois, le chapitre VII, dans sa version actuelle, est intitulé « Disposition finale » et ne contient qu'un article 12, qui est relatif à l'exécution de l'arrêté.

Interrogée quant à l'adéquation de la place de cette disposition, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

> « Il est sans doute plus approprié :
>
> – soit de faire un chapitre VI*bis*, l'article 11/1 étant sans rapport avec les services compétents ;
>
> – soit d'intégrer cet article près des dispositions relatives à l'octroi de la reconnaissance, l'article en projet instituant un recours contre la décision de refus de reconnaissance ».

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

Nous proposons d'insérer l'article en projet au chapitre II de l'arrêté modifié, avec le numéro 5/1 ».

2. Par ailleurs, interrogée quant à l'identification des mesures à propos desquelles l'organisation peut introduire ses objections selon l'article 11/1 en projet, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit de refus de l'octroi de la reconnaissance. Cet article est inspiré de l'article 24, § 1er, alinéa 2 de l'arrêté du 22 janvier 2015 relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs, associations d'organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles ».

3. Au vu de ces réponses, d'une part, mieux vaudrait modifier l'emplacement de la disposition comme proposé par la déléguée du ministre et, d'autre part, le projet sera modifié afin d'apporter la précision quant aux mesures visées par cette disposition.

Article 24

1. Interrogée quant à l'identification de l'arrêté dont l'entrée en vigueur conditionne ce délai de trois ans, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit de l'arrêté en projet. Nous proposons de rédiger ce passage de la façon suivante :

'moins de 3 ans avant le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté' ».

Le projet sera modifié en ce sens.

2. Enfin, à l'alinéa 4, il est prévu qu'« à défaut, l'acheteur perd son agrément […] ». Interrogé quant à l'obligation à laquelle se rapporte le défaut visé, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« Les termes 'À défaut' se rapporte à l'article 24, alinéa 2. Il s'agit donc d'avoir eu un agrément délivré moins de 3 ans avant le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ».

Cette précision sera apportée dans le projet.

Article 25

En vertu de l'article 25 du projet, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit de sa publication au *Moniteur belge*.

Il y a lieu de vérifier dans ces conditions s'il est bien nécessaire de prévoir une disposition particulière d'entrée en vigueur. Si la formule figurant au projet est adoptée, il y

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡

aura lieu de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

Pareille règle d'entrée en vigueur déroge à l'article 84, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', aux termes duquel,

> « [l]es arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai ».

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

La règle d'entrée en vigueur à l'examen présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas de ce délai normal de dix jours.

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT — Pierre LIÉNARDY

‡LW-ADMPRAACB-FIDGHVT‡