



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.602/4
du 26 juin 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au
classement des carcasses de bovins et de porcs'

Le 24 mai 2017, 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 Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au classement des carcasses de bovins et de porcs'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 3, 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' sera reproduit.

Il en ira de même à l'article 1^{er}, 9°, du projet.

2. 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 qui lui sont attribuées ¹.

Or, l'alinéa 4 vise notamment les articles D.5, D.6, § 5, D.7, D.9 du Code de l'agriculture ², alors que ces dispositions ne confèrent aucune habilitation au Gouvernement. La mention de ces dispositions sera donc omise.

Par contre, l'article D.4 du Code sera visé à titre de fondement juridique.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 4°, définit « *le ministre* » de manière similaire à la définition de l'article 3, 22°, du Code.

Or la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus

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

² Ci-après : « le Code ».

particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée ³⁻⁴.

Dès lors, cette définition sera omise.

Article 10

L'alinéa 1^{er}, prévoit la possibilité d'introduire une demande en vue de faire approuver une méthode de classement, notamment, afin d'estimer la teneur en viande maigre des carcasses de porcs. Le 1^o vise l'article 8 du projet, relatif au classement selon la teneur estimée en viande maigre. Cependant, l'alinéa 2 ne permet au service que d'accorder une dérogation aux dispositions de l'article 9, à savoir le classement selon la conformation.

Or l'annexe IV, point B, IV, 1, 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' prévoit que les méthodes de classement afin d'estimer la teneur en viande maigre des carcasses de porcs doivent être autorisées par la Commission.

Il n'est donc pas possible pour le service d'autoriser de telles méthodes, ce qui est cohérent par rapport à l'alinéa 2.

Dès lors, soit l'alinéa 1^{er} sera modifié afin de ne plus mentionner la possibilité d'introduire une demande d'approbation d'une méthode de classement pour estimer la teneur en viande maigre, soit il sera prévu qu'une telle demande doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Commission et l'alinéa sera modifié afin de viser également cette possibilité.

Article 12

L'article 12 vise la « structure » désignée par le ministre, laquelle peut se voir déléguer les tests visés à l'article 11. Interrogée quant à la signification juridique du vocable « structure », la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Le mot structure vise toute entité capable de réaliser les tests ».

Il y a lieu de mieux faire transparaître la volonté du Ministre, en visant, par exemple, « une personne physique ou morale » au lieu du terme « structure ».

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁴ Voir à propos de la même définition, notamment l'avis 60.185/4 donné le 26 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 'relatif à l'octroi d'une subvention aux abattoirs publics en vue du renouvellement de leurs infrastructures'.

En outre, le projet sera complété afin de préciser l'habilitation donnée au ministre, notamment quant aux critères à prendre en compte en vue décider de la délégation, à moins qu'il ne s'agisse d'un marché de services attribué dans le respect de la législation sur les marchés publics.

La même observation vaut pour l'article 18, alinéa 1^{er}.

Article 17

L'article 17, alinéa 1^{er}, pose le principe selon lequel le classement et le marquage des carcasses sont exécutés par des personnes titulaires d'un agrément délivré au terme d'une formation ou d'un recyclage suivi d'une évaluation réussie.

L'alinéa 2 répète que l'octroi de l'agrément est réservé aux personnes qui ont suivi la formation ou le recyclage visés à l'article 18 et réussi l'évaluation visée à l'article 19.

L'article 18 est relatif à la formation et au recyclage et l'article 19 est relatif à l'évaluation.

Dans cette mesure, l'alinéa 2 constitue une répétition inutile de l'alinéa 1^{er} de l'article 17. Il sera donc omis.

Article 19

L'article 19 délègue au service l'organisation de l'évaluation du candidat-classificateur.

Toutefois, la disposition en projet n'arrête pas les matières qui font l'objet de l'évaluation.

Il sera donc précisé à cet égard, le cas échéant par renvoi à l'article 18, alinéa 2.

Article 22

L'article 22, § 1^{er}, impose que la communication des résultats de classement se fait dans un délai de huit jours suivant l'abattage. Le texte ne précise toutefois pas s'il s'agit de l'envoi ou de la réception des résultats qui doit être réalisé dans ce délai.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu qu'il s'agit de l'envoi.

Le texte du projet sera modifié en ce sens.

Article 26

1. L'article 26, § 2, 1°, prévoit que, pour être agréé, l'organisme de contrôle doit disposer de statuts approuvés par le ministre. Il en va de même pour les « protocoles approuvés » visés au 3°.

Interrogée quant à ces approbations, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit bien d'une approbation préalable. L'objectif est de vérifier la capacité de l'organisme de contrôle à exercer les missions confiées en termes d'indépendance, d'absence de conflits d'intérêts, d'autonomie, et de capacité de prise de décision. Les protocoles visent à garantir à l'autorité compétente la disposition de procédures internes à l'organisme de contrôle permettant d'assurer l'exercice des missions confiées ».

Dans la mesure où l'auteur du projet entend instaurer un système d'approbations qui doivent précéder la procédure d'agrément, il convient qu'il organise explicitement ce système dans le projet, en en prévoyant les critères et la procédure de décision.

2. Au paragraphe 2, 2°, les mots « par le Directeur du Service ou son délégué » seront omis, dès lors qu'ils font double emploi avec l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

3. Les 4° et 5° du paragraphe 2 ne constituent pas des conditions d'agrément mais plutôt des conditions de maintien de l'agrément de l'organisme de contrôle. Partant, il conviendra de les placer dans une disposition distincte ou, éventuellement, à l'article 27.

Articles 20 et 29

L'article 20, alinéa 3, prévoit la possibilité d'introduire auprès de l'administration un « recours prévu à l'article D.17 du Code, par tout moyen conférant une date certaine à l'envoi au sens de l'article D.15 du Code ».

Cependant, l'article D.17, § 1^{er}, prévoit que le recours est introduit devant le Gouvernement ou l'organisme payeur.

Interrogée quant à l'articulation de ces deux dispositions, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Le Gouvernement fixe par le présent arrêté une délégation à l'administration pour gérer le recours visé à l'article D17 du Code ».

Cependant, une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et

non l'« administration » non dotée de la personnalité juridique⁵. En ce sens, l'alinéa 4 prévoit d'ailleurs que la décision est prise par l'inspecteur général.

En outre, l'article D.17 du Code prévoit déjà que le recours est introduit « par tout moyen permettant de conférer une date certaine à l'envoi suivant les prescrits de l'article D.15 ».

Dans ces circonstances, les mots « Le contrôleur peut introduire, auprès de l'administration au sens de l'article D.3, 3°, du Code, un recours à l'article D.17 du Code, par tout moyen conférant une date certaine à l'envoi au sens de l'article D.15 du Code, et ce, », seront remplacés comme suit : « Le contrôleur peut introduire, auprès de l'inspecteur général, le recours prévu à l'article D.17 du Code, »

En outre, le projet sera complété afin de prévoir, conformément à l'article D.17, § 3, le délai de notification à l'autorité qui a pris la décision dont recours.

Une observation similaire vaut pour l'article 29, § 3, alinéa 2.

Article 32

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est prévu :

« L'abattoir est libre de récupérer partiellement ou totalement auprès du fournisseur les redevances portées en compte. Le fournisseur, s'il n'est pas lui-même le producteur, est libre de récupérer partiellement ou totalement auprès de ce dernier les redevances portées en compte ».

Il va de soi que c'est aux parties qu'il appartient de décider de commun accord qui prendra en charge la redevance.

La disposition est inutile et sera omise.

2. À l'article 32, § 2, la référence à l'article 26 sera précisée, s'agissant de l'article 26, § 2, « 3°, » f).

Article 35

La première phrase de l'article 35 en ce qu'elle habilite le Ministre à fixer « les modalités d'application nécessaires pour la bonne exécution du présent arrêté » se confond avec la portée de l'exécutoire placé en fin d'arrêté. Dans cette mesure, elle est inutile et sera omise.

⁵ Voir notamment avis 59.501/4 donné le 29 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 'relatif aux systèmes de qualité européens et aux mentions de qualité facultatives', *Moniteur belge*, 14 septembre 2016.

Article 37

L'article 37 constitue un rappel inutile du caractère obligatoire des règles relatives à la protection de la vie privée.

Il sera donc omis.

Article 39

L'article 39 indique que les infractions à l'arrêté en projet « sont recherchées, constatées, poursuivies et sanctionnées conformément aux dispositions du Titre 13 du Code ».

Or la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée

Il est inutile de rappeler l'application du Code dans un arrêté qui l'exécute⁶⁻⁷.

Dès lors, l'article 39 du projet sera omis.

ANNEXE 1

L'article 1^{er}, de l'annexe 1 prévoit que la carcasse est présentée sans certains éléments, dont, notamment, la graisse de mamelle.

Or, la graisse de mamelle est exclue conformément à l'annexe IV, point A. IV. c, du règlement 1308/2013. Interrogée quant à cette exclusion, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« (La) graisse de mamelle effectivement déjà exclue conformément à l'annexe IV, point A. IV. c, du règlement 1308/2013, compte tenu de l'obligation prévue dans le règlement européen, cette référence à la graisse de mamelle peut être omise ».

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁷ Voir l'avis 59.761 donné le 10 août 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2016 'relatif à l'octroi de l'aide au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole', observation sous l'article 20.

Le projet sera modifié en ce sens.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles par les mots « article Art. ... »⁸. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et écrire « article ... »⁹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁸ Voir par exemple les articles 10, 12, 17, 26, 30, 31 et 32 du projet.

⁹ Voir, dans le même sens, l'avis 56.292/4 donné le 16 juin 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole' (Observation finale de légistique n° 1), l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 'relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales' (observation finale) et l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 940bis/1, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3).