



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.816/4
du 20 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles de producteurs dans le secteur des fruits et légumes ainsi qu'aux programmes opérationnels'

Le 22 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 28 février 2023 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles de producteurs dans le secteur des fruits et légumes ainsi qu'aux programmes opérationnels'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 février 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2023.

^{*} Par courriel du 23 décembre 2023.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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. La concertation avec le secteur n'étant requise par aucune norme législative ou réglementaire, il n'y a pas lieu de la viser au préambule ¹. L'alinéa 10 sera omis.
2. L'alinéa 12 sera complété par les numéro et date de l'avis de l'Autorité de protection des données, à savoir l'avis n° 32/2023 du 9 février 2023.

DISPOSITIF

Article 1

Le 3^o définit la notion d'« organisation » comme étant

« l'organisation [de producteurs], l'association d'organisations [de producteurs] ou l'organisation interprofessionnelle de producteurs ».

Dans la suite du texte, l'auteur du projet fait à de multiples reprises spécifiquement mention d'une ou plusieurs des trois composantes de la définition et la notion d'« organisation » y est parfois utilisée pour ne viser que certaines de ces composantes (voir par exemple les articles 4 ², 10 ³ et 14, alinéa 1^{er} ⁴, du projet). Cette manière de procéder ne contribue pas à la lisibilité du dispositif. En outre, du fait que la définition de l'« organisation » mentionne trois catégories en utilisant la conjonction de coordination « ou », cette notion peut, selon le contexte, désigner l'ensemble ou seulement certaines des trois catégories énoncées, ce qui nuit également à la bonne compréhension du dispositif et, partant, à la sécurité juridique.

¹ Voir en ce sens, notamment, l'avis n° 72.808/4 donné le 6 février 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité ».

² Dont le paragraphe 1^{er} vise les organisations de producteurs, tandis que le paragraphe 2 utilise la notion d'« organisation », mais en précisant que la disposition « ne s'applique pas aux organisations interprofessionnelles de producteurs ».

³ Qui recourt à un procédé similaire à celui de l'article 4, § 2.

⁴ Qui, compte tenu de ce que prévoit l'article 13, utilise la notion d'« organisation » dans un sens limité aux organisations de producteurs et aux associations d'organisations de producteurs.

Il convient, soit de renoncer à définir la notion d'« organisation » et adapter le dispositif pour y indiquer chaque fois de manière expresse à quels types d'organisation ou association les dispositions en projet s'appliquent, soit de définir l'« organisation » comme visant nécessairement les trois catégories, ce qui suppose de remplacer dans la définition la conjonction « ou » par « et », et de s'assurer ensuite que chaque fois qu'une disposition du projet utilise la notion d'« organisation » sans autre précision, elle est effectivement applicable aux organisations de producteurs, aux associations d'organisations de producteurs ou aux organisations interprofessionnelles de producteurs.

Articles 3, 5, 9, 14, 15, 18, 19, 26 à 28, 32 et 37

L'article 3, alinéas 2 et 3, recourt à la notion de « service compétent ».

Il en va de même des articles 5, alinéa 1^{er}, 9, 14, alinéa 2, 15, § 3, alinéa 2, 18, 19, § 1^{er}, alinéa 2, 26 à 28, et 32, alinéa 1^{er}.

L'article 37 énonce :

« Le ministre désigne les services compétents de l'administration chargés de :

1° la réception et l'examen de la demande de reconnaissance ;

2° la réception des modifications de la composition et des statuts de l'organisation ;

3° la réception des communications des organisations ;

4° la communication et les contacts avec la Commission européenne ;

5° le contrôle ;

6° l'application des suspensions ou des retraits de reconnaissance et l'application des sanctions ».

Dès lors que l'« administration » s'entend « au sens de l'article D.3, 3°, du Code wallon de l'Agriculture », mieux vaut remplacer les mots « le service compétent » par ceux de « l'administration », le ministre étant habilité à définir, en vertu de l'article 37 du projet, quel est le service de l'administration compétent pour remplir les tâches qu'énoncent les différentes dispositions concernées.

Article 3

Selon l'alinéa 1^{er}, 2^o, la reconnaissance d'une organisation de producteurs suppose que ceux-ci possèdent, non seulement « leurs exploitations », mais aussi « leur siège social » sur le territoire de la Région wallonne. L'auteur du projet sera en mesure de justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la compatibilité de la différence de traitement qui en résulte à l'égard des producteurs qui, tout en ayant des exploitations en Région wallonne et étant à ce titre susceptibles de se voir appliquer l'extension des règles visée à l'article 31 et la contribution financière visée à l'article 33, n'ont cependant pas leur siège social en Région wallonne ⁵.

Article 4

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, habilite le ministre à mettre en œuvre la condition visée à l'article 154, paragraphe 1, b), 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', mais rien n'est prévu pour assurer la mise en œuvre des autres conditions énoncées dans cette même disposition. Selon le délégué du Ministre,

« L'alinéa 1^{er} du § 1^{er} prévoit le respect des autres conditions prévues à l'article 154, § 1^{er} du Règlement. La particularité de l'alinéa 2 et de la délégation au ministre tient en la disposition européenne qui laisse à l'État la largesse de déterminer la condition : '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 ; ces dispositions ne font pas obstacle à la reconnaissance d'organisations de producteurs se consacrant à la production à petite échelle '. La mise en œuvre des autres conditions est assurée par l'application du règlement via l'alinéa 1^{er} de l'article 4 ».

Il est pris acte de ces explications.

2. La notion de « partie clairement définie d'une entité juridique » est utilisée par le règlement (UE) n° 1308/2013, qui ne la définit toutefois pas. Invité à en préciser la portée, le délégué du Ministre a répondu :

« La notion n'étant pas définie par le règlement, nous estimons qu'il s'agit alors d'une filiale de la société-mère. L'organisation représente, dès lors, la filiale qui est contrôlée/dirigée par une société-mère dans les limites prévues dans l'article (voir réponse suivante) ».

Il convient de définir, dans le dispositif, la notion de « partie clairement définie d'une entité juridique », ce d'une manière compatible avec le règlement (UE) n° 1308/2013.

⁵ Voir *mutatis mutandis* l'avis n° 62.656/4 donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 8 mars 2018 'relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité' et les références citées, *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2017-2018, n° 590/1, pp. 21-38.

3. Invité à expliciter le paragraphe 2, le délégué du Ministre a répondu :

« Lorsque l'organisation est une filiale d'une société-mère qui la dirige ou la contrôle, il est souhaitable que cette société-mère, à elle-seule, ne puisse interférer dans les éléments principaux touchant à l'Assemblée Générale de l'organisation. Le but de cette disposition est d'éviter que la société-mère puisse, contre la volonté des agriculteurs à l'initiative de l'organisation, prendre à elle seule les décisions relatives à l'organisation notamment en approuver, rejetant ou modifiant les décisions de l'Assemblée Générale ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 5

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « le cas échéant » ne semblent pas présenter d'utilité et seront omis.

2. De l'accord du délégué du Ministre, pour plus de clarté, à la fin de l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire :

« [...] si un contrôle de l'administration révèle que l'organisation ne remplit plus les conditions de reconnaissance visées à l'article 4 ».

Article 6

Il est rappelé que, sur la base des articles 20, 68 et 69, de la loi spéciale du 8 août 1980 de 'réformes institutionnelles', l'exécution des décrets appartient en principe au Gouvernement. Des délégations par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire à un ministre, sont réputées se concilier avec cette règle dès lors que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail ⁶.

En habilitant le ministre à déterminer des conditions de reconnaissance supplémentaires, sans autre précision, la disposition en projet ne satisfait pas aux principes qui viennent d'être rappelés. L'article 6 sera omis ou complété.

Une observation similaire vaut pour l'article 31, alinéa 2, 2^{ème} phrase.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3. Voir l'avis n° 70.424/4 donné le 1^{er} décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2022 'relatif à l'exécution du décret du 21 octobre 2021 portant création d'une UAP de type 1 « Fonds post Covid-19 de sortie de la pauvreté »', observation formulée sous l'article 3.

Article 9

1. En tant que le dispositif à l'examen implique le traitement de données à caractère personnel, il convient de régler le délai maximum pendant lequel celles-ci pourront être conservées ⁷.

2. Interrogé sur la raison pour laquelle la notion de groupement de producteurs est utilisée à l'alinéa 1^{er}, 4^o, b), alors que cette notion n'apparaît pas ailleurs dans le dispositif, le délégué du Ministre a répondu :

« Les groupements de producteurs sont reconnus par une autre législation wallonne qui va subir une refonte dans les prochains mois. Il s'agit de 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. Lorsque qu'un groupement de producteurs est reconnu dans le secteur des fruits et légumes, il doit s'engager à '[...] introduire, avant la fin de la période de 5 ans couverte par le plan d'entreprise, une demande de reconnaissance conformément aux arrêtés visés à l'article 12, alinéa 1^{er}'. Cet article 12 concerne la reconnaissance en tant qu'organisation de producteurs prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes en application du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 qui sera abrogé et 'remplacé' par le présent projet d'arrêté. Pour le dire autrement, soit les producteurs se constituent directement en tant qu'organisation de producteurs car ils en ont la possibilité, soit ils passent d'abord par la constitution d'un groupement de producteurs afin d'atteindre une meilleure autonomie financière. En fonction de cela, il est pris en compte la production commercialisée moyenne adéquate ».

Il est pris acte de cette explication.

3. À l'alinéa 1^{er}, 5^o, il sera précisé que « le registre des parts » est visé à l'article 7 :31 du Code des sociétés et des associations.

4. À l'alinéa 2, de l'accord du délégué du Ministre, il convient d'écrire « de toute modification des éléments visés à l'alinéa 1^{er} et à l'article 4, § 1^{er} ».

⁷ Voir l'avis n° 32/2023 de l'Autorité de protection des données donné le 9 février 2023.

Article 10

Interrogé sur le point de savoir si la présence de membres non-producteurs est compatible avec l'article 152, paragraphe 1, a), du règlement (UE) n° 1308/2013, qui précise qu'une organisation se compose de producteurs, le délégué du Ministre a répondu :

« Il s'agit d'une possibilité octroyée à l'État membre prévue à l'article 16 du Règlement délégué (UE) n° 2017/891 de la Commission du 13 mars 2017 complétant le Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des produits transformés à base de fruits et légumes ainsi que le Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les sanctions à appliquer dans ces secteurs et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission :

'1. Les États membres peuvent établir les conditions dans lesquelles une personne physique ou morale qui n'est pas producteur peut être acceptée comme membre d'une organisation de producteurs.

2. En fixant les conditions visées au paragraphe 1, les États membres assurent en particulier la conformité avec l'article 153, paragraphe 2, point c) et l'article 159, point a) i), du Règlement (UE) n° 1308/2013.

3. Les personnes physiques ou morales visées au paragraphe 1 ne peuvent pas :

a) être prises en compte pour les critères de reconnaissance ;

b) bénéficier directement des mesures financées par l'Union.

Les États membres peuvent limiter ou interdire l'accès au vote aux personnes physiques ou morales pour les décisions ayant trait aux fonds opérationnels, dans le respect des conditions visées au paragraphe 1 ».

Dès lors, de l'accord du délégué du Ministre, l'article 10 débutera par ces mots :

« Conformément à l'article 16 du règlement (UE) n° 2017/891 du 13 mars 2017 ».

Article 11

De l'accord du délégué du ministre, les mots « organisation transnationale » seront remplacés par ceux d'« organisation de producteurs transnationale », conformément à ce que prévoit l'article 14 du règlement délégué (UE) n° 2017/891 du 13 mars 2017.

Article 15

1. L'article 15, § 1, énonce :

« Les programmes opérationnels poursuivent un objectif conformément à l'article 50, § 3, du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 ».

Or, cet article 50, paragraphe 3, prévoit :

« Les programmes opérationnels poursuivent au minimum les objectifs visés à l'article 46, points b), e) et f) ».

Pour assurer une mise en œuvre conforme de ce règlement, le paragraphe 1^{er} de la disposition sera réexaminé et, le cas échéant, revu, en tant qu'il ne vise qu'un objectif.

2. La section de législation n'aperçoit pas quelle(s) disposition(s) de l'arrêté en projet règle(nt) l'approbation du programme opérationnel par l'administration.

Le dispositif sera revu en conséquence.

Article 16

L'article 16 énonce :

« Pour chaque programme opérationnel introduit, l'article 50, § 7 et 8, du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021 est respecté ».

Or, l'article 50, paragraphe 8, de ce règlement énonce :

« Les programmes opérationnels peuvent définir les actions proposées afin de garantir que les travailleurs du secteur bénéficient de conditions de travail équitables et sûres ».

La question se pose de savoir si, en vertu de la disposition à l'examen, les programmes opérationnels sont tenus de définir les actions mentionnées dans l'article 50, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 2021/2115.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre a répondu que telle n'était pas l'intention et a en conséquence proposé de remplacer les mots « est respecté » par les mots « s'applique ».

L'article 16 sera revu en ce sens.

Article 19

Au paragraphe 3, il convient de faire mention de l'article 11, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et non alinéa 2, du règlement délégué (UE) n° 2022/126 'complétant le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences supplémentaires pour certains types d'intervention spécifiés par les États membres dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 au titre dudit règlement ainsi que les règles relatives au ratio concernant la norme 1 relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)'.

Article 24

De l'accord du délégué du Ministre, afin de préciser à quoi la période de référence est applicable, l'article 24 débutera par les mots : « Conformément à l'article 23, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 2017/891 du 13 mars 2017, (la suite comme au projet) ».

Article 31

1. Ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, l'exécution des décrets appartient en principe au Gouvernement. Des délégations par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire à un ministre, sont réputées se concilier avec cette règle dès lors que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

L'article D. 195, § 6, du Code Wallon de l'agriculture prévoit :

« Le Gouvernement peut approuver, sur demande d'une organisation de producteurs agréée, d'une association d'organisations de producteurs agréée ou d'une organisation interprofessionnelles agréée, les règles arrêtées par celle-ci concernant la production et la mise sur le marché des produits. Les règles approuvées ont les effets juridiques d'un règlement et lient toutes les personnes du secteur concerné ».

Cependant, l'article 31 délègue à son tour ce pouvoir d'« extension des règles » au ministre. Eu égard à l'importance des questions potentiellement en cause, au pouvoir discrétionnaire qu'empporte l'exercice de la compétence déléguée, et au faible encadrement qu'offre à cet égard le texte en projet, la délégation ainsi conférée ne peut être considérée comme se rapportant à des « mesures d'exécution accessoires ou de détail ».

L'article 31 sera revu à la lumière de cette observation.

2. À l'alinéa 2, première phrase, il sera fait mention de « l'article 164, paragraphe 3, a), i), et b) » et non « a), b) et i) ».

Article 33

À l'alinéa 2, de l'accord du délégué du Ministre, le mot « favorable » sera remplacé par le mot « financière ».

Article 36

Les mots « pour les aides du présent arrêté » seront remplacés par les mots « pour les actions qui bénéficient des aides prévues par le présent arrêté ».

Article 40

Comme en a convenu le délégué du Ministre, il n'y a pas lieu de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet. L'article 40 sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET