

*Coordination*ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'Aménagement du territoire et de la Forêt pour la Région wallonne, le 8 juillet 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à la politique régionale en matière de sylviculture", a donné le 11 juillet 1985 l'avis suivant :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, doit se borner à formuler les observations ci-après :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'arrêté en projet se réfère, en plusieurs de ses articles, à des annexes numérotées de I à VII. Celles-ci n'ont pas été jointes au projet soumis au Conseil d'Etat. Un exemplaire unique en a été transmis ultérieurement au Conseil d'Etat. Elles n'ont, dès lors, pas pu être examinées dans le délai de trois jours dont le Conseil d'Etat disposait pour émettre son avis.

II. La seule base légale à laquelle il est fait référence dans le préambule de l'arrêté en projet, est la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières de l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Cette loi ne peut servir de fondement à l'arrêté en projet que dans la mesure où elle traite de matières relevant de la compétence régionale.

Dans l'alinéa 1er du préambule, dont la suppression sera, d'ailleurs, proposée dans la suite du présent avis, l'Exécutif se réfère aux "articles 6, III, 4°, et X" de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale attribue compétence aux Régions "en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature ...", pour "4° les forêts". L'article 6, § 1er, X, attribue compétence aux Régions "en ce qui concerne la recherche appliquée ... pour les matières relevant de leur compétence exclusive".

Si, cependant, l'Exécutif a visé par erreur "les articles 6, III, 4° et X" et qu'en réalité, il voulait viser outre l'article 6, § 1er, III, 4°, l'article 10 de la loi spéciale, il convient d'observer que cet article 10, qui est relatif aux pouvoirs implicites, ne peut s'appliquer à un arrêté de l'Exécutif puisque ledit article ne concerne que les décrets.

La base légale de l'arrêté en projet se situe donc dans la loi précitée du 11 juillet 1969 (1). Celle-ci confère au Roi diverses habilitations réglementaires. Parmi ces habilitations, seules celles qui concernent les matières aujourd'hui régionalisées, peuvent être exercées par l'Exécutif régional. A cet égard, on retiendra non seulement la matière des forêts, mais on pourra aussi admettre le pouvoir réglementaire de l'Exécutif pour la protection et la conservation de la nature, à l'exception, cependant, de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes (article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Il en résulte que le pouvoir réglementaire que l'Exécutif trouve dans l'article 2 de la loi précitée du 11 juillet 1969, ne peut pas être exercé en vue de tous les objets visés par ledit article 2, mais seulement en vue "d'améliorer et de protéger la production végétale et animale" et seulement dans la mesure où il s'agit de la protection et de la conservation de la nature et, plus particulièrement, des forêts. Les dispositions de l'arrêté

.../...

(1) Les directives du Conseil de la Communauté économique européenne indiquent les objectifs que l'Exécutif poursuit, mais ne constituent pas la base légale sur laquelle l'Exécutif peut se fonder. Celui-ci ne peut faire que "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets" (article 20 de la loi spéciale).

en projet, qui n'auraient pour objet de réglementer le commerce des produits de la sylviculture qu'en vue de "sauvegarder les intérêts des fabricants, des producteurs, des obtenteurs, des préparateurs, des éleveurs, des distributeurs, des utilisateurs, des consommateurs" ou d'"empêcher les tromperies et les falsifications" ou de "supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence", dépasseraient la compétence de la Région et seraient, par là même, dépourvues de base légale.

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

L'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté de l'Exécutif relatif aux matériels de base et de reproduction des essences forestières".

PREAMBULE.

Il n'est pas d'usage de viser au préambule d'un arrêté de l'Exécutif, la disposition de la loi spéciale qui attribue compétence à la Région pour la matière réglée par le dit arrêté. L'alinéa 1er doit, dès lors, être omis.

+

Lorsqu'un règlement est pris pour la mise en oeuvre d'une directive de droit communautaire européen, il convient de viser au préambule non seulement la directive dont il s'agit,

.../...

mais aussi le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957.

Il est, dès lors, proposé d'insérer, à la place de l'alinéa 1er du préambule, l'alinéa suivant :

"Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957;".

+

Afin de respecter la hiérarchie entre les normes de droit international et celles de droit interne et pour rapprocher les alinéas visant les directives, de l'alinéa visant le traité, il convient que l'alinéa 2 du préambule de l'arrêté en projet visant la loi du 11 juillet 1969 figure après les visas des deux directives, pour former l'alinéa 4 du préambule.

+

Les alinéas 6 et 7 doivent être omis car ils ne sont pas nécessaires à la compréhension au projet.

DISPOSITIF.

Article 1er.

Les mots "et destinées à la commercialisation" sont de nature à donner à la réglementation en projet le caractère d'une réglementation du commerce, qui dépasserait la compétence de la Région. Ils paraissent, au surplus, superflus et doivent donc être omis.

Article 2.

1) L'article définit le terme "Administration". Ce terme est utilisé à de nombreuses reprises dans l'arrêté en projet, notamment pour attribuer à l'Administration de véritables pouvoirs. Il convient de n'utiliser ce terme que lorsqu'il s'agit de confier aux services administratifs qui sont visés, des tâches qui doivent effectivement être accomplies par eux. Par contre, une attribution de pouvoirs ne peut être faite qu'au Ministre ou à un fonctionnaire déterminé. Le terme "Administration" devrait donc être remplacé par la désignation de l'autorité compétente dans plusieurs articles du projet, notamment dans l'article 3 (pouvoir d'admettre les matériels de base sélectionnés), dans les articles 5 et 7 (pouvoir d'admettre les matériels de base contrôlés), dans les articles 8 et 10 (pouvoir d'accorder l'agrément ou l'approbation), dans l'article 12 (pouvoir d'établir la liste des matériels de reproduction), dans l'article 14, 3 (pouvoir d'édicter le règlement relatif à la "licence spéciale").

2) La plupart des définitions figurant à l'article 2 reproduisent des définitions portées par la directive du Conseil de la Communauté économique européenne n° 66/404 du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, modifiée par les directives n° 69/64 du 18 février 1969 et n° 75/445 du 26 juin 1975. Toutefois, l'article 2 définit aussi la notion de "commerce", alors que la directive précitée définit la "commercialisation". Ce dernier terme est utilisé à plusieurs reprises dans l'arrêté en projet, notamment aux articles 15, 21 et 22. Il y aurait donc intérêt à reproduire la

.../...

définition du droit communautaire. Par ailleurs, la définition du terme commerce, donnée par l'arrêté en projet, s'écarte sensiblement de la notion juridique de ce terme, notamment lorsqu'elle y inclut la cession à titre gratuit, la simple détention ou l'acquisition par toute personne.

Article 6.

Il convient d'écrire, dans la première phrase :
"pour autant que ceux-ci aient abouti".

Article 7.

L'alinéa 2 est une disposition transitoire qui trouverait mieux sa place à la fin de l'arrêté en projet.

Article 8.

A l'alinéa 2, première phrase, il convient d'écrire "les conditions de cet agrément" au lieu de "les conditions liées à cette agréation". Dans la deuxième phrase du même alinéa, le mot "agréation" doit être remplacé par "agrément".

.../...

Article 10.

A l'alinéa 3, il convient d'écrire "... par l'administration ou en suivant ses directives et sous son contrôle ..." au lieu de "... par ou suivant les directives et sous le contrôle de l'Administration ...".

L'alinéa 4 prévoit une publication. L'arrêté en projet devrait préciser les formes de cette publication.

La même remarque vaut pour l'article 11, alinéa 5.

Section II du chapitre II.

L'intitulé de cette section suppose que la réglementation qui y figure concerne essentiellement la production et la commercialisation. Or, comme il a été exposé sous l'observation générale II, l'arrêté en projet n'est de la compétence de l'Exécutif régional que dans la mesure où il vise la production végétale en vue de la protection et de la conservation de la nature, spécialement pour la protection et la conservation des forêts.

.../...

Article 13.

L'article subordonne toute production ou élevage de "matériels de reproduction" à un agrément des pépiniéristes "par l'Administration".

L'Exécutif régional, compte tenu des limites des compétences attribuées aux Régions, ne peut subordonner à un agrément cette activité de production et d'élevage que dans la mesure où les matériels de production qui en résulteront, seront destinés aux forêts situées dans la Région wallonne. Cette limitation devrait être indiquée expressément dans la disposition.

Articles 15 à 22.

Les articles 15 à 22 établissent une série de règles relatives à la commercialisation, au transport et à la livraison de matériels de reproduction. Ils dépassent la compétence de l'Exécutif dans la mesure où ils ne distinguent pas entre le commerce des produits destinés aux forêts de la Région wallonne et tout autre commerce des mêmes produits.

En outre, il n'est pas fait de distinction entre les espèces indigènes et les espèces non indigènes, alors qu'en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit, la compétence de la Région est formellement exclue par l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale, pour les espèces végétales non indigènes.

Les articles 15 à 22 devraient donc être revus.

.../...

Section IIIArticles 23 à 43.

La subdivision en paragraphes devrait être remplacée par une subdivision en sous-sections.

L'article 23, qui n'est placé dans aucune de ces subdivisions de la section III, devrait lui aussi faire partie d'une sous-section, comprenant, outre ledit article 23, les articles 39 à 43, et qui s'intitulerait : "Section première.- Dispositions communes".

A l'alinéa 2 de l'article 23, il paraît superflu de préciser que les contrôles doivent être effectués "objectivement". Il est proposé de rédiger cet alinéa de la manière suivante :

"Les contrôles sont effectués sans endommager les matériels et sans en retarder la livraison".

L'alinéa 4 de l'article 23 prévoit un contrôle spécifique pour les matériels de reproduction végétatifs des peupliers. Ce contrôle ne paraît pas limité aux matériels produits par les pépiniéristes agréés. Dès lors, il y aurait lieu, dans les dispositions relatives à ce contrôle spécifique, de veiller à ne pas excéder les compétences régionales. A cet égard, l'article 35, qui vise notamment certaines importations, devrait exclure l'importation d'espèces végétales non indigènes qui, comme il a été dit ci-avant, ne relève pas de la compétence régionale. La même remarque vaut pour l'article 36.

.../...

Article 39.

L'alinéa 1er ne distingue pas les exportations de produits ou d'espèces végétales indigènes des exportations d'espèces végétales non indigènes, alors que seule l'exportation des premières espèces relève de la compétence régionale.

Article 42.

La loi du 11 juillet 1969, qui constitue la base légale de l'arrêté en projet, prévoit, en son article 12, qu'en cas de condamnation pour infraction, la confiscation et la destruction des produits saisis peuvent être ordonnées. Toutefois, selon cet article, la destruction comme la confiscation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une décision du tribunal.

L'article qui prévoit la destruction par "l'Administration", devrait donc être omis.

Article 44.

L'article, en son alinéa 2, dispose que :

"Toute condamnation encourue par un pépiniériste du chef d'infractions au présent arrêté entraîne le retrait de l'agrément pour une durée fixée par le tribunal".

Or, l'article 10 de la loi du 11 juillet 1969 dispose que le Ministre de l'Agriculture "peut refuser ou retirer au condamné ou à la personne morale dont le condamné est l'organe ou le préposé, une autorisation ou agrément visée à l'article 2, § 1er, 4° ...".

L'arrêté en projet ne peut donc obliger un tribunal à retirer l'agrément pour toute condamnation encourue par un pépiniériste, mais doit respecter le pouvoir d'appré-

ciation que la loi réserve au Ministre de l'Agriculture, c'est-à-dire, pour l'application de l'arrêté en projet, à l'Exécutif régional.

Articles 45 et 46.

Ces articles prévoient, le premier, un régime transitoire consistant dans le maintien en vigueur des arrêtés royaux du 17 mai 1968 et du 14 septembre 1973, le second, l'abrogation de ces mêmes arrêtés à l'expiration de la période transitoire.

L'abrogation éventuelle de ces deux arrêtés royaux suscite cependant un délicat problème concernant la compétence respective de l'Etat et de la Région.

Si la Région est compétente pour abroger un arrêté royal pris en vertu de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières de l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage dans le cas où cet arrêté royal a été pris "en vue de favoriser, d'améliorer et de protéger la production végétale" qui est destinée aux forêts de la Région wallonne, elle ne peut, en revanche, abroger un arrêté royal fondé sur la même base légale ou sur une base légale équivalente, mais en vue d'une autre finalité, telle que la sauvegarde des intérêts des fabricants, des producteurs, des obtenteurs, des préparateurs, des éleveurs, des distributeurs, des utilisateurs et des consommateurs. Il est fait référence ici à l'observation générale II.

Or, le premier des deux arrêtés royaux que le projet d'arrêté de l'Exécutif tend à abroger, l'arrêté royal du 17 mai 1968 organisant le contrôle des matériels de base des matériels de reproduction des essences forestières, a été pris sur le fondement de l'arrêté royal n° 89 du 30 novembre 1939 complétant et coordonnant la réglementation du commerce des semences, des plants de toutes espèces, des engrais et des substances destinées à l'alimentation des animaux, confirmé par la loi du 16 juin 1947. Il résulte à la fois de ce fondement légal et des dispositions

de l'arrêté royal lui-même (1) que celui-ci a été pris notamment, sinon exclusivement, dans un but de police du commerce et spécialement pour protéger les distributeurs, les utilisateurs et les consommateurs contre les tromperies et les falsifications et pour supprimer les procédés ayant pour effet de fausser les conditions normales de la concurrence. Il ne paraît même pas possible de distinguer des dispositions de cet arrêté royal qui ne concourraient pas à ce but.

Le second arrêté royal que le projet tend à abroger, l'arrêté royal précité du 14 septembre 1973 réglementant la commercialisation de matériel forestier de reproduction, a été pris sur le fondement de la loi précitée du 11 juillet 1969. Mais tant son intitulé, qui vise spécifiquement "la commercialisation", que son contenu, qui se réfère d'ailleurs à l'arrêté royal du 17 mai 1968 précité (article 3), indiquent que cet arrêté n'a pas, lui non plus, été pris exclusivement pour la protection de la nature, mais que sa finalité relève plutôt aussi, pour l'ensemble de ses dispositions, de la police du commerce. L'article 3, qui en est la disposition fondamentale, interdit d'exposer en vue de la vente, de mettre en vente, de détenir en vue de la vente, de transporter, de vendre, de livrer etc. le matériel de reproduction s'il n'a pas été contrôlé et identifié conformément à l'arrêté royal du 17 mai 1968. L'article 4 prévoit la responsabilité de celui qui établit le document précisant le genre, l'espèce, la sous-espèce, la provenance, l'origine, etc. des matériels livrés, tout ceci manifestement pour protéger les acquéreurs de ces produits contre toute tromperie ou falsification.

.../...

(1) Voyez notamment l'article 3 qui précise que le contrôle institué par l'arrêté tend "à donner à l'acquéreur de matériel contrôlé des garanties.

Les deux arrêtés royaux précités du 17 mai 1968 et du 14 septembre 1973 concernent donc une matière qui est demeurée de la compétence de l'Etat. Dès lors, il n'appartient pas à l'Exécutif régional de les abroger. L'article 46 doit, par conséquent, être omis et l'article 45, s'il peut prévoir un régime transitoire, doit, en tout cas, être adapté en fonction des observations qui précèdent. Dans la mesure où un régime transitoire serait maintenu, la disposition transitoire qui est contenue dans l'article 7, alinéa 2, du projet devrait figurer dans le même titre de l'arrêté.

Les deux arrêtés que l'article 46 avait pour objet d'abroger, contiennent un grand nombre de dispositions fort semblables à celles qui sont prévues dans le projet. Comme ils ne peuvent être abrogés par l'Exécutif régional, même pour la seule Région wallonne, des réglementations qui se ressemblent sensiblement et qui comportent toutes deux des procédures d'agrément et de contrôle concernant la même activité de production végétale, vont exister parallèlement. Les inconvénients de cette situation sont évidents, mais il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier si ces inconvénients doivent dissuader l'Exécutif régional d'adopter tout ou partie de la réglementation en projet. Il ne peut que signaler cette conséquence de l'incompétence de l'Exécutif régional pour abroger une réglementation demeurée nationale.

CK.

. - 15 -

L. 16.847/2.

La chambre était composée de

Messieurs : A. VANWELKENHUYZEN, conseiller d'Etat, président,
 P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
 C. CLOSSET,
Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEaux, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

A. VANWELKENHUYZEN.