AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.512/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 1er juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la mise en place de programmes d'élevage axés sur la résistance aux encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les ovins", a donné le 30 juin 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

1. Le projet d'arrêté à l'examen tend à mettre en oeuvre la décision 2003/100/CE du 13 février 2003 de la Commission européenne établissant des prescriptions minimales pour la mise en place de programmes d'élevage axés sur la résistance aux encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les ovins.

Le préambule de cette décision contient notamment les considérations suivantes :

"(1) La tremblante représente un problème considérable pour la santé animale au sein de la population ovine et caprine dans la Communauté.

(2) Il n'existe aucune méthode validée de diagnostic de routine permettant de distinguer, chez les ovins et les caprins, une infection par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) d'une infection par la tremblante. L'existence d'une infection par l'ESB chez les ovins et les caprins dans des conditions naturelles n'a pas été établie. Cependant, le risque que l'ESB ait infecté la population ovine et caprine et qu'elle soit toujours présente dans cette population n'est pas écarté. De ce fait, l'infection des ovins et des caprins par les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) présente un risque potentiel pour la santé publique.

(3) Des recherches ont montré que certains génotypes de la protéine prion chez les ovins confèrent une résistance à la tremblante. Les éléments disponibles à ce jour montrent l'existence d'une résistance similaire, génétiquement déterminée, à l'ESB chez les ovins lorsque ceux-ci sont infectés expérimentalement par l'ESB par voie orale.

(4) L'avis du comité scientifique directeur (CSD) des 4 et 5 avril 2002 sur la sécurité de l'approvisionnement en matériels de petits ruminants a établi des lignes directrices pour les principaux points d'un programme d'élevage axé sur la résistance aux EST chez les ovins. Le CSD estime qu'un tel programme doit être ciblé sur les populations à risque ou les zones à risque."

L'article 2 de la décision précitée dispose en conséquence :

"1. Au plus tard pour le 1er janvier 2004, sur la base des résultats de l'étude visée dans la décision 2002/1003/CE de la Commission, chaque État membre met en place un programme d'élevage prévoyant la sélection pour la résistance aux EST chez chacune des races ovines qui sont indigènes ou forment une population importante sur son territoire. Les prescriptions minimales auxquelles ce programme doit satisfaire sont celles définies à l'annexe I.

2. Les États membres peuvent décider que la participation des propriétaires de cheptels au programme d'élevage mentionné au paragraphe 1 est volontaire jusqu'au 1er avril 2005. Cependant, passé cette date, la participation au programme d'élevage est obligatoire pour tous les cheptels de valeur génétique élevée.".

2. La note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet en première lecture expose également, en reproduisant d'ailleurs dans une large mesure les considérations énoncées ci-avant, les objectifs poursuivis par le projet, qui se rapportent tant à la santé des ovins qu'à la santé publique en général.

La question se pose de savoir si le projet relève bien de la compétence régionale.

3. Depuis que la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a remplacé l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique agricole est une matière qui relève, en principe, de la compétence des régions.

La compétence dévolue aux régions doit toutefois tenir compte notamment de

"la compétence fédérale afférente :

1° aux normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire;

2° aux normes et à leur contrôle relatifs à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire" (1).

(1) Article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, précitée.

Cette réserve de compétence fédérale sur ces points a été notamment justifiée par la nécessité de permettre à l'autorité fédérale "de mener une politique sanitaire optimale" [(2)].

Il résulte par ailleurs des travaux préparatoires de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001 que, lorsque des mesures peuvent être analysées comme se rapportant à la fois à la qualité des produits, matière transférée en principe aux régions, et à la sécurité de la chaîne alimentaire, l'autorité fédérale demeure compétente [(3)]. De même, "il résulte du principe de précaution que l'autorité fédérale peut se juger compétente tant que les effets d'un organisme nuisible ne sont pas clairement déterminés" [(4)].

---

(2) Rapport de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat sur le projet devenu la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001 (Sénat, *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 2-709/7, exposé introductif du Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères), p. 5.

(3) Il a été précisé par exemple par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères :
"Les anciennes compétences en matière d'agriculture qui demeureront au niveau fédéral devront être réparties entre l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire (AFSA) et certains ministères comme celui de la Santé publique.
D'expérience, on sait qu'il n'est pas toujours aisé de définir quand une matière peut affecter la chaîne alimentaire ou la santé des consommateurs. Dans l'actualité récente, la crise de la vache folle en livre un exemple particulièrement clair : au début de la crise, il était difficile pour les scientifiques de déterminer si l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) devait être considérée comme une maladie circonscrite aux animaux ou si, au contraire, elle pouvait être contagieuse pour l'homme. Avec le temps, cependant, il est apparu que cette maladie pouvait présenter un lien avec son équivalent chez l'être humain, la maladie de Creutzfeldt-Jacob. Dès lors, face à ce type de maladies ou aux nouveautés technologiques telles que les organismes génétiquement modifiés, le gouvernement a choisi de faire primer le principe, désormais célèbre, de précaution, qui prévaut en matière de santé publique, ce qui revient concrètement à donner la priorité à une approche globale et à faire ressortir l'ensemble de chacune de ces matières à l'autorité fédérale, compétente en matière de protection de la santé publique. Ce principe implique également que doit être menée une politique univoque, notamment dans les matières qui relèvent tout à la fois de la politique de la santé publique (résidus, conséquences pour la chaîne alimentaire et la santé humaine, ...) et de l'approche qualitative (performance du produit, ...), comme c'est le cas en matière de pesticides. A défaut de quoi, l'on risquerait d'augmenter les risques de discordance entre les diverses autorités concernées ainsi que les risques pour la santé publique qui en découlent (comme lors de la crise de la dioxine). Sans recourir au principe de précaution, la gestion de la politique agricole deviendrait délicate, elle pénaliserait les personnes du secteur, les premiers intéressés, et enfin, elle alourdirait la mécanique administrative, ce qui ne correspond pas précisément aux attentes généralement manifestées à l'adresse du service public » (*Ibid*, pp. 5 et 6).

(4) Avis 38.398/3, donné le 31 mai 2005, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux".

Seules les mesures qui se limiteraient à fixer des normes de qualité, sans aucunement poursuivre des objectifs d'ordre sanitaire, relèveraient de la compétence de principe des régions en matière agricole [(5)].

4. La réserve fédérale de compétence portant sur la santé des animaux s'appréhende même de manière plus large.

En effet, comme les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État l'ont exposé dans leur avis 32.237/VR, du 26 mars 2002,

> "La matière ainsi réservée à l'autorité fédérale concerne l'ensemble de la politique de protection de la santé animale. L'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale ne peut s'analyser en ce sens que la compétence de l'autorité fédérale se limiterait aux aspects de la politique de protection de la santé animale qui se rapportent à la sauvegarde de la sécurité de la chaîne alimentaire" [(6)].

5. Dès lors que, comme il été exposé plus haut [(7)], les mesures envisagées par le projet tendent à assurer la santé des animaux par une amélioration de leur sélection, elles relèvent de la compétence fédérale. Cette conclusion est renforcée par le fait qu'elles peuvent également être analysées comme constituant des mesures préventives de santé publique, touchant à la sécurité de la chaîne alimentaire.

6. Vu l'incompétence de la Région en l'espèce, l'examen du projet ne sera pas examiné plus avant.

---

(5) Ch. Thiébaut, "La régionalisation de la politique agricole", *A.P.T.*, 2002, pp. 222 à 227, spéc. n° 6, p. 223 (voy. aussi les nos 9 à 12, pp. 224 et 225).

(6) Avis 32.237/VR, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires".

(7) Nos 1 et 2.

La chambre était composée de

Madame	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	C.	GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS