

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.927/4
DU 9 JANVIER 2008

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 12 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les redevances en matière d'inscription de variétés aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 d'arrêté appelle les observations ci-après.

Portée du projet d'arrêté

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté a pour objet de fixer les redevances en matière d'inscription de variétés aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes ⁽¹⁾, lesquelles redevances constituent l'une des recettes du Fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux en application de l'article 44, 3/, du décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de la Fonction publique (ci-après le "décret-programme du 18 décembre 2003").

Comme le relève la note au Gouvernement wallon, le projet d'arrêté présentement examiné s'inscrit dans une compétence qui, bien que toujours en partie actuellement régie par divers arrêtés royaux, a été régionalisée en octobre 1992 et les objectifs poursuivis par le Gouvernement par l'adoption du projet d'arrêté sont les suivants :

- 1/) revoir les montants des redevances actuellement prévues en la matière par l'arrêté royal du 24 septembre 1982 déterminant les redevances à payer en matière d'inscription des variétés aux catalogues nationaux des variétés (redevances dont les montants actuels datent du 3 février 1982);

⁽¹⁾ Voir, à ce sujet, l'arrêté royal du 8 juillet 2001 relatif aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, qui trouve son fondement légal dans la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage (ci-après la "loi du 11 juillet 1969"), notamment son article 2.

- 2/) réexaminer certaines modalités de ces redevances afin de tenir compte des évolutions techniques dans le secteur des semences et des options prises pour la mise en essai des variétés en vue de leur inscription dans l'un des catalogues belges (indexation automatique des nouveaux montants de redevance; modifications des classes de tarif; suppression de la gratuité de l'examen DHS pour les variétés faisant l'objet d'une demande de certificat d'obtention belge; introduction de certains frais supplémentaires à payer);
- 3/) et reprendre, ce faisant, l'ensemble des dispositions existantes dans un nouvel arrêté qui abroge et remplace l'arrêté royal du 28 septembre 1982, précité.

Il est encore précisé dans la note au Gouvernement wallon que le texte du projet d'arrêté a été préparé dès 2005 en concertation, notamment, avec la Région flamande ⁽²⁾ et ce, afin d'assurer la cohérence avec les dispositions analogues adoptées en la matière par la Région flamande. La note se réfère sur ce point à l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 fixant les rétributions dues pour l'inscription des variétés aux catalogues nationaux des variétés, pour l'exercice de certaines professions dans le secteur du matériel de multiplication végétale et pour le contrôle de ce matériel, ainsi qu'à l'article 8^{ter} ("Redevances") du protocole interrégional ("Matériel de Reproduction") conclu entre les trois régions le 31 mars 2004 ⁽³⁾, en application de l'article 13 ⁽⁴⁾ de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche.

⁽²⁾ Le dossier joint à la demande d'avis contient à cet effet un rapport de la réunion du Groupe de travail permanent de la Conférence Interministérielle de Politique agricole (CIPA), approuvé le 22 novembre 2007 (ci-après le "rapport CIPA").

⁽³⁾ Article 8^{ter} : "Les Régions conviennent de pratiquer une politique harmonisée quant aux redevances à charge des demandeurs pour l'inscription ou le maintien des variétés aux catalogues.
Ces redevances seront maintenues équivalentes et pourront être adaptées de commun accord entre les Régions".

⁽⁴⁾ Article 13 : "En ce qui concerne le matériel de reproduction, les parties concluent un protocole portant sur les matières suivantes :
- l'établissement des catalogues nationaux des plantes agricoles et de légumes;
- [...]".

Formalité préalable

Comme il sera observé sous l'alinéa 2 du préambule, l'arrêté en projet trouve, pour partie, son fondement légal dans l'article 45 du décret-programme du 18 décembre 2003.

Par ailleurs, l'article 43, alinéa 2, du même décret-programme prévoit qu'

"Un Conseil, dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont fixés par le Gouvernement, remet un avis sur les modalités de gestion du Fonds [budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux]."

Étant donné que le projet d'arrêté présentement examiné touche aux "modalités de gestion du Fonds" ⁽⁵⁾, l'avis du Conseil aurait dû être recueilli. Or, il ne résulte pas du dossier joint à la demande d'avis de la section de législation que cette formalité aurait bien été accomplie.

Il convient donc que les auteurs du projet d'arrêté veillent au bon accomplissement de cette formalité préalable.

La section de législation tient à cet égard à rappeler que la pratique, de plus en plus répandue, de solliciter l'avis de la section de législation avant que les formalités préalables n'aient été accomplies présente, notamment, les inconvénients suivants :

- le contrôle du bon accomplissement des formalités préalables est rendu impossible;
- la section de législation ne peut bénéficier des renseignements que pourraient lui procurer les documents relatifs à l'accomplissement des formalités concernées;
- l'auteur du projet est contraint de le soumettre à nouveau à l'avis de la section de législation, si l'accomplissement des formalités préalables le conduit à modifier le projet de texte après qu'un premier avis a déjà été donné.

⁽⁵⁾ Dans l'exposé des motifs du projet de décret devenu le décret-programme du 18 janvier 2003, il a été expressément précisé que le Conseil aurait pour but de donner des avis concernant, notamment, " les cotisations et rétributions à charge des secteurs professionnels" (Doc. Parl. wall., 2003-2004, n/ 603/1, p. 20).

Examen du projet d'arrêté

Préambule

Alinéa 1^{er}

La fin de cet alinéa serait mieux rédigée comme suit :

"[...], notamment l'article 2, § 1^{er}, 6/;".

L'article 2, § 2, de la loi du 11 juillet 1969 ne concerne en effet que "l'autorisation ou l'agrément visées au § 1^{er}, 4/ et 7/, et leurs modifications", à l'exclusion, notamment, du "contrôle facultatif ou obligatoire" et des "rétributions exigibles à cet effet" qui font l'objet de l'article 2, § 1^{er}, 6/, précité.

Alinéa 2

Seul l'article 45 du décret-programme du 18 décembre 2003 procure, pour partie, un fondement légal à l'arrêté en projet, en ce que la deuxième phrase de cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer les conséquences du non-paiement ou du paiement tardif des montants dus au Fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Par opposition aux mots "cotisations obligatoires visées à l'article 44, 1/", dont il est question dans la première phrase de l'article 45 du décret-programme du 18 décembre 2003, les mots "montant dus au Fonds", au sens de la deuxième phrase de ce même article, doivent être entendus comme visant l'ensemble des recettes attribuées au Fonds en application de l'article 44 de ce décret-programme.

⁽⁷⁾ Il conviendra, en conséquence, que le Gouvernement saisisse, en application de l'alinéa 2 du même article 45, le Conseil régional wallon, immédiatement s'il est réuni, sinon dès l'ouverture de sa plus prochaine session, d'un projet de décret de confirmation de l'arrêté finalement adopté.

Il n'y a donc pas lieu de viser l'article 44, 1/, du décret-programme du 18 décembre 2003 qui ne constitue pas un fondement légal de l'arrêté en projet ⁽⁸⁾.

Alinéas 4 et 5

L'arrêté royal du 8 juillet 2001 relatif aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, visé à l'alinéa 4 du préambule, n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet, dont l'article 2, 4/, comporte seulement une référence à cet arrêté royal. Comme cette référence se suffit à elle-même, il n'y a pas lieu de le viser également dans le préambule, dont l'alinéa 4 sera par conséquent omis.

Il en va de même de l'arrêté royal du 21 février 2005 réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant, mentionné à l'alinéa 5 du préambule. L'article 1^{er}, 4/, du projet y renvoie seulement pour la définition de la "variété génétiquement modifiée", de sorte que l'alinéa 5 doit être omis du préambule, par identité de motif.

⁽⁸⁾ Le 1/ de l'article 44 est d'ailleurs visé à tort dans le préambule du projet d'arrêté, puisqu'il concerne les cotisations (obligatoires) imposées par le Gouvernement à charge des personnes physiques et des personnes morales qui produisent, commercialisent, transportent, travaillent, transforment, importent ou exportent des végétaux ou produits végétaux, des animaux ou produits animaux, alors que les redevances dont il est question dans l'arrêté en projet sont au contraire les recettes du Fonds visées au 3/ de ce même article, à savoir "les montants, droits et indemnités imposés par application de la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, et de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, perçus pour les contrôles et les prestations des pouvoirs publics".

Alinéa 10

Le début de cet alinéa sera rédigé comme suit : "Sur la proposition [...]".

DispositifObservation préalable

Ainsi qu'exposé lors de l'examen de sa portée, le projet d'arrêté s'inscrit dans le mécanisme de coopération résultant de l'article 8^{ter} ("Redevances") du protocole interrégional ("Matériel de Reproduction") conclu entre les trois Régions le 31 mars 2004, en application de l'article 13 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche.

Les trois Régions ont, de ce fait, clairement affiché leur volonté, d'une part, de pratiquer une "politique harmonisée" quant aux redevances à charge des demandeurs pour l'inscription ou le maintien des variétés aux catalogues, et, d'autre part, de maintenir des redevances "équivalentes", lesquelles redevances pourront être adaptées de commun accord entre les Régions.

Bien que le projet d'arrêté ait été approuvé par la CIPA en date du 22 novembre 2007, la section de législation du Conseil d'État estime néanmoins nécessaire d'attirer l'attention du Gouvernement wallon sur ce que diverses dispositions du projet d'arrêté, lorsqu'elles sont examinées au regard des dispositions analogues figurant dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007, précité, ne semblent pas s'inscrire dans ce souci de pratiquer une "politique harmonisée", ainsi que de fixer et de maintenir des redevances "équivalentes". Ainsi, à titre d'exemples :

1/) l'article 5, § 3, du projet d'arrêté dispose comme suit :

"Lorsque le résultat de la DHS est repris auprès d'une autre autorité belge compétente, le montant dû est celui facturé par cette autre autorité belge compétente.

.../...

Dans ce cas, la redevance due pour la participation à l'examen de la DHS n'est payée que pour la 1^{ère} période d'examen et est considérée comme une avance. Le décompte se fait après réception de la facture de l'autre autorité belge compétente."

Suivant l'article 1^{er}, 5/, du projet d'arrêté, il faut entendre par

"«Autre autorité belge compétente» : autre autorité belge compétente en matière de catalogue belge des variétés des espèces de plantes agricoles ou de légumes ou en matière de droit d'obtention végétale belge".

Ainsi rédigés, ces articles, qui ne semblent pas avoir de dispositions équivalentes dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007, ne permettent pas de comprendre quelles sont les hypothèses visées.

Les articles 1^{er}, 5/, et 5, § 3, du projet d'arrêté doivent, pour autant qu'il est décidé de les maintenir, être réécrits afin de faire plus clairement ressortir leur portée exacte;

- 2/) l'article 3, § 2, du projet d'arrêté dispose que la classe B comprend, notamment, le froment, et se réfère, dans les classes B et C, aux graminées "pérennes" ou "non pérennes", de même qu'aux autres espèces agricoles "pérennes". Dans l'article 3, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007, il est cependant renvoyé à des graminées ou autres espèces agricoles "vivaces" ou "non vivaces", et la classe B ne fait pas état du froment, mais du blé. La section de législation se demande s'il ne s'agit pas là de contradictions qui devraient être levées;
- 3/) l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du projet d'arrêté prévoit que, lorsque différents types d'essais VCU sont proposés pour une même espèce, une redevance de dépôt de demande d'inscription au catalogue national est due pour chaque type d'essai VCU demandé. L'article 4, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 comporte une disposition similaire, mais qui concerne cette fois différents types d'essais DHS, et non d'essais VCU. La section de législation se demande s'il ne convient pas, ici aussi, d'assurer une meilleure harmonisation des diverses réglementations;

- 4/) dans l'annexe au projet d'arrêté, les différentes redevances prévues sont les mêmes que celles fixées dans l'annexe 1 à l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 et ce, à une exception près : alors que la rubrique D de l'annexe en projet prévoit, par période d'examen de la valeur culturelle de variétés de la classe A, deux montants différents, selon qu'il s'agit de betteraves (1300 euros) ou de maïs (1400 euros), l'annexe 1 à l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 n'établit pas cette distinction et ne fixe qu'un montant unique de redevance (1300 euros). Sur ce point, les redevances ainsi fixées ne sont donc pas "équivalentes", contrairement à ce que prévoit l'article 8^{ter} du protocole interrégional "Matériel de Reproduction";
- 5/) une observation analogue à celle formulée sous le 4/) peut également être faite au sujet des modalités d'indexation des diverses redevances. Ces modalités, prévues à l'article 3, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du projet d'arrêté, aboutiront en effet à moyen terme à des montants de redevances indexés différents de ceux qui résulteront de l'application, pour la Région flamande, du mécanisme d'indexation prévu par l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007.

C'est sous réserve de cette observation préalable ⁽⁹⁾ que sont formulées les observations qui suivent.

Article 2

Afin de mieux faire ressortir que les diverses notions auxquelles il est fait référence dans la disposition en projet sont celles utilisées dans l'arrêté royal du 8 juillet 2001 relatif aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes, il conviendrait de viser cet arrêté dans la phrase introductive de la disposition plutôt qu'au 4/, in fine, de celle-ci.

⁽⁹⁾ Voir, également, l'observation, formulée dans le rapport CIPA, au sujet d'une légère adaptation qui devrait être adoptée à l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 "afin de garder un certain parallélisme avec le projet d'arrêté wallon".

En conséquence, la disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 2. Le présent arrêté fixe les redevances dues au Fonds dans le cadre de l'application de l'arrêté royal du 8 juillet 2001 relatif aux catalogues nationaux des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes pour :

- 1/ [comme au projet];
- 2/ [comme au projet];
- 3/ [comme au projet];
- 4/ le maintien de l'inscription au catalogue national."

Article 11

Lorsqu'un texte à abroger a subi des modifications, il faut abroger ce texte tel qu'il a été modifié par des textes postérieurs, qu'il convient par conséquent d'identifier.

L'article 11 du projet doit donc viser, comme à l'alinéa 3 du préambule, "l'arrêté royal du 24 septembre 1982 déterminant les redevances à payer en matière d'inscription des variétés aux catalogues nationaux des variétés, modifié par les arrêtés royaux des 14 février 1984, 3 février 1992 et 20 juillet 2000".

Article 12

L'article 12 dispose que l'arrêté en projet "entre en vigueur le 1^{er} décembre 2007".

La non-rétroactivité des actes administratifs est cependant de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

.../...

En l'espèce, la rétroactivité prévue par l'article 12 est dépourvue de fondement dans les dispositions législatives visées au préambule. Elle ne s'inscrit pas non plus dans aucune des autres hypothèses qui viennent d'être rappelées.

La section de législation n'aperçoit par ailleurs pas de motif de déroger à la règle usuelle de l'entrée en vigueur des arrêtés.

En conséquence, l'article 12 doit être omis.

Article 13

Eu égard à l'article 1^{er}, 3/, du projet d'arrêté, cette disposition exécutoire serait mieux rédigée comme suit :

"Le Ministre est chargé de l'exécution du présent arrêté."

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE