

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.726/VR
DU 23 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 25 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique", a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 7 juin 2009 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

* *

*

1. Comme le précise son article 1^{er}, le projet d'arrêté tend à transposer en Région wallonne certaines dispositions de la directive 2008/73/CE du Conseil du 15 juillet 2008 simplifiant les procédures d'établissement des listes et de publication de l'information dans les domaines vétérinaire et zootechnique, et modifiant les directives 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/426/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 91/496/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la décision 2000/258/CE et les directives 2001/89/CE, 2002/60/CE et 2005/94/CE (ci-après la "directive").

.../...

Ainsi, l'article 2, § 2, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 23 septembre 1971 relatif à l'amélioration de l'espèce bovine l'article 2 de la directive, qui insère dans la directive 77/504/CEE du Conseil du 25 juillet 1977 concernant les animaux de l'espèce bovine reproducteurs de race pure un article 4*bis* dont le premier paragraphe dispose que

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 1^{er}, point b), reconnus officiellement aux fins de la création ou de la tenue des livres généalogiques, et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽¹⁾.

L'article 3, § 3, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 2 septembre 1992 relatif à l'amélioration des reproducteurs porcins l'article 4 de la directive, qui insère dans la directive 88/661/CEE du Conseil du 19 décembre 1988 relative aux normes zootechniques applicables aux animaux de l'espèce porcine reproducteurs des articles 4*bis* et 7*bis*, dont le premier alinéa prévoit que chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 1^{er}, point c), ainsi que celle des organismes visés à l'article 1^{er}, point d), premier tiret de la directive, et communique celles-ci aux autres États membres et au public ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 1^{er}, b), de la même directive, tout livre, registre ou fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les bovins reproducteurs de race pure d'une race déterminée, avec mention de leurs ascendants.

⁽²⁾ Sont ainsi visés les organismes habilités à tenir un "livre généalogique" au sens de l'article 1^{er}, c), de la directive, à savoir "tout livre, fichier ou support informatique dans lequel sont inscrits ou enregistrés des reproducteurs porcins de race pure d'une race déterminée avec mention de leurs ascendants", ou un "registre" au sens de l'article 1^{er}, d), de la directive, à savoir "tout livre, fichier ou support informatique dans lequel sont inscrits des reproducteurs porcins hybrides avec mention de leurs ascendants".

L'article 4, § 2, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 20 octobre 1992 relatif à l'amélioration des espèces ovine et caprine l'article 5 de la directive, qui remplace l'article 5 de la directive 89/361/CEE du Conseil du 30 mai 1989 concernant les animaux des espèces ovine et caprine reproducteurs de race pure; suivant le premier alinéa de ce nouvel article 5,

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes visés à l'article 2, point b), premier tiret, officiellement agréés aux fins de la création ou de la tenue des livres généalogiques et satisfaisant aux critères fixés conformément à l'article 4, premier tiret, et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽³⁾.

L'article 5, § 4, du projet a pour objet de transposer dans l'arrêté royal du 10 décembre 1992 relatif à l'amélioration des équidés l'article 8 de la directive, qui remplace l'article 5 de la directive 90/427/CEE du Conseil du 26 juin 1990 relative aux conditions zootechniques et généalogiques régissant les échanges intracommunautaires d'équidés; suivant le premier alinéa de ce nouvel article 5,

"Chaque État membre dresse et tient à jour la liste des organismes tenant ou créant des livres généalogiques visés à l'article 2, point c), premier tiret, qui sont agréés ou reconnus sur la base des critères fixés conformément à l'article 4, paragraphe 2, point a), et communique celle-ci aux autres États membres et au public" ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 2, b), de la même directive, tout livre, registre, fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes compétents et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les ovins ou caprins reproducteurs de race pure d'une race déterminée avec mention de leurs ascendants.

⁽⁴⁾ Par "livre généalogique", il y a lieu d'entendre, au sens de l'article 2, c), de la même directive, tout livre, registre, fichier ou support informatique qui est tenu par l'un des organismes compétents et dans lequel sont inscrits ou enregistrés les équidés, avec mention des ascendants connus.

Les paragraphes 5 et 6 de l'article 5 du projet visent, quant à eux, à transposer l'article 9 de la directive, qui remplace par le texte suivant l'article 4, paragraphe 2, de la directive 90/428/CEE du Conseil du 26 juin 1990 concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours :

"Toutefois :

- les obligations visées à l'article 3 ne portent pas préjudice à l'organisation de :
 - a) concours réservés aux équidés inscrits dans un livre généalogique déterminé, afin de permettre une amélioration de la race;
 - b) concours régionaux à des fins de sélection des équidés;
 - c) manifestations à caractère historique ou traditionnel.

L'État membre ayant l'intention de recourir à ces possibilités en informe au préalable les autres États membres et le public et indique les raisons de sa démarche;

- les États membres sont autorisés à réserver, pour chaque concours ou type de concours, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits visés au paragraphe 1, point c), à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage.

Ce pourcentage ne devra pas excéder 20 % à partir de 1993.

Les critères pour la distribution de ces fonds dans l'État membre concerné doivent être communiqués aux autres États membres et au public" ⁽⁵⁾.

2.1. Conformément à l'article 15 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,

"En ce qui concerne l'élevage, les parties concluent un protocole portant sur les matières suivantes :

- la législation zootechnique européenne;

⁽⁵⁾ Par "livre généalogique", au sens de cette disposition, il y a lieu d'entendre, en application de l'article 2 de la même directive, la même notion de "livre généalogique" que celle définie à l'article 2 de la directive 90/427/CEE, précitée.

- l'agrément et la supervision des organisations et associations d'éleveurs tenant ou créant des livres généalogiques;
- l'agrément zootechnique des centres de production et de distribution de sperme, ovules et embryons;
- l'agrément et le contrôle des couvoirs, des sélectionneurs et multiplicateurs avicoles;
- le programme mondial FAO de gestion des ressources génétiques animales;
- le contrôle des modes d'élevage ou d'alimentation des volailles;
- l'assistance mutuelle, la recherche et la répression des infractions;
- la liquidation des soldes des subsides 2002 aux associations d'élevage".

Le délégué du ministre a communiqué à cet égard une copie du protocole conclu le 31 mars 2004 en exécution de cet article. Ce protocole, qui n'a fait l'objet d'aucune publication, comporte, en son article 2, des dispositions relatives à l'agrément et à la supervision des organisations et associations d'éleveurs tenant ou créant des livres généalogiques.

2.2. Il convient également de noter qu'un accord de coopération du 9 novembre 2006 a remplacé l'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 précité.

Dans l'avis 45.556/VR, donné le 15 décembre 2008, sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij" ⁽⁶⁾, la section de législation, siégeant en chambres réunies, après avoir rappelé

⁽⁶⁾ Avant-projet de décret destiné à donner assentiment au seul article 4, tel que modifié, de l'accord de coopération du 30 mars 2004 (...).

les observations 7.1 à 7.5 formulées dans l'avis 43.963/3 ⁽⁷⁾, a considéré que l'assentiment devait être donné à l'accord de coopération du 30 mars 2004 précité, dans son entier.

2.3. En conclusion, ni les accords de coopération précités des 30 mars 2004 et 9 novembre 2006 ni le protocole conclu en exécution de l'article 15 de l'accord du 30 mars 2004 n'ont reçu l'assentiment législatif, de sorte qu'ils ne peuvent avoir d'effet, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. Compte tenu de ce qui précède et s'agissant cette fois d'adopter des dispositions relatives à la tenue de "livres généalogiques", qui, compte tenu des exigences de la réglementation européenne dans le domaine zootechnique, ont, d'une part, vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, - en l'occurrence, l'ensemble du territoire belge -, et d'autre part, à constituer des livres "nationaux" pour les instances européennes et les autres États membres, le projet d'arrêté présentement examiné appelle, par analogie, une observation semblable à celle récemment formulée par la section de législation au sujet de l'adoption de règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles. En effet, dans l'avis 46.486/VR, donné le 15 juin 2009, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés", la section de législation, siégeant en chambres réunies, a observé ce qui suit :

"I. Sur la compétence

1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique agricole et la pêche relèvent de la compétence des régions.

⁽⁷⁾ Avis 43.936/3, donné le 15 janvier 2008, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aides pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité".

En principe, le projet relève du domaine de la politique agricole, qui est de la compétence de la Région wallonne.

Dans son avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 qui, tout comme le projet actuellement à l'examen, comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit à propos de la compétence :

(traduction)

«Le projet comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés de légumes dans le catalogue national des variétés des espèces de légumes. Les articles 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/53/CE et 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE imposent à chaque État membre d'établir de tels catalogues des variétés. Ils couvrent l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une inscription dans un catalogue national des variétés par une région touche nécessairement l'ensemble du territoire belge. Des règles gouvernant cette inscription excèdent la compétence territoriale de la région concernée, qui ne peut dès lors les imposer unilatéralement. À cet égard, l'intitulé du projet - et le délégué - font cependant référence aux règles du protocole interrégional "Matériel de reproduction" du 31 mars 2004, adopté en exécution 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. Cet article impose notamment aux régions de conclure un protocole relatif à l'établissement des catalogues nationaux (catalogue des variétés) de plantes agricoles et de légumes.

Ce n'est toutefois pas suffisant pour assurer la conformité du projet aux règles répartitrices de compétences. En effet, le protocole précité comporte à la fois des règles susceptibles de grever les régions et des dispositions qui peuvent lier les citoyens individuellement, de sorte que l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions impose que le décret et l'ordonnance lui donnent assentiment, ce qui n'est pas le cas ⁽⁸⁾. À défaut d'un tel assentiment, le protocole interrégional "Matériel de reproduction" du 31 mars 2004 - ou à tout le moins celles de ses dispositions qui sont susceptibles de grever les régions ou de lier les citoyens individuellement - ne peut avoir d'effets et il ne peut par conséquent fonder un arrêté d'exécution qui précise les règles qui s'appliquent aux catalogues nationaux des variétés.

Il s'ensuit que, pour qu'il puisse avoir effet, le protocole précité, qui devrait d'ailleurs plutôt être intitulé accord de coopération, devra être soumis à l'assentiment parlementaire. Dès lors que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les "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

⁽⁸⁾ *Note 1 de l'avis cité* : Les législateurs compétents n'ont pas non plus donné l'assentiment à l'accord de coopération du 30 mars 2004.

chaîne alimentaire" (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980), la transposition de l'article 18 de la directive 2002/53/CE et de l'article 18 de la directive 2002/55/CE requiert son intervention, de sorte qu'elle devra également être partie à l'accord de coopération et que le législateur fédéral devra y donner son assentiment ⁽⁹⁾.

Il s'ensuit que dans la mesure où il concerne les catalogues nationaux des variétés, l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après que les législateurs compétents auront donné leur assentiment à un accord de coopération concernant le ou les catalogues nationaux des variétés. À cet égard, le projet est dès lors à tout le moins prématuré.»

Un accord de coopération n'ayant toujours pas été conclu, cette observation relative à la compétence doit être répétée, concernant le présent projet ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ *Note 2 de l'avis cité* : Il faut également rappeler que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée (Cour constitutionnelle, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.2.; voir également, en matière d'agriculture, l'avis 43.936/3 du 15 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité"), comme c'est actuellement le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du protocole interrégional "Matériel de reproduction" en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

⁽¹⁰⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Tout comme elle vient de l'être récemment dans l'avis 46.383/3, donné le 28 avril 2009, sur un projet d'arrêté ministériel flamand "tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen in de landbouw die zich op natuurlijke wijze hebben aangepast aan de lokale en regionale omstandigheden en die door genetische erosie worden bedreigd, en voor het in de handel brengen van zaaizaad en pootaardappelen van die landrassen en rassen".

⁽¹¹⁾ Voir aussi, outre l'avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes (dont l'avis 46.486/VR précité reproduit le point 3 en traduction), l'avis 44.371/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juin 2008 modifiant les annexes de 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 et l'avis 45.556/VR précité.

Il s'ensuit que la Région wallonne ne peut actuellement être considérée comme compétente pour arrêter les règles en projet et ce, à défaut pour l'accord de coopération du 30 mars 2004 et pour le protocole du 31 mars 2004 conclu en exécution de l'article 15 de cet accord, d'avoir fait l'objet de la procédure d'assentiment requise par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il n'y a en conséquence pas lieu de les examiner plus avant.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Monsieur	Ph. HANSE,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
Mesdames	H. COUSY, J. VELAERS, A. WEYEMBERGH, V. VANNES,	assesseurs de la section de législation,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été rédigés par MM. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section et J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE