

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.402/4
DU 2 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 10 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "remplaçant les annexes I^{re} et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif aux examens pour l'admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes au catalogue national", 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 de l'avant-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. Comme l'indique son article 1^{er}, le projet tend à transposer la directive 2009/97/CE de la Commission du 3 août 2009 modifiant les directives 2003/90/CE et 2003/91/CE établissant des modalités d'application de l'article 7 des directives du Conseil 2002/53/CE et 2002/55/CE en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes.

Cette directive remplace les annexes I et II de la directive 2003/90/CE, ainsi que les annexes de la directive 2003/91/CE.

Les annexes I et II de la directive 2003/90/CE ⁽¹⁾ correspondent aux deux listes de variétés d'espèces de plantes agricoles constituant la première partie des annexes I^{re} et II, respectivement, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif aux examens pour l'admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes au catalogue national.

⁽¹⁾ Directive 2003/90/CE de la Commission du 6 octobre 2003 établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/53/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés des espèces de plantes agricoles.

Quant aux annexes de la directive 2003/91/CE ⁽²⁾, elles correspondent aux deux listes de variétés d'espèces de légumes constituant la seconde partie des annexes I^{re} et II, respectivement, de ce même arrêté du 27 mai 2004.

2. La section de législation du Conseil d'État a déjà été saisie le 13 octobre 2009 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek", sur lequel elle a donné le 20 octobre 2009 l'avis 47.299/3.

Le 19 octobre 2009, elle a également été saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes", sur lequel elle a donné le 3 novembre 2009 l'avis 47.327/3.

Ces deux projets ont pour objet, comme celui sur lequel porte le présent avis, de transposer la directive 2009/97/CE précitée.

3. Sur la compétence de la Région flamande et celle de la Région de Bruxelles-Capitale, les avis 47.299/3 et 47.327/3 renvoient à l'observation 3 de 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.

⁽²⁾ Directive 2003/91/CE de la Commission du 6 octobre 2003 établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/55/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de légumes.

Cette observation 3 de l'avis 44.370/VR/3 fait l'objet de la traduction suivante dans l'avis 46.860/VR, donné le 23 juin 2009 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009 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, traduction reproduite dans l'avis 47.327/3 :

"3. 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 ⁽³⁾. 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 chaîne alimentaire» (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du

⁽³⁾ *Note infrapaginale 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.

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 ⁽⁴⁾.

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" ⁽⁵⁾.

Les avis 47.299/3 et 47.327/3 précités en déduisent que :

"Étant donné que l'arrêté en projet est un accessoire de l'inscription de plantes dans le catalogue national des variétés, il ne peut pas non plus aboutir en l'état actuel de la réglementation. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à en approfondir l'examen."

La même conclusion s'impose donc en ce qui concerne le projet qui lui est actuellement soumis.

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 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.

⁽⁵⁾ Une observation identique figure dans l'avis 46.486/4/VR du 15 juin 2009 concernant 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 chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY