

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.667/2/V
DU 8 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 10 août 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la certification dans le secteur du houblon", 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 appelle les observations ci-après.

Compétence de la Région wallonne

1. Dans son avis 46.255/3, donné le 31 mars 2009, la section de législation du Conseil d'État a examiné un projet d'arrêté royal relatif à la certification dans le secteur du houblon et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, dont les articles 1^{er} à 10 correspondent étroitement aux articles 1 à 9 et 11 du projet présentement examiné.

Dans cet avis, le Conseil d'État émettait des doutes quant à la compétence de l'autorité fédérale :

"3.1. L'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose qu'à l'exception d'un certain nombre de matières limitativement énumérées qui continuent à relever de la compétence de l'autorité fédérale, les régions sont compétentes en ce qui concerne la politique agricole. L'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/, de cette loi spéciale est applicable en l'occurrence. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale est compétente en matière de «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».

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà souligné que l'autorité fédérale est compétente en matière de «politique sanitaire», mais qu'en revanche la «politique de qualité» a été transférée aux régions, du moins s'il n'est pas poursuivi en même temps d'objectifs sanitaires ¹. C'est le principe de précaution qui justifie que les mesures relatives aux organismes nuisibles susceptibles d'affecter la santé des plantes soient de la compétence de l'autorité fédérale, même si au moment de

(1) *Note infrapaginale 6 de l'avis cité* : Exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-709/7, pp. 5-6 et 150-153; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 1280/003, pp. 6 et 62.

l'adoption de la mesure, il n'est pas (encore) possible de démontrer une incidence directe sur la sécurité de la chaîne alimentaire ².

3.2. Les considérants 6 et 7 du règlement (CE) n° 1850/2006 de la Commission européenne du 14 décembre 2006 relatif aux modalités de certification du houblon et des produits du houblon semblent indiquer que la certification du houblon et des produits du houblon concerne la qualité de ceux-ci ³, de sorte, qu'à première vue, la réglementation de cette certification relève de la compétence des régions et que les articles 2 à 7 du projet échappent dès lors à la compétence de l'autorité fédérale".

2. La Note au Gouvernement wallon accompagnant le projet examiné révèle qu'afin de prendre cet avis en compte, il a été décidé, avec l'aval du groupe de travail permanent de la Conférence Interministérielle de Politique Agricole, d'adopter les mesures envisagées sous la forme d'un arrêté du Gouvernement wallon.

La déléguée du ministre a en effet transmis un courrier adressé le 30 octobre 2009 par le Directeur général de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire au Directeur Général de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et de l'Environnement, où l'on peut notamment lire :

"Cet avis du Conseil d'État a été minutieusement examiné au sein de l'Agence. Toutefois l'analyse, tant de cet arrêté que du règlement européen dont il découle, montre que les activités de certification sont purement de nature qualitative.

(2) *Note infrapaginale 7 de l'avis cité* : Voir en ce qui concerne la délimitation de cette compétence fédérale par rapport à celle des régions en matière de politique agricole, notamment, l'avis 32.043/1/V du 26 juillet 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires, l'avis 35.517/3 du 27 mai 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 octobre 2003 confiant aux Régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et l'avis 38.398/3 du 31 mai 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

(3) *Note infrapaginale 8 de l'avis cité* : Cela semble être confirmé par le fait que l'article 10 du projet dispose que les infractions à ses articles 1^{er} (lire : 2) à 7 ainsi qu'au règlement (CE) n° 1850/2006 sont recherchées, constatées et punies conformément à la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime et non pas conformément à la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

Cette certification comporte seulement les contrôles suivants :

- contrôle de la teneur en humidité
- exigences minimales de commercialisation :
- teneur en feuilles et tiges
- teneur en déchets de houblon
- proportion de graines pour le «houblon sans graine»

Vous constaterez à la lecture du règlement que ceci exclut toute dimension phytosanitaire (...).

Pour terminer, je vous rappelle que lorsque l'Agence a été persuadée de la pertinence de l'avis du Conseil d'État, il a été proposé à l'attention des Régions une période de transition de plus d'un an, couvrant toute la campagne de certification 2009/2010, les Régions n'effectuant concrètement ladite certification qu'à partir de septembre 2010".

3. Il n'apparaît pas que les précisions apportées par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 47.815/VR/3 du 23 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 juin 2010 relatif à la lutte contre les nématodes à kystes de la pomme de terre et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux, aient une incidence sur la détermination de l'autorité compétente pour adopter les dispositions figurant dans le projet examiné.

On peut en effet notamment y lire :

"Il ressort des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial a été de transférer aux régions la «politique de qualité» et de réserver à l'autorité fédérale la compétence en matière de «politique sanitaire».

La délimitation ainsi tracée des compétences respectives des régions et de l'autorité fédérale n'est pas expressément évoquée dans la loi spéciale. Elle est le résultat de la conception très large du principe de précaution adoptée par le législateur spécial au moment d'inscrire le critère de la «sécurité de la chaîne alimentaire» dans la loi spéciale. Dès lors que selon le législateur, il n'était pas possible de déterminer avec certitude si une maladie animale ou végétale pouvait comporter un danger pour la santé publique, il a choisi de doter l'autorité fédérale de la possibilité de mener une politique sanitaire globale et efficace en matière de maladies végétales et animales, «que la maladie soit ou non reconnue actuellement

comme étant nuisible à l'homme»⁴. Aucune exception n'a été faite pour les maladies dont, dans l'état actuel de la science, on peut raisonnablement supposer qu'elles n'ont d'effets que sur la qualité des produits végétaux ou animaux et pas sur la santé humaine. Comme les délégués l'ont exposé au Conseil d'État, on ne peut par ailleurs pas exclure que les connaissances scientifiques évoluent sur ce point.

En outre, ainsi qu'il ressort du texte de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1/ (et 2/) de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence de l'autorité fédérale est définie en termes d'objectifs. Des mesures à caractère sanitaire ou phytosanitaire relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit plus particulièrement de mesures qui, pour ce qui concerne les végétaux et les produits végétaux, sont destinées à lutter contre les organismes nuisibles et plus précisément à en éviter l'importation ou la propagation. La circonstance que de telles mesures phytosanitaires favorisent aussi la qualité n'affecte pas la compétence de l'autorité fédérale. Inversement, les régions sont également compétentes pour prendre certaines mesures à l'encontre d'organismes nuisibles mais celles-ci ne peuvent alors être destinées qu'au maintien ou à l'amélioration de la qualité; elles ne peuvent donc pas être de nature phytosanitaire".

Il faut donc en conclure que la Région wallonne est bien compétente pour adopter le projet examiné.

Examen du projet

Formalités préalables

L'article 6, § 3bis, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

Des pièces du dossier, il résulte que le présent projet a été examiné le 17 juin 2010 par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole. Il n'apparaît toutefois pas que la concertation a bien été menée à son terme.

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 11 de l'avis cité : Exposé des motifs, cité, p. 14.*

Préambule

Au cinquième visa, les mots "chapitre 5, section 2", doivent être remplacés par "article 45, alinéa 1^{er}".

Dispositif

Article 3

L'annexe I du règlement (CE) n° 1850/2006 ne prévoit pas de conditions auxquelles doit répondre un doseur d'humidité. L'article 3, c), du projet vise vraisemblablement à permettre de contrôler le respect de l'exigence fixée à l'annexe I, a), de ce règlement, par moyen d'un doseur d'humidité.

En toute hypothèse, la disposition précitée doit être réécrite pour exprimer l'intention exacte des auteurs du projet.

Article 11

Selon l'article 11 du projet, les infractions seront poursuivies, notamment, conformément à l'arrêté royal du 7 mai 2001 relatif aux amendes administratives, visé à l'article 10 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime. Il apparaît toutefois que cet arrêté trouve son fondement à l'article 10 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage. Le régime des amendes administratives prévu par la loi du 28 mars 1975 est quant à lui organisé par l'arrêté royal du 15 mai 2001 relatif aux amendes administratives, visées par l'article 8 de la loi du 28 mars 1975 précitée.

Dès lors, de l'accord de la déléguée du ministre, les mots "7 mai 2001 relatif aux amendes administratives, visées à l'article 10 de ladite loi" doivent être remplacés par les mots "15 mai 2001 relatif aux amendes administratives, visées par l'article 8 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime".

Article 14

Cet article doit être revu afin d'éviter de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

L'attention des auteurs du projet est en outre attirée sur le fait que, conformément à l'article 45, alinéa 2, du décret-programme du 18 décembre 2003, le Parlement wallon devra être saisi d'un projet de décret de confirmation "immédiatement s'il est réuni, sinon dès l'ouverture de sa plus prochaine session".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Mesdames	M. BAGUET,	conseiller d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS